

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU
ANABİLİM DALI

KÖY İDARESİNE İLİŞKİN HUKUKİ DÜZENLEMELERDE YETERSİZLİKLER

63160

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. İbrahim ONGÜN

Hazırlayan
Kutsi GÜRLER

Ankara - 1997

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM
DOKÜMANTASYON

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne

Kutsi Gürler'e ait Köy İdaresine İlişkin Hukuki Düzenlemelerde Yetersizlikler
adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalında **YÜKSEK
LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof.Dr. Zehra Odyakmaz

Üye: Yardımcı Doçent Dr. İbrahim Ongün (Danışman)

Üye: Yardımcı Doçent Dr. Kamil Ufuk Bilgin

ÖZET

Ülkemizin idari yapısına baktığımızda, köy idaresinin, mahalli idareler bölümünde yer alan en küçük idari birim olduğunu görürüz. Kastamonu sancağının Taşköprü ayanını yerine burada sözü geçen kişiler arasından mütesellim tarafından iş başına getirilerek başlayan köy idaresinin tarihi gelişimi, günümüzde tüzel kişiliğe haiz kamu gücünü kullanan bir biçime dönüşmüştür.

Yönetim yapıları farklılıklar gösteren ülkelere bakıldığında bu halkın seçtiği ihtiyar meclisi ile köy muhtarınca kanunlarla belirlenmiş, zorunlu ve isteğe bağlı köye ile koruculara devlet memuru statüsü tanınarak devlet idaresinin mini bir kopyası oluşturulmaya çalışılmıştır.

Köy idaresinin yasal dayanaklarının başında gelen köy kanunu zamanın en demokratik ve sosyal gerçeklere uygun bir kanun olarak çıkarılması ve uygulanması beklenmesine rağmen köy idaresinin yöneticilerinin yeterli eğitim ve kültür düzeyine eriştirilmemesi mali ve teknolojik imkanlarının yeterli olmaması, kaynakların dağılımında bir takım aksaklıkların giderilmesi nedeniyle bu kanunda beklenen amacın gerçekleşmesini önemli ölçüde olumsuz yönde etkilemiştir. Bu sebeple köy idaresi yüzünden en küçük mahalli hizmetlerin bile merkezi idare tarafından yerine getirilmesinin beklenmesine neden olmuştur.

Zaman içerisinde değişen devlet yönetimi anlayışına uygun olarak devlet, hizmet götüren değil, mahalli idareler tarafından sosyal gerçeklere uygun tespit edilen ihtiyaçların yine mahalli idareler tarafından halka götürülmesinde planlayan konumda olmasını sağlayacak önlemler alınması gerekir. Bu önlemler arasında mahalli idarelere mali kaynak yaratıcı düzenlemeler getirilmesi, bu idarelerin teknik ve idari personelinin kalifiyeleşmesini destekleyip imkanların yaratılması sayılabilir.

İÇİNDEKİLER

KÖY İDARESİNE İLİŞKİN HUKUKİ DÜZENLEMELERDE YETERSİZLİKLER

BİRİNCİ BÖLÜM

KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİ

I. KÖY KAVRAMI.....	3
A. GENEL OLARAK	3
B. ANAYASALARIMIZDA VE POZİTİF HUKUKUMUZDA KÖY ANLAYIŞI	4
C- KARŞILAŞTIRMALI HUKUK AÇISINDAN MAHALLİ İDARELER.....	8
1. İNGİLİZ MAHALLİ İDARELERİ.....	9
2. FEDERAL ALMANYA'DA MAHALLİ İDARELER.....	11
3. İTALYA'DA MAHALLİ İDARELER.....	14
4. MISIR'DA MAHALLİ İDARELER	15

5. BULGARİSTAN'DA MAHALLİ İDARELER	15
6. FRANSA'DA MAHALLİ İDARELER	16
D. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve HABİTAT-II.....	21
1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve TÜRKİYE.....	22
2. HABİTAT II ve YEREL YÖNETİMLER.....	27
II. TÜZEL KİŞİLİK KAVRAMI	28
A. MONİSTE TEORİLER	29
B. TÜZEL KİŞİLERİN MUHTELİF KARAKTERLERİNE DAYANAN KRİTERLER	30
III. TÜRKİYE'DE KÖY MUHTARLIKLARININ ORTAYA ÇIKMASI VE BUGÜNKÜ DURUMU	31
A. TANZİMAT FERMANININ İLANINDAN ÖNCE KÖYLER	31
B. TANZİMATAN CUMHURİYET DEVRİNE KADAR KÖYLER	33
C- CUMHURİYET DÖNEMİNDE KÖYLER	36

IV. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI SINIR UYUŞMAZLIKLARI, KÖY ADLARI VE KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ.....	39
A. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI.....	40
B. KÖY ADLARININ BELİRLENMESİ ve DEĞİŞTİRİLMESİ	42
C. KÖYÜN SINIRLARI	42
1. Köy Sınırlarının Tespiti	42
2. Sınırların Değiştirilmesi	45
3. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü	45
a) Bir İlin Aynı İlçesine Bağlı Köyler Arasındaki Sınır Uyuşmazlıkları	45
b) Bir İlin Ayrı İlçelerine Bağlı Köyler Arasındaki Sınır İhtilafı.....	46
c) Ayrı İllere Bağlı Köyler Arasındaki Sınır İhtilafı	46
d) Köylerin Komşu Belediyeler İle Olan Sınır Uyuşmazlığı	48
D. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ.....	49
E. KÖYLERDE BELEDİYE KURULMASI.....	51

İKİNCİ BÖLÜM

KÖY İDARESİ

I. KÖY ORGANLARI	56
A. KÖY DERNEĞİ.....	56
B. İHTİYAR MECLİSİ	57
1. İHTİYAR MECLİSİNİN OLUŞMASI.....	59
2. İHTİYAR MECLİSİ ÜYELERİNİN STATÜSÜ ve GÖREVLERİ	60
3. İHTİYAR MECLİSİ ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİ.....	61
C. KÖY MUHTARI.....	62
1. MUHTARIN SEÇİLMESİ	62
2. KÖY MUHTARININ GÖREVLERİ	65
a) MUHTARIN DEVLET MEMURU SIFATIYLA GÖRECEĞİ İŞLER.....	66
b) MUHTARIN KÖYÜN TEMSİLCİSİ OLARAK GÖRECEĞİ İŞLER.....	68

3. KÖY MUHTARININ ÖZLÜK HAKLARI.....	69
a) MUHTARLIK ÖDENEĞİ.....	69
b) MUHTARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ	70
c) MUHTARIN YOLLUK HAKKI.....	71
d) MUHTARIN İZİN HAKKI.....	71
e) MUHTARIN SİLAH TAŞIMA HAKKI	72
4. MUHTARIN DENETLEMESİ ve STATÜSÜ	72
a) MUHTARI DENETLENMESİ	72
b) KÖY MUHTARININ STATÜSÜ	75
5. KÖY MUHTARLIĞININ SONA ERMESİ.....	77
II. KÖY İDARESİNE YARDIMCI BİRİMLER: KÖYÜN MEMURLARI.....	78
A. KÖY İMAMI.....	79
B. KÖY ÖĞRETMENİ.....	80
C. KÖY KORUCUSU	81

1. KÖY KORUCUSUNUN SEÇİMİ ve GÖREVE BAŞLAMASI	81
2. KÖY KORUCUSUNUN SİLAH KULLANMASI	82
3. KÖY KORUCUSUNUN ÖZLÜK HAKLARI.....	84
a) Ücreti	84
b) İzin Hakkı	86
c) Disiplin Cezaları ve Görevine Son Verme	86
4. KÖY KORUCUSUNUN STATÜSÜ	88
D. KÖY KATIPLERİ.....	88
E. ÇİFTÇİ MALLARI KORUMA BEKÇİLERİ.....	90
F. DİĞER GÖREVLİLER.....	91
III. KÖY ORTA MALLARI VE KÖY İŞLERİ	92
A. KÖY ORTA MALLARI	92
1. KÖY MERALARI, YAYLAK ve KIŞLAKLAR.....	93
2. CAMİ, OKUL, KÖY KONAĞI	95

3. KÖYÜN DİĞER ORTA MALLARI.....	96
B. KÖY İŞLERİ	96
1. BÜTÇENİN YAPILAMASI ve YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ.....	98
a. KÖY GELİRLERİ.....	98
1. İMECE	99
2. SALMA.....	100
3. DİĞER GELİRLER	101
b. KÖYÜN GİDERLERİ	102
2. KÖYDE KAMULAŞTIRMA İŞLERİ	103
3. KÖYDE HACİZ İŞLEMLERİ	105
IV. KÖY BİRLİKLERİ VE KÖY KALKINMASI.....	106
A. KÖY BİRLİKLERİ.....	106
1. BİRLİK TÜZÜĞÜ	109
2. BİRLİĞİN ORGANLARI	109

a. Birlik Meclisi	109
b. Birlik Encümeni.....	110
c. Birlik Başkanı	110
d. Birlik Genel Sekreteri	110
3. BİRLİĞİN SONA ERMESİ	111
B. KÖY KALKINMASI.....	111
SONUÇ.....	116
KAYNAKÇA.....	120

KISALTMALAR CETVELİ

A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİAD.	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Ç.Y.Y.	: Çağdaş Yerel Yönetimler
İBD	: İller ve Belediyeler Dergisi
İBD	: İller ve Belediyeler Dergisi
S.	: Sayı
s.	: Sayfa
SBFD.	: Siyasal Bilgileri Fakültesi Dergisi
T.İ.D.	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü

ÖNSÖZ

Göçebe hayattan yerleşik düzene geçmeye başlayan Türk toplumu küçük yerleşme birimine değişik adlar vermiş ve geleneklere dayalı, sistemle yönetilmiş, devletin bu birimlerle ilgisi asker topluma ve vergi alma ile kalmıştır. Bu yerleşim birimlerinde ki insanlarımızın daha çağdaş düzeyde yaşamalarını sağlamak devlet ilişkisini günün şartlarına ve çağdaş devlet anlayışına uygun düzenlemek gerekir. Kalkınma çabalarında örnek aldığımız batılı devletler hangi sistemle yönetilirse yönetilsin köy diye tabir ettiğimiz bu yerleşim birimlerinin idaresine belediye idaresi şeklinde düzenlediği ve kanunlarca verilen görevleri ifa etmesinde bu idarelere geniş mali imkanlar yaratması imkanı yasalarca tanınmış olduğunu görürüz.

Kalkınma çabaların sırf merkezi idare eliyle olmadığı halkın tümü tarafından bu kalkınma çabalarına katılmaları gerektiği anlaşıldığından bunu sağlamak için halkın öncelikle, mahalli idarelerin yönetimine aktif olarak katılmaları sağlanmıştır. her mahallin kendi imkanlarını en iyi bilen yine o yörenin insanı olacağından mahalli ihtiyaçların bu imkanlara göre en iyi şekilde karşılayacak yöneticilerin seçmekle önce yönetime katılma olgusu gerçekleştirilmiş merkezi idare hizmetleri götüren değil hizmetlerin götürülmesini planlayan ve bu sayede ülkenin bölgeleri arasında dengesizlikler giderilerek bir kalkınma hamlesi gerçekleştiren bir idare olmuştur.

Çağdaş uygarlık düzeyine ulaşmanın yolundan biri olarak gördüğümüz, halkın yönetime katılma olgusu ve yaşadığı yörenin sorunlarını çözmede aktif rol almasının gerçekleşmesi yaşadığı yörenin idari sorunlarına eğilmenin gerekli olduğu, bu sorunların temeline inerek çözüm yolları aramak amacıyla bu araştırmayı hazırladık.

Araştırmamızda köy idaresinin kamu tüzel kişilik özelliği, çeşitli ülkelerde bu tür yerleşimin özelliklerinin ülkemiz ile karşılaştırılması köy anlayışının gelişmesi, kurulması, aralarında çıkan uyuşmazlıkları köy idaresinin organları ve görevleri, mal varlıkları ve toplum kalkınmasında köy idaresinin gösterdiği çabalar devlet-köy ilişkileri ele alınmıştır.

Köy idaresinin temel kanunu olan köy kanununun zamanın ihtiyaçlarının geride kalması bu yerleşim biriminin idaresinin her ne ad altında olursa olsun yeniden tüm yerleşim birimlerine ilişkin hükümlerde göz önüne alınarak çözümlenmesi gerektiği ortaya konmaya çalışılmıştır.



GİRİŞ

Cumhuriyet devrinde çağdaş yerini alan köylerimiz başlangıçta en anlaşılır gerçeğe uygun ve kalkınma çabasını başarıya ulaşmasında öncelikle köylünün kalkınma anlayışına göre hazırlanan köy kanunu zamanla değişen kamu yönetimi anlayışı ile yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde karşılaşılan güçlüklerin aşılmasında ortaya çıkan zorluklar bir takım sorunda yol açmıştır.

Bu sorunlar devlet-köy ilişkisi şeklinde gerçekleşen idari sorun olduğu gibi nüfus ve teknolojik gelişmenin sonucu doğan işsizlik, göç, miras nedeniyle parçalanmış toprağın ekonomik ve sosyal sorunlar şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Araştırmamızda toplumsal geleneğimizden kaynaklanan köy idaresinin cumhuriyetin ilanı ile hukukî zemine oturtulmasından sonra uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar, çağdaş hukuk anlayışına göre bu sorunların giderilmesi için getirilen öneriler ele alınmıştır.

Bunun için ilk bölümde cumhuriyet devri ile köy idaresine getirilen yenilik olarak kamu tüzel kişiliği ele alınmış en küçük yerel yönetim olması sebebiyle farklı sistemle yönetilen ülkelerin yerel yönetimleri ile karşılaştırılmış, uluslararası sözleşmelerde nazara alınarak köy idaresinin günümüzdeki alt yapısı, kuruluşu, tarihi gelişimi, sınırlarının oluşturulması, köy adlarının tespiti ile köy idaresinin sona ermesi ele alınmıştır.

İkinci bölümde köy idaresinde görevli organlar, köyün işleri, mal varlığı, köy idaresinden beklenen amacın gerçekleşmesi için gereken mali kaynakların temini için köy kalkınması sorunu ele alınmıştır.

Yönetim kendini çevresindeki değişimi uyarlaması ya bir etkileşim süreci içinde küçük, rutin alma kalıcı düzenlemelerle yada uyarı-tepki süreci¹ ile var olanın geniş ölçüde bir kenara bırakılıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelinmesi² köklü bir değişime gidilmesi yani reform biçiminde ortaya çıkar.³

Kamu yönetiminde reform bir anlamda idarenin başarısızlığının göstergesi sayılır. Bu başarısızlık hem kamu hizmetlerinin niteliği, hem de amaca uygunluğu bakımından söz konusudur.⁴

Bu araştırmamızda köy idaresinin zamanla değişen koşullar karşısında hukuki alt yapısının yetersizliğini ortaya koymak, küreselleşen dünyada bu idari birimin kendine yaraşır yerini alması için getirilen önerileri ele almaktır.

¹ Sezer, Birkan Uysal. "Büyük Devlet - Küçük Devlet Tartışması", A.İD. XXY, 4, 3 den naklen. Ralf P.Lynton, "Linking an Innovative Subsystem into the System Administravite Science Quarterly", 14/3, s.544.

² Sezer, Birkan Uysal: agm. Den naklen. Yalçındağ Selçuk.: "Devlet Kesiminin Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi" AİD, IV, 2, 24.

³ Sezer, Birkan Uysal: agm., s.3.

⁴ Sezer, Birkan Uysal: agm., s.4.

BİRİNCİ BÖLÜM

KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİ

I. KÖY KAVRAMI

A. GENEL OLARAK

Farsça bir kavram olan ve mahalle, semt, civar anlamına gelen kûy ve kû kelimesinin Selçuklular zamanında Türkçeye girerek meskun yerlerin en küçüğünü ifade etmiştir.⁵

Farsça etkisi altındaki Orta Asya şivelerinde Farsçadaki anlamı ile bu kelime kullanılırken Azeri lehçesinde Känd, Başkurt, Kazak ve Tatar lehçelerinde Avıl, Özbek ve Uygur lehçelerinde kışlak, Türkmen lehçesinde oba kavramları kullanılmaktadır.⁶

Araştırmamızda ele aldığımız köy kavramı ise belediye teşkilatına sahip olmayan, nüfusu 2.000 den az, halkın mahalli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli ortak veya özel malları bulunan ve genel karar organları, halk tarafından seçilen bir kamu tüzel kişisidir.⁷

⁵ “Köy” İslam Ansiklopedisi, VI, 1955, 924.

⁶ Karşılaştırmalı Türk Lehçeleri Sözlüğü, 1991, 510-511.

⁷ “Köy” Meydan Larousse C. VII, 1972, s. 559.

B. ANAYASALARIMIZDA VE POZİTİF HUKUKUMUZDA KÖY ANLAYIŞI

1924 Anayasasının 90. maddesine göre “Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir, demek suretiyle köyler mahalli ademi merkeziyet idareleri şeklinde kabul edilmiştir.⁸

1961 Anayasasının 116 maddesine göre “belediye veya köy, halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir, hükmü ile ve 1982 anayasasının 127 maddesinde “Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunlarda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” hükmüne yer verilmiştir.

Kamu hizmetlerinin yerel düzeyde örgütlenmesi ve yönetilmesine ilişkin kimi ilkeler 1876’dan bu yana anayasalarımızda yer almış ancak ademi merkeziyet terimine yer verilmemiş bunun sebebi, bu sözcüğün siyasal ademi merkeziyet kavramını çağrıştırabileceği ileri sürülmüş, aynı yargı muhtariyet terimi bağlamında da yapılmaktadır.⁹ Gerçi 1921 Anayasasında muhtariyet terimi yer almış bu anayasa ile merkez yönetimin taşradaki örgütlenişinin il ve bucak düzeyinde güçlü bir yerel yönetim kurumuna dönüştürülmek istenmiş olduğu ancak Kurtuluş

⁸ ONAR, S. Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları, c. II, İstanbul, 1952, S. 835.

⁹ YALÇINDAĞ, Selçuk: “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim” ÇYY, c. IV, S. 2, Mart 1995, s. 7.

Savaşının özel koşullarında ortaya çıkmış olan bu eğilimden 1924 anayasası ile vazgeçilerek geleneksel düzene dönülmüştür.¹⁰

Bu terim yerine 1876 ve 1924 Anayasalarında yetkilerin dağıtılması tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i görevlerin ayrılması vezaif kelimeleri kullanılmış, 1924 Anayasasının dilinin arılaştırılması sırasında bu terimler yetki genişliği ve görev ayrımı olarak bugünkü dile çevrilmişlerdir.¹¹

Bu kavramların yerel yönetim ve yönetim hukuku yazınında *yetki genişliğinin* genel olarak merkez yönetimin taşra örgütlenmesinde, görev ayrımı teriminin de hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile yerel yönetimleri kapsayacak biçimde idari adem-i merkeziyet türü örgütlenmenin temelini oluşturan kavramlar olduğu konusunda görüş birliği vardır.¹²

1961 Anayasasında hem görev ayrımı, hem de ademi merkeziyet terimleri kullanılmış, ademi merkeziyet sözcüğü Türkçe'ye çevrilirken tam anlamına kavuşamaması endişesi ve merkez yokluğu, merkezsizlik, merkezden uzaklaşma türünden yapılabilecek çevirilerin dil kuralları ve estetiği açılarından yapı ve kullanım yetersizliği taşıyabileceği düşünülmüştür. Öte yandan bu anlamda idari hatta siyasi örgütlenmede olanak dışıdır. Çünkü hizmet adem-i merkeziyetinde idari

¹⁰ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.e. Naklen, YAYLA, Yıldızhan: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif, İstanbul 1982, s. 96.

¹¹ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s. 7.

¹² YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s. 7.

adem-i merkeziyette ve siyasi adem-i merkeziyette bir şekilde işlevi olan bir merkez vardır.¹³

1961 Anayasasının hazırlayıcıları bu zorlukları, yerinden yönetim gibi aslına çok uygun olabilecek bir terim üreterek çözmüşlerdir.¹⁴ Bu terimin ademi merkeziyet terimi yerine kullanıldığı madde gerekçesinde açıkça belirtilmiştir. Bu terim aynı şekilde 1962 Anayasasında da yer almıştır. Her ne kadar ademi merkeziyet kavramı yerine bu terim kullanıldığı belirtilmişse de anayasanın tüm hükümleri naza alındığında idarenin esasları ve idarenin kuruluşları başlıkları ile getirilen hükümlerdeki bu ifadeler yalnız idare ademi merkeziyet kavramı yerine bu terim kullanıldığı belirtilmişse de anayasanın tüm hükümleri naza alındığında idarenin esasları ve idarenin kuruluşları başlıkları ile getirilen hükümlerdeki bu ifadeler yalnız idari ademi merkeziyeti ifade eder.¹⁵

1961 ve 1982 Anayasasında 1924 anayasasının yetki genişliği ilkesi korunarak bu ilke ile merkezin genelde taşra örgütlenmesinin, yerinden yönetim ilkesinin de yerel yönetimlerin ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının örgütlenmelerinin temelini oluşturan anayasal ilke niteliği kazanmıştır.

Köy Kanunu 1924 anayasasından daha öncelikli olarak köy idaresi ve köy kalkınmasına ait bir kanun çıkarmak ihtiyacı gözönüne alınarak çıkarılmış bu kanun

¹³ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s. 7.

¹⁴ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s. 7.

¹⁵ YALÇINDAĞ, Selçuk: a.g.m., s. 9.

ile köy tanımları yapılarak köylere kamu tüzel kişiliği tanınmış ve bir kamu idaresi birimi haline getirilmiştir.¹⁶

Köy kanununu 2 özelliğinden bahsetmek mümkündür,¹⁷ hizmetler o günün şartları içinde gerçekten köylerimizin kalkınmasına yararlı olacak nitelikte idi ve dili o zamana kadar resmi işlemlerde ve kanunların yazılışında alışılmamış bir sadelik ve açıklıkta idi. Böylece her köy topluluğunda kolayca uygulanıp anlaşılması düşünülmüyordu.

İkinci özellik kanunun taşıdığı hükümler köye bir tüzel kişilik tanımakta ve köylü yurttaşları, köylerinin yönetimine aktif katılımlarını sağlayacak ölçüde köy işlerin söz sahibi kılıyordu.

Aynı prensipler 5442 sayılı il idaresi kanunu ve köy tüzel kişiliğine görev veren kanunlarda da kabul edilmiş olup, anayasalarımızda ve pozitif hukukumuzda köy anlayışına değindikten sonra köy idaresi bu arada mahalli idarelerin çeşitli ülkelerde ülkelerin yönetim özellikleri dikkate alınarak karşılaştırmalı değerlendirilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Mahalli idareler vatandaşa en yakın olan en alt düzeyde idari birimler olması nazara alınarak bu idarelerin yaptıkları hizmetlerin zamanla çeşitlendiği ve karmaşık bir hal aldığını görürüz.¹⁸

¹⁶ KILIÇER, Turgut: "Türkiye Mahalli İdarelerinde Gelişmeler", TİD, Özel Sayı, 29 Ekim 1973, s. 137.

¹⁷ AYTAÇ, Fethi: "Cumhuriyetin 70. Yılında Mahalli İdareler", TİD, S. 401, 1993, s. 541.

¹⁸ Tortop, Nuri: "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", 1992, Ç.Y.Y., S.3, s.3-6.

Tortop'a göre mahalli idarelerin iyileşmesi, amaçlarının istenilen doğrultuda gerçekleştirilebilmesi sahip oldukları yetki ve imkanlara bağlı olup, vatandaşların ilgileri ve idareye katkı ve yardımları bu alanda önemli bir etkindir.¹⁹

Vatandaşların demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlık kazanmaları mahalli idarelerin işleyişine katılmaları sayesinde gerçekleşir. Yerel kanunları olgun insan davranışları çerçevesinde tartışmayı ve birbirlerinin görüşlerine saygılı davranmayı, tartışmalar sonucunda varılacak kararları saygı ile karşılaşmayı burada öğrenirler bu sayede demokrasi ülke genelinde başarılı olacağı söylenebilir.²⁰

C- KARŞILAŞTIRMALI HUKUK AÇISINDAN MAHALLİ İDARELER

Bir kısım ülkelerde mahalli idareler devletin hiyerarşik denetimine tabi olmayan, geniş yetkilere ve serbest fonksiyonlara sahip özerk bir kişilik olup bu ülkelerin, köy idaresine, mahalli menfaatlerin mahallelerinde mahalli elemanlar ile daha yakından daha iyi görülebileceği daha çabuk ve daha kolayca gerçekleştirilebileceği prensibi hakimdir.²¹

Bazı ülkelerde de köylerin özerk olmak vasıflarını, şahsiyetlerini, mahalli yetkilerini derecelerine göre daraltmış ve devletin tayin ettiği organlar tarafından idare edilen ve idari bir kuruluş haline getirilmiştir. Bu memleketlerin köy

¹⁹ Tortop, Nuri: agm., s.

²⁰ Tortop, Nuri.: agm. Aynı konuda bkz. Eryılmaz Bilal: "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", Ç.Y.Y, s.89-92, Mart 1995, C.IV, s.2.

²¹ SÖZER, Sabri: Köy İdaresi ve Köycülük Mes'eleleri, Gaziantep, 1947, s. 29.

idaresine de kuvvet ve kudreti bir elde tutmak mahalli işleri az masrafla, mahalli etkiler altında kalmayan ciddi elemanlar ile görmek esası hakimdir.²²

Bazı ülkelerde ise bu iki sistemin karması olan ve köylerin özerk kişilikleri, mahalli yetkileri ve serbest fonksiyonları bulunmakla beraber, devletin temsil ettiği menfaatler ile köyün mahalli menfaatlerine uygun olmayan işlerine engel olmak için devletin denetimi altında bulunmaları kabul edilmiştir.²³

Ülkemizde, köyü idare edenler köyde hem devlete ait olan hizmetleri görürler, hem de köyün mahalli menfaatlerinin idaresini sağlarlar. Devlete ait hizmetleri görülürken vali ve kaymakamın otoritesi altında merkezi idarenin özerk olmayan idari kademesi niteliğinde iken mahalli ve müşterek hizmetler görülürken vali ve kaymakamların denetiminde seçilmiş, mahalli yetkiler ile donatılmış serbest fonksiyonlara sahip özerk bir tüzel kişilik halinde görünür.²⁴

Bu bilgilerden sonra devlet idare yapısı değişik hukuk sistemlerine sahip ülkelerin mahalli idareleri ele alınması gerekir.

1. İNGİLİZ MAHALLİ İDARELERİ

1972 yılında yapılan reform ile İngiltere’de büyükten küçüğe doğru, metropoliten County, County Metropolitan District, Parishes olmak üzere 5 tip mahalli idare tespit edilmiş, bu yapılırken kentsel-kırsal ayrımına son verilme

²² SÖZER, Sabri a.g.e., s. 29.

²³ SÖZER, Sabri a.g.e., s. 29.

²⁴ SÖZER, Sabri a.g.e., s. 30.

istenmiş, şehirlerin, ticari, sosyal, kültürel merkez olduğundan aynı zamanda idari merkez olması anlayışı Country seviyesinde gerçekleşmesine rağmen Distrcit seviyesinde kısmen gerçekleşebilmiştir.²⁵

Bu sınıflandırmada esas olan kriterler mahalli idarelerin haiz olduğu yüzölçümü, nüfusu söz konusu yerleşim biriminin hizmet gereksinimleri olmuştur.²⁶

Bu idareler, girmiş oldukları kategoriye göre gerek kapsamı gerekse nitelikleri itibarıyla farklılık gösterse de merkezi hükümetçe üstlenilen belirli konuların dışında tüm kamu hizmetlerini ifa ederler.²⁷

Bu mahalli idarelerin kategorisi ne olursa olsun tümünde genel bir kuruluş çatısı vardır. Bu çatının en üstünde mahalli idare meclisi, onun altında yürütme komiteleri diyebileceğimiz meclis üyelerinden oluşan mahalli idarelerin hizmet niteliklerinin gerektirdiği sayıda komite yer alır. Bu komitelerin isim ve sayısı kanunlar gereği kurulması zorunlu olanlar dışında mahalli otoriten otoriteye göre değişmektedir. Bu komitelerin altında dairelerarası koordinasyonu sağlayan mahalli idarelerin politikaları hususunda komitelere ve genel meclis önerilerde bulunma yetkisine sahip mevcut tüm dairelerin amir ve memurların üstü olan başkan yer alır.²⁸

Mahalli idarenin genel politikası ve genel konulara ilişkin kararlar meclisçe, yapılan görev taksimine göre kendi sahaları ile ilgili icraya ilişkin kararlar da dahi

²⁵ GÜÇLÜ, Aydın: "İngiliz Mahalli İdareler Sistemine Genel Bakış", TİD, S. 358.

²⁶ GÜÇLÜ, Aydın: a.g.m., s. 7.

²⁷ GÜÇLÜ, Aydın: a.g.m., s. 9.

²⁸ GÜÇLÜ, Aydın: a.g.m., s. 15-16.

tüm kararlar ilgili komitelerce alınmakta olup, uygulanması ilgili dairece sağlanmaktadır.²⁹

Komiteler içinde en güçlüsü ve etkilisi politika ve kaynaklar komitesi olup iktidar partisine mensup meclis üyelerinden oluşmakta diğer tüm komitelerin başkanları da iktidar partisine mensup üyelerden seçilmektedir.³⁰

2. FEDERAL ALMANYA'DA MAHALLİ İDARELER

Bu ülke ekonomik ve siyasi istikrarı ile dünya ticaretinin en önde gelen ülkelerinden biri olmanın yanı sıra anayasasının öngördüğü sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilmesinde önemli bir işlev gören ve temel özelliği yerellik olan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir. Bu işleyiş içinde yerel yönetimler güçlü anayasal konumları, götördükleri geniş çaplı hizmetler, bunlar için gerekli maddi kaynaklar ve demokrasinin yerel düzeyde gerçekleşmesinde katkıları ağırlıklı yer taşır.³¹

Almanya'da mahalli idareler olarak ilçeler ve ilçeden bağımsız belediyeler ile komünen denilen belediyelerden oluşur.³²

Federal Almanya anayasasının mahalli idarelerin temel kimliklerini güvene altına alan 28 maddesine göre mahalli idarelere mahalli hizmetleri yasalar

²⁹ GÜÇLÜ, Aydın: a.g.m., s. 16.

³⁰ GÜÇLÜ, Aydın: a.g.m., s. 16.

³¹ KARAER, Tacettin: Federal Almanya'da Yerel Yönetimler" İBD, S. 535-536, Mayıs-Haziran 1990, s. 302.

³² KARAER, Tacettin : a.g.m., s. 302.

çerçevesinde ve kendi öz sorumluluklarında gerçekleştirme hakkı tanıyarak, genel doğrudan, serbest, eşit ve gizli oyla halk tarafından doğrudan seçilen bir yönetim organı zorunlu kılınmış, özerk, kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmıştır.³³

Yerel yönetimlere ilişkin düzenleme yapma yetkisi eyaletlerde olup, eyalet yönetimleri anayasaya bağlı kalarak kendi eyalet sınırları içindeki yerel yönetim örgütlerine dönük düzenleme yaparken başında demokratik ve sosyal bir hukuk devleti ilkeleri ile çelişmemesi, bu ilkelerin en iyi biçimde yaşama geçmesini sağlamak amacındadır.³⁴

Federal Almanya’da mahalli idarelerden olan ilçe, birden çok küçük belediyenin oluşturduğu tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim aynı zamanda merkeziy yönetimin en alt taşra birimidir.³⁵

İlçe ile ilçeyi oluşturan belediyeler arasında ast-üst ilişkisi söz konusu değildir. İlçe örgütlenmesi dışında kalan ve genelde 100.000 den çok nüfuslu kentlerdeki belediyeler kentin ekonomik ve toplumsal önemine bağlı olarak görev yaparlar. Bu belediyeler aynı zamanda merkezi hükümet görevlerini de yerine getirerek ikili işlev görürler.³⁶

İlçeler ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisi olmak üzere üç temel organa sahip olup, seçimle gelen ilçe meclisi temel karar organıdır. İlçe meclisinin görev alanına giren konularda uygulama kararları alan ve ilçe yöneticisi ile birlikte

³³ KARAER, Tacettin : a.g.m., s. 302.

³⁴ KARAER, Tacettin : a.g.m., s. 303.

³⁵ KARAER, Tacettin : a.g.m., s. 303.

³⁶ KARAER, Tacettin : a.g.m., s. 304.

yürütme işine katılmakla görevli ilçe komisyonu ilçe komisyonu ilçe meclisince kendi üyeleri arasından seçilir. Başkan, kimi eyalette ilçe yöneticisi, kimilerinde de onur görevi olarak meclis başkanlığı yapan üyedir.³⁷

İlçe yöneticisi ise ilçe meclisi ve komisyonun kararlarının uygulayıcısı ilçeye verilmiş yerel yönetim ve merkez yönetim görevlerinin yürütücüsü olup, bazı eyaletlerde ilçe halkı tarafından seçilirken bazılarında merkez yönetim olan eyalet görevlisidir. İlçe meclisinin uygun görüşü alınarak eyalet başbakanınca atanır. Diğer eyaletlerde ise ilçe meclisince göreve getirilir.³⁸

İlçe dizgesi dışındaki belediyeler kent belediyeleri olup başkanı halk tarafından doğrudan seçilir, meclisin ve komisyonun kararlarını uygular, Meclis ise karar organı olarak faaliyet gösterir, kararların uygulanmasını denetler. Belirli konuların araştırılması ve geliştirilmesi için kendi üyeleri arasından gerekiyorsa dışarıdan uzman kişilerden seçtiği üyelere oluşan komisyonlar kurabilir.³⁹

İlçe dizgesi içindeki belediyeler tüzel kişiliklerini korumakta ama geniş ölçüde iş ve güç birliği yapmaktadır. Yönetim yapısı ilçe ile fark yoktur.⁴⁰

³⁷ YALÇINDAĞ, Selçuk : “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler, AİD, C. XXII, S. 1, Mart 1989, s. 45.

³⁸ YALÇINDAĞ, Selçuk, a.g.m., s. 46.

³⁹ YALÇINDAĞ, Selçuk, a.g.m., s. 52-56.

⁴⁰ YALÇINDAĞ, Selçuk, a.g.m., s. 46.

3. İTALYA'DA MAHALLİ İDARELER

İtalyan anayasasına göre mahalli idareler, bölge, il komün şeklinde düzenlenmiştir.⁴¹

Bölge yönetimi nisbi temsil esasına göre seçilmiş meclis ve bu meclis tarafından seçilen bölge encümeni ile encümen başkanından oluşur. Başkan aynı zamanda bölgeyi temsil eder ve merkezi yönetimin emirlerine göre devlet tarafından bölgelere devredilen yönetsel görevlerin yerine getirilmesinden sorumludur.⁴²

İl yerel yönetimi de il meclisleri ve meclis başkan ve başkan yardımcısının doğal üye olduğu diğer üyeleri meclis tarafından seçkin il encümeninden oluşur.⁴³

Komünler ise belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan organları ile yerel görevleri yerine getirirken belediye başkanı aynı zamanda devletinde temsilcisi olarak verilen görevleri yerine getirir.⁴⁴

⁴¹ TORTOP, Nuri: "İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", Ç.Y.Y, C. V, S. 3, Mayıs 1996, s. 63.

⁴² TORTOP, Nuri: a.g.m., s. 63.

⁴³ TORTOP, Nuri: a.g.m., s. 65.

⁴⁴ TORTOP, Nuri: a.g.m., s. 67.

4. MISIR'DA MAHALLİ İDARELER

1960 tarihli yasa ile oluşturulan yerel yönetimler, iller belediyeler ve köylerden oluşup, herbirinin yerel meclisleri ve tüzel kişilikleri vardır. Bu birimler arasında il meclisleri, diğer yerel meclislerin hiyerarşik üstüdür.⁴⁵

Bu yerleşim merkezlerinde oluşturulan meclisler için ayrı seçim yapmak yerine iktidardaki sosyalist birlik partisinin polit bürosu için seçilen üyeler aynı zamanda yerel meclislerde de üyelik yapmakta, partinin etkin üyeleri arasından seçilenler ve yerel yönetimlerde görevlendirilmiş olan teknik görevliler bu meclislerde yer almakta, yönetsel, yarı yargısal ve düzenleyici işlevlere de sahiptir.⁴⁶

5. BULGARİSTAN'DA MAHALLİ İDARELER

Bulgaristan, idari olarak belediyeler ve bölgeler olmak üzere iki kademede idari yapısını düzenlemiş yerel yönetim birimi olarak belediyeleri kabul etmiştir.⁴⁷

Belediyeler, taşra örgütlenmesinde idari-coğrafi birim olup tüzel kişiliği vardır. Belediyelerin sınır halk oylaması ile belirlenip, yönetim 4 yıl için doğrudan seçimle iş başına gelen organlar ile olmaktadır. Bu organlar, belediye meclisi ve yürütme

⁴⁵ ERGUN, Turgay: "Mısır'da Yerel Yönetimler" Ç.Y.Y, C. IV, S. 6, Kasım 1995, s. 76.

⁴⁶ ERGUN, Turgay : s. 77.

⁴⁷ GÜLER, Birgül : "Bulgaristan'da Yerel Yönetimler", Ç.Y.Y, C. IV., S. 1, Ocak, 1995, s. 81.

organı olarak belediye başkanıdır. Başkan halk tarafından seçilebileceği gibi belediye meclisi tarafından da seçilmektedir.⁴⁸

Yerel yönetimlerin görevleri sınırlandırılmış olup bunun dışında kalan tüm görevler merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine bırakılmıştır. Buna rağmen yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında görev ve yetki açısından hiyerarşik bağımlılık yoktur.⁴⁹

6. FRANSA'DA MAHALLİ İDARELER

Tanzimat fermanı ile batılılaşma sürecine giren Osmanlı İmparatorluğu idare hukuku bakımından Fransa'yı örnek aldığından bu ülkenin mahalli idare sistemini ele almak önem taşır.

Fransa'da yerel idareler, bölge kuruluşları ve bunlara bağlı kamu kurumları, il yerel yönetimleri ve bağlı kamu kurumları, belediyeler ve bağlı kamu kurumları ile belediye birlikleri ve yerel karma ekonomi şirketleridir.⁵⁰

İlk kez 1960 yılında kararname ile kamu kuruluşu olarak kurulan bölgeler 1982 reformu ile yerel yönetim birimi niteliğini kazanmıştır.⁵¹ Bölgelerin organları, genel

⁴⁸ GÜLER, Birgül : a.g.m., s. 81.

⁴⁹ GÜLER, Birgül : a.g.m., s. 84.

⁵⁰ TORTOP, Nuri: "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", Ç.Y.Y, C. IV, S. 2, Mart 1995, s. 81.

⁵¹ KARAER, Tacettin: "Fransa'da Yeni Yerel Yönetim Birimi: Bölge", İBD, S. 542, Aralık 1990, s. 613.

ve doğrudan oyla bölge halkı tarafından seçilen karar organı niteliğindeki bölgesel meclis ve yürütme organı olarak meclis üyelerinin kendi aralarından seçtiği başkandır.⁵² Bölge Valisi ise doğrudan merkezi yönetim hizmeti götüren birimlerin gözetim ve onların çalışmalarının eşgüdümünden sorulu olup yerel yönetimin yürütme organı ile bağlantısı yoktur.⁵³

Bölgelerin kurulmasında amaç, merkezi yönetimin yükünün belli ölçüde hafiflemesi, aktarılan görevlerin, bölge eliyle yerinde merkezi yönetime göre daha etkin ve verimli götürebilmesidir. Ayrıca bölge halkı kendi seçtiği temsilcilerden oluşan bölgesel organlar yoluyla bölgenin yönetimine katılmakta, kimi ortak bölgesel gereksinimlerin belirlenmesinde bunlara çözüm niteliği taşıyan kararların alınmasında etkili olmakta, yönetimi denetlemektedir.⁵⁴

İl yerel yönetimleri, il işlerinin il genel meclislerinin kararları ile belirlenmekte meclisin başkanı ile büro üyeleri il genel meclisi tarafından seçilmektedir. Başkan yürütme organı olup Türkiye’den farklı olarak il valilerinin il yerel yönetimde yetkileri yoktur. Türkiye’de valilerin il yerel yönetimi üzerindeki yetki ve görevleri, bakanlar kurulu kararı ile atanan Cumhuriyet komiser yapmakta illerde devleti, hükümeti ve ayrı ayrı bakanları temsil etmektedir.⁵⁵

⁵² KARAER, Tacettin: a.g.m., s. 613.

⁵³ KARAER, Tacettin: a.g.m., s. 615.

⁵⁴ KARAER, Tacettin: a.g.m., s. 615.

⁵⁵ TORTOP, Nuri : Mahalli İdareler, Ankara, 1991, s. 32.

Komün denilen belediyelerin kararları onaya gerek kalmaksızın yürürlüğe girer. Ancak karar tarihinden 15 gün içinde il temsilcilerine karar bildirilip bundan iki ay içinde kanuna aykırılık görülürse konu idare mahkemelerine getirilir.⁵⁶

Yerel idareler ticari ve endüstriyel nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmek için bir veya birden çok özel kişilerin de katılabileceği yerel karma ekonomi şirketleri kurabilirler. Yerel hizmetlerin karşılanmasında güçlük içinde bulunan özel teşebbüsleri yerel idareler desteklerler.⁵⁷

Çeşitli yönetim sistemlerine göre ele aldığımız mahalli idareleri kısaca özetlersek, bölgesel devletlerde tek siyasi karar merkezli ve çok siyasi karar merkezli olmalarına göre kıta Avrupa’ında yerel ademi merkeziyetin yalnızca idari anlam taşıması yaklaşımında bu birimlerin politikleşmesi şeklinde bir değişim söz konusudur.⁵⁸

Federal devletlerde ise, federal politikada federe devletlerin eşitçi temsilini ve bu politikaya katılmasını sağlarken yerel çıkarların savunucusu olan örgütlenmelerin varlığını sağlayarak üniterleşmenin sınırlarını çizmekte, Federal Almanya’da olduğu gibi mahalli özgürlüklerin teminatının sağlanmasından çok liberal demokrasinin düzenli işleyişine katkıda bulunmasına öncelik verilmektedir.⁵⁹

Avrupa topluluğu içinde alt birimcilik anlayışına göre halka mümkün olduğunca yakın politika oluşturmak tabandan gelen otomatik kontrol mesajı ile karar

⁵⁶ TORTOP, Nuri : a.g.e, s. 32.

⁵⁷ TORTOP, Nuri : “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, Ç.Y.Y, C. II, S. 2, Mart 1993, s. 8.

⁵⁸ ERENÇİN, Arif : “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”, Ç.Y.Y., C. III, S. 5, Eylül 1994, s. 4.

⁵⁹ ERENÇİN, Arif : a.g.m., s. 6.

verme sürecini halktan kopuk, kayıtsız, bilgisiz seçkinlerinde elinden geri almak gerekir.⁶⁰ Bu anlayış bir başka deyişle ekonomik ilerlemede engel teşkil edebilecek totaliter kontrol mekanizmalarının zayıflatılmasını ve yatay düzenlemelerin gerçekleştirilmesini hedefler.⁶¹

Türkiye’de ise yerel yönetimler üzerine tartışmaların ortak amacı, yerel yönetimleri demokratik ve verimli hizmet üretim birer yönetim kurumu durumuna getirmektir.⁶²

Yönetimin yeniden yapılanması yaklaşımı 1980 sonrasında Kamu yönetimi araştırma raporu ile il, ilçe, köy statüsündeki yerel yönetimlerin yetkilerin artırılması bu birimler üzerindeki idari vesayet denetiminin en aza indirilmesi, yerel yönetimlerin demokratik yöntemlerle birbirlerini denetlemeleri tavsiye edilmektedir.⁶³

1989 sonrasında Türkiye’de önemli tartışma konusu olan İkinci Cumhuriyet yaklaşımı ile yerinden yönetimin siyasallaşması ve bölge yönetimlerinin kurularak, bölge valilerinin seçimle göreve gelmeleri bölge parlamentolar ile birlikte merkezi

⁶⁰ ERENÇİN, Arif : a.g.m., naklen.

Hazel Anderson: “Demokrasi Araçlarını Mükemmelleştirmek”, NPQ Türkiye Dergisi, C. I/IV, 1993, s. 24-27.

⁶¹ ERENÇİN, Arif : a.g.m., s. 8.

⁶² ERENÇİN, Arif : a.g.m., s. 8.

⁶³ ERENÇİN, Arif : a.g.m., s. 8, naklen.

TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması - Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, 1992.

idareye ait işlevlerin önemli bölümünü yüklenerek bölgelerini yönetmeleri önerilmektedir.⁶⁴

Ancak bu görüş bölge valilerinin seçimle göreve gelmesi ademi merkeziyetçiliğin geliştirilmesi adına devlet otoritesinin bölgesel düzeyde güçlendirilmesine neden olacağı kaygısı ile eleştirilmektedir.⁶⁵

Seçimli valilik konusunda, mevcut valilerin seçimle işbaşına getirilerek esasen bu konuda engelleyici anayasal hüküm bulunmadığından böylece sakıncalı boyutlarda ve dolaylı olarak siyasallaşan valiliğe gidiş yolunun doğrudan ve açıkça siyasal yönetime dönüştürülerek demokratikleşme talepleri ile uyum sağlanabileceği belirtilmektedir.⁶⁶

1992 yılı başında koalisyon hükümetinin yayınladığı bir genelge ile yönetimin yeniden yapılanması yaklaşımı somutlaşmış, istişarî, nitelik taşıyan ve toplumun çeşitli kesimlerini içeren ilçe ve il meclislerinin kurulması öngörülmüş, böylece hizmetlerin etkin ve verimli sunulması amaçlanmış, getirilmek istenen güçlü il sistemi il idaresi kanununda değişiklik yapılmasına ilişkin tartışmalar sonuçlanmamış bu konuda bir mesafe alınamamıştır.⁶⁷

⁶⁴ ERENÇİN, Arif : a.g.m., naklen.

⁶⁵ ERENÇİN, Arif : a.g.m., naklen.

PEKDEMİR, Mehil : Z. Cumhuriyet Tartışmaları, Röportaj, Metin Sever ve Cem Dizdar, Ankara, 1993, s. 223-256.

⁶⁶ ERENÇİN, Arif : a.g.m., naklen.

GÖNÜL, Mustafa : “Seçimli Valilik Üzerine Düşünceler”, AİD (C. XXV, S. 3, Eylül 1992, s. 51-70.

⁶⁷ ERENÇİN, Arif : a.g.m., naklen.

Genel kabul gören şekli ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.⁶⁸

Bu hali ile yerel yönetim kuruluşları ülke yönetim sisteminin içinde yer alırlar. Merkezi yönetimin hiyerarşik denetiminde değillerdir. Sadece hukuka uygunluk denetimi söz konusu olup, ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerinde uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartlar belirlenir.⁶⁹

D. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve HABİTAT - II

Küreselleşen sorunlar ve uluslararası ilişkiler sisteminde yerel yönetimin önemi birbirine zıt gibi görünen küreselleşme ve yerelleşme şeklindeki değişimlere rağmen artmaktadır. Ekonomik, sosyal ve siyasi sorunların birçoğu küreselleşmesi sonucu devletlerarası işbirliğini, örgütlenmeleri ve buna bağlı olarak karşılıklı bağımlılığı

T.C. Başbakanlık Genelgesi, 3-1-192 tarih, 1992/1 sayılı.

⁶⁸ YALÇINDAĞ, Selçuk : a.g.m, s. 15.

⁶⁹ YALÇINDAĞ, Selçuk : a.g.m, s. 15-16.

ilke ve düşüncesi ile bölgesel ve küresel bağımlılık gerçeği arasında kurulması gereken denge sorununu ortaya çıkarmıştır.⁷⁰

Yerinde çözümlemeyen mahalli bir sorun küresel bir problem olabileceği gibi uluslararası veya bölgesel düzeyde ortaya çıkan nüfus hareketleri, çevre olayları terör, gibi bölgesel sorunların yerel yönetimleri etkilemesi kaçınılmazdır.⁷¹

1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve TÜRKİYE

Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıktıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında gelir. Böylece yerel yönetim olgusu ile ulus-devleti parçalamak değil bütünleşmeyi kolaylaştırmak için bir araç olarak kullanılmaktadır.⁷²

Bu düşünceleri Avrupa konseyi bünyesinde 1980 li yıllarda başlayan çalışmalar 15 Ekim 1985 tarihinde hazırlanan şart sözleşme üye ülkelerin imzasına açılmış 21-11-1988 tarihinde bu şart ülkemiz adına imzalanarak 3723 sayılı kanun ve

⁷⁰ ERYILMAZ, Bilal : “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, Ç.Y.Y., C. IV, S. 2, Mart 1995, s. 89.

⁷¹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 89.

⁷² KELEŞ, Ruşen : “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye” Ç.Y.Y., C. IV, S. 6, Kasım 1995, s. 3.

6-8-1992 tarihli bakanlar kurulu kararı ile bazı maddelere çekince konularak onanmış ve yürürlüğe girmiştir.⁷³

Şartı onaylayan her ülke 12 maddesinde belirtilen paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere toplam 20 paragrafı ile kendisini bağlamayı taahhüt edecektir.⁷⁴

Yerel yönetimler özerklik şartının birinci bölümde özerk yerel yönetim kurumunun anayasal ve yasal temele oturtulması gereği, yerinden yönetimin tanımı, görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde gereken ölçütler, üzerinde olan devlet denetiminin azaltılması, görevlerinin önemi ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği vurgulanmıştır.

İkinci bölümde bu şartı onaylamış devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili hükümler son bölümde ise uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.⁷⁵

Bu şart ile yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmekte ancak bu hükümlerin uygulanması ülkelerin iç mevzuatına bırakılmaktadır.⁷⁶

⁷³ YETER, Enis : “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye : Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, Ç.Y.Y., C. V, S. 1, Ocak 1996, s. 3-4.

⁷⁴ YETER, Enis : a.g.m., s. 4.

⁷⁵ KELEŞ, Ruşen: a.g.m., s. 4.

⁷⁶ PITIRLI, Ali : “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, T.İ.D., S. 405, Aralık 1995, s. 14.

Şartta yerel yönetimler doğrudan doğruya halka dayandıklarından özgürlükçü demokrasinin gerçek dayanağı, halkın kamu yönetiminde karar sahibi olmasının başlıca aracı olarak tanımlanmaktadır.⁷⁷

Yerel yönetimler hür ve seçilmiş karar organı ile donatılmış olmalı, görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde olmalı, denetimleri önleyici değil kanunilik temeline dayanmalı, görevlerine uygun gelirlerle donatılmalı ve bu gelirler özerkliklerine kısıtlama getirmemelidir.⁷⁸

Bu şartı imzalamış kimi ülkeler için şartın kuralları kendi mevzuatlarında var olan kurallara yenilik getirmemiştir, kimi ülkeler için şartı onaylamakla Avrupa'nın ortak tüze sistemi içinde yer alma tercihini göstermek anlamında olup, kimi ülkelerde bu şartı onaylamakla yerinden yönetim düzeltimlerini gerçekleştiren anayasal ve yasal düzenlemelerin yapılmasında kaynak olmuştur.⁷⁹

Türkiye bu şartı onaylarken aşağıdaki maddelere çekince koymuştur.⁸⁰

1. Yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde olabildiği ölçüde uygun bir zamanda ve biçimde danışılması (madde 4/6).

2. Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi (madde 6/1).

⁷⁷ PITIRLI, Ali : a.g.m., . 15.

⁷⁸ PITIRLI, Ali : a.g.m., . 15.

⁷⁹ KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s. 5.

⁸⁰ KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s. 17.

3. Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve etkilerin yasayla ve temel tüze ilkelerine göre belirlenmesi (madde 7/3).

4. Yönetmelik denetime ancak yönetmelik denetimle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (madde 8/3).

5. Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması (madde 9/14).

6. Dağıtılan kaynakların, yerel yönetimlere özgülenmesinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine, uygun biçimde danışılması (madde 9/6).

7. Yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması (madde 9/7).

8. Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması (madde 10/2).

9. Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması (madde 10/3).

10. Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzede tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması (madde 11).

Yerel özerklik şartının bir çok ilkesini benimsemiş olmasına karşın çekince koyduğu bu maddelerin bir bölümünün ülkenin ekonomik, sosyo-kültürel yapısının ve koşullarının bir gereği olduğu öne sürülse bile çoğunun ilgili olduğu ilkelerin neden benimsenmemiş olduğunu anlamak güçtür.⁸¹

Bu şartın yürürlüğe girmesi ile köy idaresi açısından ihtiyar meclisinde yer alan öğretmen ve imamın doğal üyeliğine ilişkin köy kanunundaki hüküm yerel özerkliği teorik olarak ortadan kaldırayabileceğinden veya zedeleyebileceğinden kanaatimizce bu hüküm şarta uygun olarak değiştirilmelidir.⁸²

Faaliyet alanına ilişkin olarak anayasamızın 6. maddesinde yer alan “hiçbir kimse veya organ, kaynağını, anayasadan almayan devlet yetkisini kullanamaz” hükmü ile şartın 4/2 maddede yer alan “yerel yönetimler, yerel sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olup da başka bir kuruluşa verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkilidir.” hükmü çeliştiğinden yerel yönetimlere ilişkin anayasamızın 127 maddesi değiştirilme”, buna paralel köy kanunu değiştirilmelidir.⁸³

Yerel yönetimlere tanınan takdir hakkı ülkemizde katı kurallarla hareket alanları belirlendiğinden ve idari vesayet ağır biçimde uygulandığından bu açıdan daha esnek ve yumuşak hukuki düzenlemelere gidilmelidir.⁸⁴

⁸¹ KELEŞ, Ruşen : a.g.m., s. 18.

⁸² Aksi fikir için bkz., ZENGİN, Eyüp: “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açıdan Karşılaştırma), TİD, S. 403, Ankara, 1994, s. 138.

⁸³ ZENGİN, Eyüp : a.g.m, s. 198.

⁸⁴ ZENGİN, Eyüp : a.g.m, s. 198.

Bu şart imzalanmakla ülkemizde artık, kararların sadece üst noktalarından oluşuğu ve yönlendirildiği bir yönetim sisteminin etkili ve verimli olamayacağı anlaşılmaya başlanmıştır.⁸⁵

2. HABİTAT II ve YEREL YÖNETİMLER

Haziran 1996 yılında İstanbul'da yapılan kent doruğu da denilen Habitat II de ona tema olarak iki konu seçilmiş olup, bunlar herkese uygun konut ve kentleşen dünyada sürdürülebilir insan yerleşmeleridir. Sürdürülebilir ve insanca yaşanabilir bir kentin kurulması, işletilmesi, yönetilmesi, oradaki bireylerin örgütlü katılımı ile sağlanabileceğinden, bunun için de yerel yönetimler ön plana çıkarılmıştır.⁸⁶

Hızla kentleşen dünya da bu süreci etkileyen etmenler arasında nüfusça büyüme göç, işlenme düzeyi kültürel beklentiler, değişen tüketim ve üretim kalıpları, ciddi boyuttaki bölgeler arası dengesizlikler sayılabilir.⁸⁷

Sürdürülebilir, yaşanabilir kırsal yerleşmelerin gelişmesi için endüstri alanında ekonomik üretim ve hizmet etkinliklerine uygun ve çevre dostu yatırımları artırmak yolu ile sürdürülebilir tarımsal etkinlikler yaratılması yanında iş imkanlarının artırılması gereği, tüm insan yerleşmelerinin konuta, alt yapı ve hizmetlere özel bir önem verilmek koşulu ile yaşam ve çalışma koşullarını iyileştirme sağlama gereği vurgulanmıştır. Bunun için öneriler gelmiştir. Bu önerilerin yerine getirilmesi için

⁸⁵ ZENGİN, Eyüp : a.g.m, naklen.

PITIRLI, Ali : "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" TİD, s. 383, Haziran 1989, s. 59-72.

⁸⁶ GERAY, Cevat : "Yerel Yönetimler ve Habitat II", Ç.Y.Y., C.V, S. 3, Mayıs 1996, s. 6-7.

⁸⁷ GERAY, Cevat : a.g.m., s. 7.

devlete düşen iş gerekli yasal düzenlemelere yapmak, yerel yönetimlere gelir getirici faaliyetleri desteklemek, karar alma ve yönetime katılmada kurumsallaşmayı desteklemek faaliyetleri destekleyici olup saydamlığı ve verimliliği artırıcı faaliyetlerde bulunmak olarak belirtilmiştir.⁸⁸

II. TÜZEL KİŞİLİK KAVRAMI

Kişilik sıfatı tek tek insanlar ifade eden kavram olup hukuki alanda hak sahibi olma ve borç altına girme, bu haklarını yasalar çerçevesinde kullanabilme imkanını ifade eder. Bu anlamda hukuk sistemimizde tek tek insanları gerçek kişilik, kişilerin oluşturduğu topluluklara veya bir malın belirli bir amaca tahsis edilerek bu amacın gerçekleşmesi için oluşturulan varlığa tüzel kişilik kavramları kullanılmıştır.

Köy kanunu, il idaresi kanunu ve anayasamızda köyün bir kamu tüzel kişisi olduğuna dair hüküm nazara alındığında; tüzel kişilerin kamu tüzel kişileri - özel hukuk kişileri ayrımı yapıldığını görürüz.

Bu iki tüzel kişiliğin ayrımında gözönüne alınması gereken kriterler hakkında moniste teoriler ve tüzel kişilerin muhtelif karakterlerine dayanan kritere ilişkin teoriler ortaya konulmuştur.⁸⁹

⁸⁸ GERAY, Cevat : a.g.m., s. 8-9.

⁸⁹ ONAR S. Sami : a.g.e, C. II, s. 1032.

A. MONİSTE TEORİLER

Tüzel kişilerin sadece bir karakteri nazara alınarak ayırım yapılabileceği savunulur.

Rosin tarafından ortaya atılan ve tüzel kişinin, topluluğa karşı mükellef olduğu vecibe nazara alınmalıdır. Kamu tüzel kişilerin üçüncü şahıslara karşı ifası ile mükellef olduğu borç, vecibe kamu hukuku kurallarına dayanır ve bu hukukun koyduğu amaçları takip mecburiyetinden ibaret olup böyle bir vecibenin varlığı, devletin, bu tüzel kişi üzerindeki denetimin olup olmamasından anlaşılır.⁹⁰

Ancak kamu hizmetini gören ayrıcalıklı şirketler özel hukuk hükümlerine tabi olduğu belirtilerek bu teoriye karşı sigloch tarafından ileri sürülen bu vecibenin varlığı yanında teşkilatın kamu hukuku kuralları ile düzenlenmiş olması şartını ilave etmiştir.⁹¹

Bu teori de ikinci bir kriter getirdiğinden ve bazı kamu tüzel kişilerinin özel emlakini veya kamu hizmeti niteliğinde olmayan teşebbüsleri kurabilmesi ve öne sürülerek bu teoriye karşı, tüzel kişilerin doğuşunda hususi hukuk tasarrufu-kamu hukuku tasarrufuna göre ayırım getirmişlerdir.⁹²

⁹⁰ ONAR S. Sami : a.g.e, C. II, s. 1033.

⁹¹ ONAR S. Sami : a.g.e, C. II, s. 1033.

⁹² ONAR S. Sami : a.g.e, C. II, s. 1033-1034.

B. TÜZEL KİŞİLERİN MUHTELİF KARAKTERLERİNE DAYANAN KRİTERLER

Kamu hizmetlerinin çok ve değişik olması, hergün yeni ihtiyaçlar ve yeni hizmetler belirmesi ve bunları görecekt teşkilatın da birbirinden farklı yapılarda kurulması zorunluluğu, ortaya muhtelif fizyonomilerde birçok tipler çıkarmıştır. Bunların içinde bir takım mutavassıt tipler vardır ki bunlarda her iki grubun da karakteri görünür.⁹³

Haurio tarafından ileri sürülen teoriye göre ayrımda şu 14 noktaya dikkat edilir. Bu kriterler kesin olmayıp kritere esas olacak bir emare kabul etmektedir.⁹⁴

1. Özel hukuk tüzel kişileri özel hukuk hükümlerine göre ilgililerin bu hukuka tabi iradeleriyle doğarken, kamu tüzel kişileri devlet, kamu idareleri gibi önceden var olan kamu kurumları tarafından tanınarak düzenlenmiş tüzel kişilerdir yahut kamu kurumları gibi doğrudan doğruya bir kanun veya kanuna dayanarak idari tasarrufla doğar.

2. Özel hukuk tüzel kişileri ilgililerin serbest iradeleri ile istedikleri zaman sona erdirilebildikleri halde kamu tüzel kişileri kanun veya kanuna dayanan idari tasarrufla sona erer.

3. Özel hukuk tüzel kişileri şahsi ve özel faaliyet sahalarında görünürlerken kamu tüzel kişileri kamu hizmeti görürler, bunun için kamu kudretini kullanırlar. İçten gelen bir kuvvet ve denetimleri söz konusudur.

⁹³ ONAR, S. Sami : a.g.e., C. II, s. 1035.

⁹⁴ ONAR, S. Sami : a.g.e., C. II, s. 1036-1038.

4. Özel hukuk tüzel kişileri her türlü muameleyi ifa edebilirken, kamu tüzel kişilerin faaliyet alanları objektif hukuk kuralları ile tayin edilir.

III. TÜRKİYE'DE KÖY MUHTARLIKLARININ ORTAYA ÇIKMASI ve BUGÜNKÜ DURUMU

Sosyal ve tarihi bir realite olarak mevcut olan köyler özellikle göçebe hayatı yaşayan Türk toplumu yerleşik hayata geçerken oluşturdukları küçük yerleşim biriminin kamu hukukuna somut biçimde Tanzimat Fermanı ile ele alınmış ve batılılaşma çabasındaki Osmanlı İmparatorluğu idare hukuk ve batılılaşma çabasındaki Osmanlı İmparatorluğu idare hukuku alanında özellikle Fransız idare sistemini örnek almaya çalışmış, tanzimattan sonra köy gerçeği önce kabul edilmiş ve idari birim olarak daha sonra çıkarılan kanunlar ile ele alınmış, köyün bugünkü konumu cumhuriyet ilanı ile çıkarılan köy kanunu ile alınmıştır.

A. TANZİMAT FERMANININ İLANINDAN ÖNCE KÖYLER

Köyün Osmanlı İmparatorluğunda en küçük yönetim birimi olduğu, bu birimde idari görevlerin yerine getirilmesinde dönemlere göre farklılıklar olup, ancak her dönemde halkın, köy düzeyinde temsilcileri vasıtasıyla hükümet görevlileri nezdinde temsil edildikleri, köyü temsil eden bu kimselerin genellikle kethüda diye adlandırıldıkları, bazan da ihtiyar adıyla anıldıkları, imamların köy yönetiminde bunlarla birlikte söz sahibi oldukları, ayanlığın ortaya çıkması ile birlikte köy

kethüdasının yerine ayanın geçtiği muhtarlık teşkilatının kuruluşuna kadar bu sürenin devam ettiği söylenebilir.⁹⁵

III. Selim'den başlayarak yapılmak istenen düzenlemeler 1826 yılına kadar olumlu sonuç vermemiş, özellikle İstanbul'a olan göçün önlenmesi ve kentte güvenliğin sağlanması amacıyla bu kentin mahallerinde 1829-1830 da muhtarlık teşkilatları kurulmuştur.⁹⁶

Anadolu'da köy ve mahalle muhtarlık örgütünün kuruluşu ilk olarak Kastamonu sancağına bağlı Taşköprü'de kurulmuştur.⁹⁷ Taşköprü ayanı çeşitli isimler altında vergi toplayarak halka zulmetmesi üzerine halk, ayanı Kastamonu mütesellimine şikayet etmiştir. Mütesellimin davetine uymayan ayanın isyanı üzerine isyan bastırılmış, bu olaydan sonra mütesellim yeni bir ayana seçtirme yoluna gitmemiş, bunun yerine İstanbul mahallerinde uygulanan muhtarlık sistemine uygun sancakta her mahalde halkın takdirini kazanmış kişilerden muhtar-ı sâni adı ile iki muhtar seçmiştir, bütün mahalle halkını toplayarak muhtarlara imamını kefil etmiş, mahalle halkına da muhtarlar kefil olmuşlardır. Seçilen muhtarlar deftere kaydedilerek bu defter ve beraberinde halkın yeni düzenden memnun olduğunu ve asayişin sağlandığını bildiren ilamıda İstanbul'a göndermiştir.⁹⁸

⁹⁵ ÇADIRCI, Musa : "Türkiye'de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi" Ç.Y.Y., S. 3, Mayıs 1993, s. 4.

⁹⁶ ÇADIRCI, Musa : a.g.m., s. 5.

⁹⁷ ÇADIRCI, Musa : a.g.m., s. 5.

⁹⁸ ERYILMAZ, Bilal : "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı, ve Gelişimi, TİD, S. 378, s. 468 den naklen.

ÇADIRCI, Musa : "Türkiye'de Muhtarlık Teşkilatının Kurulması Üzerine Bir İnceleme", Belleten, C. XXIV, S. 135, Temmuz 1970, s. 410-411.

II. Mahmut durumdan haberdar edilince çok memnun olmuş, bu düzenin diğer vilayet, kaza, mahalle ve köylerde de uygulanması için ferman çıkarmış böylece muhtarlık teşkilatı kurulmaya başlanmıştır.⁹⁹

Bu dönemde iki muhtarın seçilmesi ve imamı kefaleti ile yönetimin tek kişinin eline geçmesine engel olunmaya çalışılmış, halk memnun olmadığında imamlar ve gelenler vasıtasıyla denetimle görevli mütesellime şikayet edebiliyordu.¹⁰⁰

Muhtarların en önemli görevi halkla hükümet arasındaki ilişkilere aracılık yapmak ve bölgedeki asayiş sağlamaktır.¹⁰¹

B. TANZİMATAN CUMHURİYET DEVRİNE KADAR KÖYLER

Batılılaşma çabasındaki Osmanlı İmparatorluğu tanzimat fermanının ilanından sonra bir dizi kanun ve talimat çıkararak ülkenin hukuk ve idare sistemini yeni baştan düzenlemeye çalışmıştır. 1858 yılında çıkarılan ve idari taksimatı gösteren Vali, Mutasarrıf ve kaymakamların vazifelerini Şamil Talimatın 1. maddesine göre memleket, eyalet, liva veya sancak, kaza, ve karyelere (köylere) taksim etmiştir.¹⁰²

⁹⁹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m. Naklen

ÇADIRCI, Musa : a.g.m., s. 412.

¹⁰⁰ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 469.

¹⁰¹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 469.

¹⁰² ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 470.

Aynı taksimat 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde de kabul edilmiş önceleri Tuna vilayetinde uygulanan bu nizamnamede 5. maddesine kasaba ve şehirlerdeki en az 50 hane bir mahallenin ve her bir mahallede karye hükmünde kabul edilmiştir.¹⁰³

Bu hükme göre her köyde her sınıf ahali için iki muhtar seçilecek eğer cemaat 20 haneden az ise bu sınıfın yalnız bir muhtarı olacak, seçim sonucu kaymakama bildirilip, kaymakam onayı ile göreve başlayacaktır. Ayrıca her köyde her sınıf ahali için 3-12 kişiden oluşan ihtiyar meclisi bulunacak, imamlar veya ruhani liderler bu meclisin doğal üyesi olacaklardır.¹⁰⁴

Muhtarlar köylerde asayiş ve vergi tahsil işlerinde, hükümetin icra organı olarak vazife görecekler, su yolu, çeşme, cami gibi binaların onarı ve bakım hizmetlerini yürüteceklerdir. Ayrıca bekçi ve korucu gibi köy zabıtası işlerinde çalışanların yönetimi de muhtarlara aittir.¹⁰⁵

İhtiyar meclisleri ise ait oldukları cemaatin vergi hisselerinin usulü üzere tevziine nezaret etmek, köylerin temizliğine ve ziraatin gelişmesine ilişkin konular, müzakere etmek ve konunun tayin ettiği derecede sulhen çözümlenebilecek davalara bakmaktır.¹⁰⁶

¹⁰³ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 471.

¹⁰⁴ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 471.

¹⁰⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 471.

¹⁰⁶ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 471.

1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile önceden kazalara bağlı olan köyler bu nizamnamenin 1. maddesi ile yeni oluşturulan ve kazalara bağlı olan nahiyelere bağlanmıştır.¹⁰⁷

Bu nizamname ile muhtarlara yetkileri genişletilerek, nahiye müdürleri tarafından muhtarlara verilen kanun, nizam ve hükümet emirlerini köyde ilan etmek, köy ve çiftliklerdeki ölüm ve doğum vakalarını belirli zamanlarda nahiye müdürlerine bildirmek şeklinde sayılmış, ihtiyar meclisi ise köy halkı arasında zuhur eden davaları sulhen çözmek hükümete teslimi gereken suçluların fiil ve hareketleri hakkında köyde ilk tahkikatı yapmak, köyün hususi ihtiyaçlarına ait işleri müzakere etmek şeklinde sayılmıştır.¹⁰⁸

Köy ve mahalle muhtarlıkları 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı ile 1864 ve 1871 tarihli düzenlemeleri yürürlükten kaldırılması üzerine köy idareleri yasal dayanaktan yoksun ancak hükümetini izni ile faaliyetlerine devam eden idari birimler olmuşlardır.¹⁰⁹

Görülüşü gibi Osmanlı idaresi köyleri cemaat esasına ayırarak örgütlenmiş, en alt birimde seçme yeterliliği, 18 yaşını doldurmak, Osmanlı tabakasından olmak ve senede 50 kuruş vergi veren erkekler için, seçilme yeterliği için 30 yaşını doldurmuş olmak, Osmanlı tabakasından olmak ve senede 1000 kuruş vergi veren erkekler için tanınmış olması, Osmanlı idaresinin mahalli kurullardaki yetkili temsilcilerin

¹⁰⁷ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 472.

¹⁰⁸ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 472.

¹⁰⁹ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 473.

taininde en alt yerleşme birimlerinde bile kontrol edebileceği dar bir gruba mensup olanların yönetimi ele almasını istemiştir.¹¹⁰

Bütün bu gelişmelere rağmen Gözübüyük'e göre¹¹¹ köy idarelerine verilen statü, asıl görevler devlete ait vergilerin köye taksimi, tahsili ve teslimine ilişkin olup istişari faaliyetlerini nedeniyle köylerin tüzel kişiliğinden bahsedilemez. Bu sebep iki köy arasındaki en ufak sorunlar aralarında çözülebileceği yerde merkezi hükümet birimlerinin müdahalesi ile çözümlenmesi beklenirdi.¹¹²

C- CUMHURİYET DÖNEMİNDE KÖYLER

Kurtuluş savaşı sona erip yeniden devlet düzeni oluşturulurken halkın % 80'nin köylü oluşu, modern ve kuvvetli devlet yaratmanın öncelikle köylerde ve köylülerde arzulanan değişikliği ve gelişmeyi sağlamaya bağlı olduğu düşünülerek 1924 Anayasasından evvel köy kanunu yürürlüğe sokularak köyün değişik yönleri ele alınarak tanımlar yapılmış ve köye açıkça kamu tüzel kişiliği tanınmıştır.¹¹³

¹¹⁰ ORTAYLI, İlber : "Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, TODAİE Yayınları, Ankara 1974, s. 101.

¹¹¹ ORTAYLI, İlber : Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler, Naklen

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'de Mahalli İdareler, s. 97.

¹¹² ORTAYLI, İlber : a.g.m., s. 102-103.

¹¹³ GÜL, Kemal Vehbi : Köy ve Mahalli İdaresi, Ankara 1965, s. 38.

Tarım memleketi olan ülkemizin üretici sınıfı olan ve geçimini tarım ve hayvancılıktan sağlayan köyden başlamayan kalkınma hamlesinin başarıya ulaşmayacağı söyleyebiliriz.¹¹⁴

Başlangıçta günün şartlarına göre gayet ileri ve demokratik bir hüviyet gösteren günümüze kadar 20 den fazla değişikliğe uğrayan köy kanunu, zaman içinde sosyo-ekonomik gelişmelere paralel olarak yeniden ele alınması gerekir. Köyler mali imkanların yetersizliği nedeniyle gerçek bir mahalli idare birimi haline gelememişler ve merkezi idarenin adeta bir şubesi gibi görülmüştür.¹¹⁵ Mali imkansızlıklardan dolayı alt-yapıya ilişkin hizmetleri ifa edemeyen köy idareleri bu hizmetleri devletten beklemişler, bu beklenti çoğu zaman gerçekleşmemiş veya geç gerçekleşmiştir. Avrupa ülkelerindeki köy idareleri ya belediyeler ile ya da taşra teşkilatı ile işbirliği içinde faaliyetlerini yürütmektedir.¹¹⁶

Cumhuriyetin ilanında nüfusun % 80 inden fazlası köyde yaşarken bu sayı 1990 sayımlarına göre 56.473.000 toplam nüfusun 23.147.000 ni köylerde yaşamaktadır.¹¹⁷ Şehirlerin ekonomik, sosyal, kültürel birer cazibe merkezi haline gelmeleri sanayileşme, tarımda makineleşme, bazı köylerde belediye teşkilatı kurulması gibi sebeplerle köylü nüfus oranı küçülmüş ancak nüfus miktar olarak artmaya devam etmiştir. Sanayileşme ve şehirleşmenin seyir ve hızı köy nüfusunun hem genel nüfusu oranı hemde köy nüfusunun miktar olarak azalması sonucunu doğurmayacağını

¹¹⁴ GÜL Kemal Vehbi : a.g.e., s. 57.

¹¹⁵ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 473.

¹¹⁶ ERYILMAZ, Bilal : a.g.m., s. 474.

¹¹⁷ Sayılarla Türkiye, T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara 1996, s. 2.

belirler.¹¹⁸ Köyde yaşayanların oranındaki düşüğe bakılarak köye yönelik çalışmaların hızı kesilmemelidir. Taraf olduğumuz Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı karşısında kırsal yerleşimlerde hayata geçirilmelidir.¹¹⁹

Cumhuriyet devrinde köy sorularına ilişkin çalışmalarda yoğunluk olsada sistemli bir çalışma olmaması daha çok büyük işletmelerin işine yaramıştır. 1963 yılında planlı kalkınma dönemine girilmiş köy sorunları, ulusal kalkınma içinde ele alınmaya başlamıştır.¹²⁰

İnsan hakları evrensel beyannamesinin 21 md. de belirtildiği gibi hükümetlerin otoritelerin temel halkın iradesi olduğuna göre kalkınmanın amacı halkı mutlu kılmak bu nedenle sosyal ve ekonomik kalkınma programlarının hazırlanmasına ve uygulanmasına bir toplumun bütün unsurları etkili ve verimli bir biçimde katılması gerekir. Bu sayede ahenkli bir toplumun yaratılmasına elverişli şartlar ancak mahalli kademede oluşturulabilir. Vatandaşlar o topluluğa ait olduklarını düşünerek ona karşı daha duyarlı ve sorumluluk duygusu içinde olurlar.¹²¹

¹¹⁸ Yaşayan, Sabri: “Köy Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Yeri”, TİD, Aralık 1991, S.393, sh. 81 (78-85).

¹¹⁹ Daha geniş bilgi için bkz: Öktem Kemal: Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, TİD, Mart 1988 S. 378, S.271-308.

¹²⁰ GERAY, Cevat : Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmaları (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler) TODAİE Yayınları, Ankara 1974, s. 13-14.

¹²¹ Özer, Ahmet: “Genel İdare ile Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü” TİD, Ankara, s. 42.

Kararların mahallinde alınması, merkezi idarenin yükünü hafifletir. Bu suretle hükümetin genel idareye ilişkin faaliyetleri daha büyük bir sürat ve verimlilik için yürütülmüş olur.¹²²

Ancak yerel yönetim birimlerimiz uygulamada pek başarılı olmadığı söylenebilir. Çünkü köylerimizle, il özel idarelerinin yönetim birimi olarak adları var kendileri yok durumundadırlar. Köylerde hizmetler köy yönetimince değil merkezin taşra kuruluşları aracılığı ile sunulmakta, yerel yönetim birimi olarak büyük şehir belediyeciliği ve belediye birimlerini görürüz.¹²³

Bunun sebebi olarak yerel hizmetlerin ifasından sorumlu tek idari kuruluşun olmaması yetki ve sorumluluğunun dağınık şekilde mevzuatta yer alması, yerel yönetimlere öz kaynak yaratma yetkisinin tanınmaması, kaynakların sosyal gerçeklere uygun şekilde kullanılmaması, etkin kamuoyu denetiminin olmayışı gösterilebilir.¹²⁴

IV. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI SINIR

UYUŞMAZLIKLARI, KÖY ADLARI ve KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ

Bu bölümde bir yerleşim biriminin köy tüzel kişiliği olarak kanunlar ve yönetmelik çerçevesinde kuruluşunda izlenen usuller, sınırların tespiti, sınır

¹²² Özer, Ahmet: agm., s.42.

¹²³ Yalçındağ, Selçuk: “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, AİD, Mart 1993, C.XXVI, S.1, sh. 45.

¹²⁴ Yalçındağ, Selçuk: agm., sh.45 vd.

uyuşmazlıklarının çözüm yolları, köy adlarının değiştirilmesi ve köy tüzel kişiliğın gerek nüfusun düşmesi gerek belediye olması sebebiyle sona ermesi ele alınmıştır.

A. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN KURULMASI

5542 sayılı il idaresi kanunu ve bu kanuna dayanılarak içişleri bakanlığınca hazırlanıp 11-5-1988 tarihinde yayınlanmış sınır anlaşmazlığı, mülki ayrılma ve birleşme ile köy kurulması ve kaldırılması hakkında yönetmeliğın 32/A md. gereğince bir köye veya belediyeye ait bağılıların bu idari birimlerden ayrılıp kendi aralarında bir birleşmek sureti ile kaldırılarak yeni bir köy kurulması, köy merkezinin kendi idari sınırları içinde yerinin değiştirileceği yolundaki hüküm ile aynı yönetmeliğın 32/E maddesi gereğince ekonomik ve sosyal nedenler ile bulundukları yerleşik yeri terkederek ekonomik odaklara yol kavşakları yerleşik yeri terkederek ekonomik odaklara yol kavşakları gibi yerlere halkın yerleşmesi sonucu bir köy kurulabilmesi için yönetmeliğın 33 md. gereğince o yerde bulunan seçmenlerin en az yarısından bir fazlasını birlikte verecekleri dilekçe ile en yakın mülki amire başvurmaları gerekir.

Kaymakamlıklara yapılan başvuruyu, kaymakam görüşü ile birlikte valiliğe gönderir. Valiler bu başvuruyu incelemeye değer görürlerse ilgili vali yardımcısına işe başlama emrini verir. Bağımsız köy kurulmasında coğrafi, ekonomik, sosyal şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri gözönünde tutulur. Yönetmeliğın 35 maddesine göre ana köy nüfusu 150 den veya ayrıldığı beldenin nüfusu 2.000 den aşağı düşerse istekler bakanlıkça reddedilir. Sağlanan bilgiler dosyası il idare kurulu ile il genel meclisine intikal ettirilmek iştişari nitelikte görüşleri alındıktan sonra valinin görüşleri de belirtilerek içişleri bakanlığına gönderilir. 32/A maddesindeki

durum için Bayındırlık ve iskan bakanlığı ile sağlık bakanlığı ve ilgili bakanlık ve diğer kuruluların görüşü alınarak bakanlıkça karara bağlanır. Bu karar resmi gazetede yayımlanması ve ilgililere tebliği ile kuruluş tamamlanmış olur.¹²⁵

Yönetmeliğin 32/c maddesine göre tabi afete uğramış veya uğrama tehlikesi olan köylerin ve bağlılarının ile kaldırılması imkanı bulunmayan orman içi köylerin ve bağlıların başka bir yerleştirilmesi yer alınına kabul edilen göçmenlerin yetkili mercilerce ayrı bir köy halinde yerleştirilmesi amacıyla yeni bir köy kurulmasına bakanlar kurulunca karar verildiği takdirde ilgili bakanlık ve kuruluşlar temsilcilerinin de katılımıyla yerinde gerekli incelemeler yaptırılır, geliştirilen dosya üzerinde bayındırlık ve iskan bakanlığı ile sağlık bakanlığının da görüşü alınarak iç işleri bakanlığınca kuruluşları tamamlanır.¹²⁶

Köylerin birleştirilerek veya ayrılarak yeni köy oluşturulması ile bir köyün mahalle veya semtinin bu köyde başka bir köye bağlanması il idaresi kanununun 2/Ç maddesi gereğince içişleri bakanlığının tasvibi yeterlidir.

Köy kurulmasına ilişkin karar idari nitelikte olduğundan ilgili kişilerin bu karara içişleri bakanlığı nezdinde gerekçeleri ile itiraz etmeleri veya idari dava açmaları imkanı vardır.¹²⁷

¹²⁵ AYTAÇ, Fethi : Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi hakkında bilgiler), Ankara 1995, s. 24-25.

¹²⁶ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 25.

¹²⁷ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 26.

B. KÖY ADLARININ BELİRLENMESİ ve DEĞİŞTİRİLMESİ

Kurulan bu köylere isim verilmesi ve kurulmuş ve isim almış köylerin isimlerinin değiştirilmesi il idaresi kanunu 2/Ç maddesi gereğince içişleri bakanlığının karar ve tasvibi ile yapılır.

Köy adı değişikliği isteği Vali, kaymakamlardan gelebileceği gibi doğrudan içişleri bakanlığınca değişiklik yapılabilir. Köy muhtarı, ihtiyar meclisi veya köy halkından kimselerin bu doğrultuda talepleri il daimi encümenini görüşü alınarak içişleri bakanlığınca değiştirilebilir.

C. KÖYÜN SINIRLARI

1. Köy Sınırlarının Tespiti

Köy sınırları bucak, ilçe ve il sınırlarını teşkil etmediği takdirde komşu köylerin ihtiyar meclisleri tarafından anlaşma sureti ile çizilir. Keyfiyet beraberce düzenlenecek sınır kağıdında belirtildikten sonra bağlı bulundukları ilçe veya il idare kuruluna tasdik ettirilir.¹²⁸

Ayrı bucak, ilçe ve illere bağlı bulunan komşu köyler arasındaki sınırlar bu bucak ilçe ve illerin sınırlarını oluşturacağından ilgili illerin idare kurulları, genel

¹²⁸ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 21.

meclislerinin görüşleri alındıktan sonra işleri bakanlığının kararı ve cumhurbaşkanını onaması ile çizilir.¹²⁹

Sınırlar tespit edilirken köy kanunu 3.maddesine göre şu esasları dikkat edilmesi ve sınır kağıdına yazılması gerekir.

1. Eskiden beri bir köyün sayılan bütün tarla bağ, bahçe, çayır, çimenlik, palamutluk baltalık ve otlaklar sınır içinde kalmalı.

2. Dağlık ve ormanlık havalide, ötede beride dağınık, olan evler, tarlalar, meralar, parça parça en yakın köye bağlı sayılmakla beraber bunlar sınıf haricinde bırakılmalı, yalnız herbirinin adı sınır kağıdının altına yazılmalı.

3. Sınır, mümkün olduğu kadar kolay anlaşılacak surette dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli dereler, tepeler, yollar veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçmeli ve bu dere, tepe e yolların veya işaretli yerlerin köylüce adları ne ise behemehal sınırda sırası ile yazılmalı.

4. Eğer bir köyün sınırını derelerden tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek kabil olmazsa o halde sınır mümkün olduğu kadar düz yapılmalı ve büyük taşlar dikilerek sınır gösterilmeli.

5. Bir köy ahalisinden bazı kimselerin başka bir köy arazisi içinde kalan dağınık tarla, bağ, bahçe yerleri sahibinin bulunduğu köyün sınırında değil öteki köyün sınırında gösterilmeli.

¹²⁹ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 21.

6. Bir köyün sınırı mutlaka diğer köyün sınırı ile birleşmesi gerekmez arada kalan ve öteden beri hiçbir köyün mali sayılmayan boş arazi dağlar, ormanlar varsa bunlar yine sınırın dışında bırakılmalıdır.

7. Bir köyün malı olan yaylaların o köy ihtiyar meclisince ayrıca sınırları çizilmekle beraber bu sınır kağıdı asıl köyün sınır kağıdı ile birleştirilmelidir (Köy kanununu 4. madde).

8. Sınır kağıdına müşterek mallar, olup olmadığı yazılmalı, varsa çerçeve sınırları çizilmeli kullanımın tarz ve şekilleri bütün ayrıntıları ile açıklanmalı.

Köy kanunu 6. maddesine göre birkaç köy arasında müşterek sıvat, sulak ve pınar mer'a baltalık yaylak gibi yerler eğer bir köy sınırları içinde kalıyorsa o köyün malı olmakla beraber diğer köylerde eskisi gibi yararlanırlar. Bu gibi müşterek yerler hiçbir köy sınırı içinde kalmıyorsa buradan yararlanan köylerin müştereken malı olup her köyün sınır kağıdında bu hakları yazılır ve müştereken koruyup eskisi gibi yararlanırlar.

Köy kanunu 3 ve 4 md. ile vilayetler idaresi kanununun değişik 2. md. gereğince sınır kağıtların asılları, tapu sicil müdürlüklerinde korunur, onanmış birer sureti sınır köylerin ihtiyar heyetine verilir. Bundan başka her köyün onaylı sınır kağıdı tapu sicil müdürlüğünce bir deftere yazılarak idare kuruluna onaylatır. Bu defterin onaylı bir sureti de idare kurlunda muhafaza olunur.

2. Sınırların Değiştirilmesi

Köy kanunu 5/2 md. göre çizilen sınırlar kesin olu 5 yıl süre ile değiştirilemez. Bu süre geçtikten sonra değişen durum ve ihtiyaç üzerine ilgili ihtiyar meclisleri sınırın büyütülüp, küçültülmesi için müracaatta bulunurlarsa sınır değişikliği başka köye dokunmuyorsa il veya ilçe idare kurulu kararı ile sınır düzeltilir ve tasdikli deftere yazılır. Eğer bu değişiklik başka köye dokunuyorsa bu maddenin 1. fıkrasında belirtilen iki köy arasında nizalı sınırların çizilmesine ilişkin usuller dairesinde mesele çözümlenir.

İl idaresi kanununa göre belirlenmiş sınırların değişmezliği esas olup, ancak sınır noktalarının belirgenlik ve değişmezlik niteliklerini yitirmiş olmaları- idari birimleri, sosyal, ekonomik, idari ve coğrafi durumlarında eskiye oranla farklılıkların meydana gelmesi ve bu sonuçların sınır anlaşmazlığına yol açmış olduğunun bakanlıkça tespit edilmesi halinde mevcut sınırlar değiştirilebilir.¹³⁰

3. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümü

a) Bir İlin Aynı İlçesine Bağlı Köyler Arasındaki Sınır Uyuşmazlıkları

Komşu köylerin ihtiyar heyetleri, sınırı çizerken anlaşamadıkları hususları sınır kağıtlarında ayrıntıları ile gösterip iddialarını doğrulayacak belgelerin aslı veya onaylı suretlerini sınır dosyasına koyarak bağlı bulundukları ilçeye gönderirler. Kaymakam veya vali her iki köyün ihtiyar heyetlerini toplayarak uzlaşma arar.

¹³⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 33.

Olmadığı takdirde işin çözümünü idare kurullarına verirler. İdare kurulları niza konusu yere sınır ve yakın köy ihtiyar heyetleri ile yaşlı bilirkişiler ve ilgililerin bilgilerini alır, komşu köylerin sınır kağıtlarını, harita, krokilerin ve diğer belgeleri ışığında, tabii coğrafi durumlar da nazara alınarak sınırın mümkün olduğu kadar değişmez sabit noktalardan geçirmeye mümkün olmazsa işaret taşları ve ağaçları dikmek suretiyle 6 ay içinde sınırı oluşturur ve onaylı suretini her iki tarafa gönderir.¹³¹

b) Bir İlin Ayrı İlçelerine Bağlı Köyler Arasındaki Sınır İhtilafı

Vilayetler kanunu 2. maddesine göre soru ilçe sınır uyuşmazlığı niteliğini alacağından, bu köylerin sınır kağıtları dosyasındaki belgelere, gerekiyorsa mahallinde yapılacak inceleme ve soruşturmaya dayanarak il idare kurulu ve il genel meclisinin kararı ile içişleri bakanlığınca sınır tespit edilir. Cumhurbaşkanının onaylaması ile kesinleşir.¹³²

c) Ayrı İllere Bağlı Köyler Arasındaki Sınır İhtilafı

Bu tür sınır ihtilafı ise aynı zamanda il sınırlarının değiştirilmesini gerektirebileceğinden bu illere müşterek bir karar ile çözümlenmesi için içişleri bakanlığından alınacak izne dayanarak ilgililerin genel meclislerinden veya daimi encümeninden yeterli üye seçilmek sureti ile oluşturulan komisyon içişleri bakanlığınca belirlenen günde kurulduğu ilin valisi ve temsilcinin başkanlığında illerin beraberce kararlaştırdıkları yerde toplanır. Komisyon tarafından uyuşma sağlanan hususlar ile sağlanamayan hususlar anlaşma tutanağı veya anlaşmazlık

¹³¹ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 24.

¹³² SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 25.

tutanağını düzenler ve kendi illerinin idare kurulu başkanlıklarına teslim ederler. Anlaşmazlık çıkan sınırla il idaresi kanununa göre çizilmiş sınırların varlığı araştırılarak zemine uygulanır. Bu durumda il idaresi kanunu 4. maddesine göre yeni bir sınır tespitinin gerekli olup olmadığı valilik bakanlıkça belirlenmesi için incelemeyi durdurur. Eğer elde edilen belgeler ışığında sınır zemine uygulanamıyorsa yeniden sınır çizilmesini gerektiren coğrafi, sosyal, ekonomik, çizgisi ile ilgili değişiklik gerekçeleri ile gösterilir. Bu işlem yapılırken iki il veya iki ilçe arasında boş arazi parçası kalmaması gerekir. Sabit noktalar tespit edilmeli teklif edilen sınıra ilişkin düzenlenen 1/25.000 ölçekli krokilerde bu sabit noktaların adı ile birlikte yöresel adı da belirtilmeli sabit noktalar bulunmadığı takdirde bu durum açıklanarak beton kazıklar ile sabit noktalar oluşturulup bunlar krokide gösterilmelidir.¹³³

Sınır gölden geçiyorsa 1380 sayılı su ürünleri kanununda belirlenen esaslar dairesinde gölün iki yakasında paftalar ile belirlenen iki nokta arasında düz hat biçiminde çizilmeli, nehirden geçiyorsa talveg çizgisi denilen ve suyun bu çizgi üzerinde aktığını daha doğrusu nehrin en derin yerleri belirlenerek oluşturulan hat boyunca sınır oluşturulur.

Eğer iki nokta arasında düz arazide eğri çizmek gerekiyorsa eğriliği ifade eden doğrudaki kırıklıkların zemindeki konumları tek tek açıkça belirtilmelidir.

Sınırlar yayladan veya ormandan geçiyor olması köylerin oradan yararlanma hakkını etkilemez.¹³⁴

¹³³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 40.

¹³⁴ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 41.

Anlaşmazlık konusu sınır bu şekilde belirlendikten sonra gizli dereceli 1/25.000 ölçekli paftadan yararlanılarak koordinatları gösterilmeden il genel meclisleri ve il idare kurullarında 6 örnek kroki dosyaya ekler. Krokide tarafların isteği sınır çizgileri ile yetkili kurulların teklif ettiği sınırlar değişik renklerle belirlenir. Varsa daha önce kararname ile oluşturulmuş, değiştirilmiş sınırlar ayrıca belirtilir. Bu krokiler bayındırlık ve iskan müdürlüğünce onaylanarak bakanlığa bir dosya ile gönderilir. Anlaşmazlık konusu sınır üçlü kararname ile belirlenip resmi gazetede yayımlandıktan sonra kararname ve krokisi ilgili valiliklere işleri bakanlığınca gönderilir.

İlgili valiliklerce kararname ekindeki kroki teknik elemanlar marifeti ile taraf köy ve beldelerin temsilcilerinin huzurunda arazi üzerinde sınır gösterilip. Taraf köy ve belde temsilcileri hazır değillerse yapılan toprak üstü uygulamasına ilişkin düzenlenen tutanak taraflara ilgili valilik tarafından tebliği edilir. Bu tutanağın bir örneği de işleri bakanlığına gönderilir.¹³⁵

d) Köylerin Komşu Belediyeler İle Olan Sınır Uyuşmazlığı

Köyün aynı ilçeye bağlı olan komşu belediye ile aralarındaki sınır ihtilafı mahallin en büyük mülki amirinin yazılı tebligatı üzerine köy ihtiyar heyeti ve belediye meclislerinin en çok 30 gün içinde bildirecekleri görüşleri incelenmek şartı ile ilçe idare kurulunun gerekçelik kararı ile il idare kurulunun aynen veya değiştirerek onaması ile çizilir.

¹³⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 44.

Eğer belediye ile köy ayrı ilçelere bağlı iseler yine en büyük mülki amirin yazılı tebligatı üzerine köy ihtiyar heyeti ve belediye meclisinin 30 gün içinde bildirecekleri görüşleri incelenerek il idare kurulunun kararı ve genel meclisin onaması ile çizilir.

Ayrı il sınırları içinde olan köy ve belediye arasındaki sınır ihtilafında ise iki il arasında halli gereken sınır ihtilafı niteliğini kazanacağında il idaresi kanunu 2. madde ile 1580 sayılı kanunun 4, 5, 6 maddeleri gereğince belediye sınırları çerçevesinde ilgili illerin idare kurulları ile genel meclislerin görüşleri alınarak işleri bakanlığının kararı ve cumhurbaşkanının onayı iki ile bağlı köyler arasında sınır ihtilafının çözülmesine ilişkin usul takip edilerek, çözümlenir.¹³⁶

D. KÖY TÜZEL KİŞİLİĞİNİN SONA ERMESİ

Sınır anlaşmazlığı mülki ayrılma ve birleşme ile köy kurulması ve kaldırılması hakkındaki yönetmeliğin 40. maddesine göre köy tüzel kişiliğinin sona ermesi halleri şunlardır.

1. Köydeki seçmenlerin yarısından bir fazlasının, köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak yakın bir köye veya belediyeye bağlanmasını istemeleri ile bunun için halk oylaması yapılır.

2. Tabii afetle uğraması veya uğrama tehlikesi sebebi ile bir köyün başka idari birimler sınırı içinde topluca veya dağınık olarak yerleştirilmesi ile

¹³⁶ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 28.

3. Kalkındırması imkanı bulunmayan orman içi köyünün başka bir idari birimlerin sınırları içine topluca veya dağınık olarak yerleştirilmesi ile

4. Ekonomik veya sosyal sebepler ile halkın, bulunduğu yerleşik yeri terk ederek ekonomik odaklar göç etmesi sonucunda o köyde yerleşik kimsenin kalmaması ile

5. Köyün yerleşme yerinin ve arazilerinin baraj gölü altında kalması veya büyük sınai kuruluşlar için kamusallaştırılması nedeni ile.

Köy kanununa göre nüfusu 150 den aşağıya düşen köyler, gerek gelirleri gerekse başarma üçleri bulunmaya müsait görülmemiş bu sebeple nüfusu 150 den aşağı bulunan köylerin seçmenlerinin yarısından çoğu isterse o köy etrafında 1 saat ve daha aşağı mesafelerde bulunan diğer köy veya belediyeye bağlanabilir veya nüfusları 150 den aşağıda bulunan birkaç köy bir arada bulunursa her köyün seçmenlerinin yarısından çoğunun isteği ile bu köyler birleştirilebilir. Her iki halde de il idare kurulu ve genel meclisinin, genel meclis toplantı halinde değilse daimi komisyonun görüşleri alındıktan sonra içişleri bakanlığının uygun görmesi ile bu köy tüzel kişilikleri sona erer.¹³⁷

Köylerin başka bir ile veya ilçeye bağlanması için ilgili illerin idare kurulu ve genel meclislerinin, toplantı halinde değilse daimi komisyonlarının görüşleri alındıktan sonra içişleri bakanlığının kararı cumhurbaşkanının tasdiki gerekir. İdare kurulu ve genel meclisleri görüşlerine bağlılığı değiştirilecek olan köyün adını, kadın ve erkek nüfus miktarını, halen bağlı bulunduğu yerle, bağlanmak istenen merkezin

¹³⁷ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 19.

adlarını ve bunlara olan mesnetlerini gösterir. Dörder nüsha köy esami cetvelleri ile dağlar, göller, nehir, ırmak, çaylar, demiryolu ve diğer yollar ve köprüler kroki ile gösterilir.¹³⁸

E. KÖYLERDE BELEDİYE KURULMASI

Köy yerleşim yeri, nüfus, ekonomik gelişme, merkezleşme gibi çeşitli yönlerden gelişme gösterirse, köyde oturanlar için devletin ve politik kuruluşlarının ilgisinin olduğu belediye idaresine geçmek için çaba harcayarak kamu hizmetlerinden ve yatırımlarından daha çok yararlanmak ve gelişmeyi hızlandırmak isterler.¹³⁹

1580 sayılı kanunun 7. maddesine göre bir köyde belediye kurulabilmesi veya köy kısımlarının birleşerek belediye kurmaları için başvuruyu yapan ihtiyar meclisi ise yazılı bir karar ile seçmen topluluğu ise ortak dilekçe ile mahalli en büyük mülki amire müracaat edilir.

Başvuruda

1. Köy nüfusunun en son yapılan genel nüfus sayımı sonucuna göre 2.000 in ne kadar üstünde olduğu

2. Kurulacak belediyenin tahmin edilen gelirlerinin belediyenin yapacağı harcamaları karşılayacak durumda olduğu

¹³⁸ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 20.

¹³⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 54.

3. Köyün belediye haline dönüşmesini gerekli ve haklı kılan ekonomik ve sosyal gelişmeler belirtilir. Bu gelişmeler resmi bazı kuruluşların bulunuşu, pazar ve panayır kurulmakta oluşu, hareketli yol kavşağında oluşu, turistik açıdan gelişme göstermesi gibi gelişmeler olabilir.

Bu başvuru valiye intikal ettirilince ilçe seçim kurulu marifeti ile o yerin seçmenlerin belediye olmak hususunda 15 gün sonra halk oylaması ile tespiti yapılır. Oylamadan sonra dosya valilikçe il genel meclisine görüş bildirmesi için gönderir. İl genel meclisi 1580 sayılı kanunun aradığı şartların varlığını bir komisyon marifeti ile tespit edebilir. İl genel meclisinin bu husustaki görüşünü bildiren karara valinin görüşü de belirtilerek dosya işleri bakanlığına gönderilir. Danıştay ilgili dairesi kanunun aradığı şartlar açısından dosyayı inceler ve görüşünü bir karar halinde işleri bakanlığına bildirir. İşleri bakanlığınca bu konuda müşterek kararname hazırlanır. Cumhurbaşkanın onayı ile bildirilerek mahallinde ilan yapılması sağlanır. Belediye kanunu 12. maddesine göre kararnamenin cumhurbaşkanınca onanmasını izleyen mali yılbaşından itibaren belediye idaresinin kuruluş kararnamesinin uygulanması mümkün olur.¹⁴⁰

Danıştay kararlarına göre, nüfus sayımı sırasında 2.000 den az nüfusu olan yerlerde, bazı tertipler ile nüfusun 2.000 den çok gösterilmesi veya asıl köy halkı dışında kalan misafirlerin bu nüfusu dahil edilmeleri, sonradan 2.000 ni aşsa da genel sayımdaki sonuç dikkate alınacağından böyle yerlerde belediye kurulamayacağı gibi tahmin edilen gelirlerin kanun belediyelere verilen görevleri yerine getirilmesine imkan vermiyorsa belediye kurulamaz.¹⁴¹

¹⁴⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 56.

¹⁴¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 57.

Eğer birkaç köy birleşerek belediye olmak istiyorlarsa aralarındaki mesafe 500 metreyi geçmemek üzere bu köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri ayrı ayrı başvurmaya ilişkin karar alırlar. Bu karara merkez olan yere uzaklığını gösterir, ulaşım imkanları ve engellerini gösterir fen elemanınca düzenlenip yetkili mercilerce onanan ölçekli kroki ve rapor eklenir. Diğer usul işlemleri tamamlanarak belediyelik kurulur.¹⁴²

Her ne kadar köyler ile köy kısımlarının birleşerek belediye kurmaları önceden belirtilen esaslara göre kurulması imkanı varsa da nüfus sayımlarında köy kısımlarının ayrıca nüfusu tespit edilmediğinden fiilen belediye kurulması zor olmaktadır.¹⁴³

Belediye kanununun 7 maddesine göre bir köy veya köy karakterinde bir bucak merkez olmak üzere yeni il veya ilçe teşkili söz konusu olursa il idaresi kanununa göre il veya ilçe kuruluşu işlemleri tamamlamakla bu merkezlerde belediye kurulması hükmü getirilmiştir. Bu durumda belediye idaresi tesislerinden farklı olarak mali yıl başı beklenmeden yüksek seçim kurulunca belirlenen bir tarihte belediye organlarının seçimi yapılarak belediye idaresi fiilen teşekkül etmiş olur.¹⁴⁴

Köylerde belediye idaresi kurulmakla köy tüzel kişiliği sona ermekte hukukun genel esaslarına göre haklarda alacak ve borçlarda köy idaresinin yerine geçer. Gerek köy, gerekse belediye organlarının seçimleri aynı ilke ve usullere dayansa da köy ve belediyelerin esas temelini oluşturan mali vasıtaları, organları, görevleri kuruluşlarına ait esaslar mevzuatımızda da ayrı ayrı ele alınmış köy organlarının seçimi de

¹⁴² AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 58.

¹⁴³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 58.

¹⁴⁴ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 59.

politikadan uzak tutulması için siyasi partiler tarafından aday listesi hazırlanması yasaklanmıştır.

Köy muhtarı hem köyün hem de devletin temsilcisi iken belediye başkanı sadece belediyenin temsilcisi olup, mevcut sistemimizde belediye gelirlerinin çoğunluğu devletten alınan hisselerden oluşmakta köylerde ise böyle bir devlet hissesinden yararlanmaları değil kendi öz kaynaklarından gelir elde edebilmektedirler. Bu gelirlerin en başında salma ve imece gelir. Belediyelerin bu çeşit gelirleri yoktur. Köy ve belediyelerin istek ve ihtiyaçlarındaki farklılık iki ayrı hukuki rejimin uygulanmasını gerektirmiştir. Köylerin bünyesini değiştirerek belediye statüsüne sokarak kamu yönetimindeki farklılıkları ortadan kaldırmak yerinde olur kanaatindeyiz.¹⁴⁵

Bu bölümde köy tüzel kişiliğinin kavram yönünden, mukayeseli hukuk yönünde ülkemizle kıyasını yaptık. Köy tüzel kişiliğinin ülkemizdeki gelişim süreci ile köyün kurulması sınırlarımızın tespitini ve tüzel kişiliğinin sona ermesini ele aldık. Araştırmamız bakımından çeşitli yönleriyle ele aldığımız köy tüzel kişiliğinin devlet idare sistemi içinde idaresini organlarını, organların oluşumu ve görevleri ayrı bir bölüm içinde ele almayı uygun gördük.

¹⁴⁵ TORTOP, Nuri : Mahalli İdareler, Ankara 1991, s. 152.

Farklı görüş için bkz. GÜRLÜK, Mahmut Kemalettin : "Köy Belediyeleri Kurulmasına Değın Bir Görüş ve Öneri, TİD, s. 347, Mart-Nisan 1974, s. 21-42.

İKİNCİ BÖLÜM

KÖY İDARESİ

Köy idaresi köyün yöneten ve temsil eden kuruluş olup, belediye özel idaresi gibi mahalli idare kuruluşlarıdır. Anayasamızın 127 maddesinde tanımlanan köy idaresi, yöneticileri seçimle gelen yerleşim biriminin dirlik ve düzeni, gelişip kalkınmasını ve burada oturan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare kuruluşudur.¹

Ülkemizde köy idaresinde kabul edilen sistem bazı ülkelerin uyguladığı gibi köylerin özerk kişilikleri, mahalli yetkileri ve serbest fonksiyonları bulunmakla beraber, bazı ülkelerin uyguladığı diğer sistemde olduğu gibi devletin temsi ettiği menfaatler ile köyün mahalli menfaatlerine uygun olmayan işlere engel olmak için devletin denetimi kabul edilerek bir ikili karma sistem kabul edilmiştir.² Böylelikle köyü idare ederler köyde hem devlete ait olan hizmetler görürler hem de köyün mahalli menfaatlerinin idaresini sağlarlar. Devlete ait hizmetleri görürken vali ve kaymakamın otoritesi altında merkezi idarenin özerk olmayan idari kademesi niteliğinde iken mahalli ve müşterek kullanırken bütün organları halk tarafından seçilmiş, mahalli yetkiler ile donatılmış, serbest fonksiyonlara sahip özerk bir tüzel kişilik halinde görünür.³

¹ AYTAÇ, Fethi : Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi Hakkında Bilgiler), Ankara 1995, s. 19.

² SÖZER, Sabri : Köy İdaresi e Köycülük Meseleleri, Gaziantep 1947, s. 29.

³ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 30.

Bu kısa bilgiden sonra köy idaresi içinde yer alan köyün organları, yardımcı birimleri, köyün mal varlığı ve köy kalkınması sorularını ele alabiliriz.

I. KÖY ORGANLARI

Her tüzel kişilikte olduğu gibi tasarruf ehliyetini kullanabilmesi için mevzuatımızda köy tüzel kişiliğın organları olarak köy derneğı, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı gösterilmiştir.

A. KÖY DERNEĞİ

Köyün, köye ait işlerini görmek, kanunların verdiği yetki içinde denetim ve yasama görevlerini yapmak üzere seçim hakkına sahip bütün köylünün bir araya gelmesinde doğan topluluk, köy kanununun değişik 20. maddesi ile köy derneğı olarak tanımlanmıştır. Bu hali ile köy tüzel kişiliğının en büyük karar organıdır.⁴

Köy derneğinin oluşabilmesi için en az 6 aydır o köyde ikamet eden Türk vatandaşlarından silah altına alınmamış, vesayet altına alınmamış, kamu hizmetlerinden yasaklı olmayan seçmenlerinin varlığı gerekir.⁵

Köy derneğine verilen görevler zamanla değişen mevzuat karşısında ya önemini kaybetmiş, ya da fiilen bu görevler sona ermiştir.⁶

⁴ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 31.

⁵ ÖZER, Sabri : a.g.e., s. 31.

Seçilme yeterliliğine sahip kişiler arasından muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme görevi seçim esas ve usulleri içinde gizli oyla seçim almıştır.

Muhtar ücretini belirleme hususundaki görevinde muhtarlara devlet tarafından ödenek verilmesi nedeniyle sona ermiştir.

Bütün bunlara rağmen köy derneği, başka bir köyle birleşme bağlı bulunduğu birimden ayrılma, belediye kurulması hususunda halk oylaması, suretiyle karar vermek, köyün orta malı suyun gerek köylüce, gerekse birine satılma suretiyle çeltik yapılabilmesine karar vermek, kadastro faaliyetleri için bilirkişi seçmek güncelliği korumaktadır.⁷

B. İHTİYAR MECLİSİ

Köy muhtarı ile birlikte köy tüzel kişiliğinin iş ve hizmetlerini yürüten bir kurul olup, yasada geçen ihtiyar kelimesi tecrübeli, olgun anlamındadır.⁸ Üyeleri seçimle gelen ve öğreten ve imamın doğal üye olduğu bir kuruldur. Birden fazla imam varsa köy kanunu 86 maddeye göre içlerinden birini kaymakam, üye olarak seçer.

1943 yılında yürürlüğe giren 4459 sayılı kanunla birinci sınıf köy ebeleri ve sağlık memurlarının da ihtiyar meclisinin tabii üyesi olması öngörülmüşken zaman

⁶ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 117.

⁷ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 118.

⁸ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 108.

için sağlık bakanlığı teşkilatındaki değişimler nedeniyle birinci sınıf ebe ve sağlık memuru sıfat ve görevi kalktığından tabii üyelikleri söz konusu olmamıştır.⁹

Tabii üyeliğe ilişkin bu hükümlerin anayasamızın 127/I maddesindeki mahalli idarelerin karar organlarının seçmenlere seçilerek oluşturulacağına dair hükmü ile çelişmektedir.¹⁰

Mahalle ihtiyar heyeti ile benzer yönleri olan köy ihtiyar meclisinin arasında ihtiyar meclisi köy tüzel kişiliği adına hareket ederken mahallenin böyle bir tüzel kişiliği yoktur. 1941 yılında yürürlüğe giren şehir ve kasabalarda mahalle muhtar ve ihtiyar heyetinin teşkiline dair 1944 tarih 4541 sayılı kanunla mahalle düzeyindeki kurula ihtiyar heyeti kavramı getirilerek karışıklığa yol açmaması amaçlanmıştır.¹¹

Mahalle muhtarlıkları üzerinde mahalli mülki makamların hiyerarşik denetimi sözkonusu iken köyler için idari vesayet denetimi söz konusu iken köyler için idari vesayet denetimi söz konusudur. Mahallelerde amaç merkezi idare ve belediyeye yardımcı olma niteliğinde faaliyetleri sözkonusudur.¹²

⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 108.

¹⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 108.

¹¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 109.

¹² ERYILMAZ, Bilal : "Türkiye'de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi", T.İ.D., S. 378, s. 474.

1. İHTİYAR MECLİSİNİN OLUŞMASI

Mahalli idareler seçimlerine ilişkin 2972 sayılı kanunun 30. maddesine göre nüfusu 1.000 e kadar olan köylerde 8, nüfusu 1001-2.000 arasında olan köylerde 10, nüfusu 2.000 den fazla olan köylerde 12 kişinin yarısı asil, yarısı yedek olmak üzere köydeki seçmenlerce doğrudan seçilerek ihtiyar meclisi oluşturulur. Seçim zamanında sandıklarda asil üye sayısı kadar ad yazılmış oy pusulası kullanılır. Meclis üyeliği için siyasi partiler aday gösteremezler. Üyeliklerde alınan oylar eşit çıkarsa evli olan, ikisi de evli ise daha fazla çocuğu olan, çocukların sayısı da eşitse kura ile üye tespit edilir.

Eğer seçimde hiç katılım olmazsa köy idaresini başsız bırakmamak için mahallin en büyük mülkiye amirleri, seçilme şartlarına haiz kimselerden vekalet muhtar veya ihtiyar meclisi oluşturmak zorunda kalmaktadır. Mülki amirlerinin bu şekilde davranmasına yasal dayanak yoktur.

İhtiyar meclisinde karı, koca, ana, baba, kız, oğul, gelin, güvey kardeşler bir arada bulunamazlar. İhtiyar meclisinde boşalma olursa yedekler asil üyeliğe davet edilir. Eğer boşalma tabii üyeler hariç, üye tam sayısının yarısına düşerse muhtar durumu 1 hafta içinde ilgili seçim kurulu başkanlığına ve bilgi için mahallin en büyük mülki amirine bildirir. Bildirim üzerine ilçe seçim kurulu başkanlığınca durum 48 saat içinde ilan edilir. İlan tarihinden sonra gelen 60 günü takip eden ilk pazar günü oy verilir. Bu arada köy muhtarlığı da boşlamış ise Haziran ayı beklenmeksizin ikisi için seçim yapılır. Ancak 2972 sayılı kanunun 29 maddesinde 1993 yılında yapılan değişiklik ile mahalli idareler genel seçimlerine 1 yıldan az bir süre kalmışsa

mahalli idareler seçimi yapılamaz hükmü karşısında Aytaç'ın fikrinin¹³ aksine genel seçim beklenmelidir.

2. İHTİYAR MECLİSİ ÜYELERİNİN STATÜSÜ ve GÖREVLERİ

Seçilme yeterliliğine sahip seçimin yapılacağı günden önce en az 6 aydır o köyde ikamet eden okuma yazma bilen ihtiyar meclisi üyeleri, görevlerinin ifası sırasında işlemiş oldukları suçlar sebebiyle memurun muhakematı hakkındaki kanun hükümlerine göre memur kapsamındadır.¹⁴

İhtiyar meclisi, köy işlerini önemine göre sıralar ve bu sıra dahilinde işlerin bitirilmesini sağlar. Hangi işlerin imece, salma veya başka parasal kaynaklarla yapılacağını belirler. Köy işlerinin görülmesi için köy sınırları içindeki taşınmaz malları değeri pahasına satın alınmasına karar verebilir. Tarlası olmayan veya yetmeyen köylüye boş olan yerlerden arazi verilmesi için karar verebilir. Köy işlerinin görülmesi için imecenin nasıl olacağını tayin eder ve tespit ederek imeceyi kuruşturır.

Salma için para ve mahsülün miktarını tespit eder, mecburi işlerin gördürülmesini sağlar bunun için gerekirse ilgililere para cezası verir. Köy hacizleri meclis üyeleri huzurunda yapılır. Köy mahsülün korunması amacıyla korucuya seçip mülki amiri onayına sunar. Görevini yapmayan köy bekçilerini uyarır. Köy sınırlarının çizilmesinde ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözerler

¹³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 112.

¹⁴ GÜL, Kemal Vehbi : Köy ve Mahali İdaresi, Ankara 1965, s. 157.

İhtiyar meclisi köyün başka bir köyle birleşmesinde, diğer köy veya köylerle birlik kurmasında bir mahallesinin ayrılıp başka köy olmasında karar verirler. Köy halkına isteği üzerine ikametgah belgeleri, fakirlik ilmühaberi düzenlerler.

İhtiyar meclisi üyeleri köy işlerinin müteahhidi olamazlar ve bu müteahhitlere kefil olamazlar, köy tüzel kişisi karşısında davacı veya davalı olan üyeler köyü temsil edemezler, Köydeki haciz işlemlerinde satışa çıkarılan mallara doğrudan doğruya veya dolaylı olarak pay süremezler bu malları alamazlar.

3. İHTİYAR MECLİSİ ÜYELİĞİNİN SONA ERMESİ

İhtiyar meclisi üyeliği ölüm gibi irade dışı sebeplerden başka, üyenin istifası, seçim sırasında seçilme şartlarına sahip olmadığı veya seçimden sonra bu şartları kaybettiği zaman üyelikleri sona ermektedir.

İhtiyar meclisi üyeleri kanunla kendilerine verilen görevleri yapmazlarsa bunun mülki amir tarafından tespiti üzerine ilgilileri mülki amir yazılı olarak uyarır. Buna rağmen görevini yapmayan ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine yetkili idare kurulu kararı ile köy kanunu 41 maddesi gereğince son verir. İdare kurulunun bu faaliyetinin yargı faaliyeti olduğu ileri sürülmüşse de Anayasa mahkemesince 24-9-1987 gün 20 sayılı kararı ile köy kanunun 41 maddesinin anayasanın 127 maddesine aykırı olmadığına karar verilmiştir.¹⁵

¹⁵ HATİPOĞLU, Selahattin : "Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri" TİD, S. 397, 1992, s. 57.

Yetkili idare kurulunun bu yöndeki kararına ilgili üye il idaresi kanunu 65 maddesi gereğince il idare kuruluna, itiraz reddedildiği takdirde doğrudan Danıştaya dava açabilir.¹⁶

İhtiyar meclisi üyeleri bu sıfatları devam ederken millet vekili seçilmeleri durumunda 2839 sayılı milletvekili seçimi kanununun 18. maddesinde "... kamu kurum ve kuruluşlarının yaptıkları hizmet bakımından işçi niteliği taşımayan diğer görevliler", kapsamında bulunmadığı, istifa etmelerinin gerekmediği Danıştayın 8. Dairesinin 28.9.1988 gün, 1988/670, K. 1988/613 sayılı kararında belirtilmiştir.

C. KÖY MUHTARI

Muhtar köyün başı ve devletin memurudur. Köyün başı sıfatıyla köy işlerinde söz söylemek, emir vermek ve emrini yaptırmak, devletin memuru sıfatıyla kanunların ve nizaların köyün içinde neşir ve icrasını sağlamak yetkisine sahiptir. Yani köyün bir icra organıdır. İhtiyar meclisine başkanlık eder, köy tüzel kişiliğini temsil eder. Görevi sürekli ve ücretlidir.¹⁷

1. MUHTARIN SEÇİLMESİ

Bir köye muhtar seçilebilmek için, Türk vatandaşı olmak, köyde en az 6 ay ikamet ediyor olmak, 25 yaşını doldurmak, Türkçe okuma-yazma bilmek, kamu hizmetlerinde yasaklı ve hacir altında olmamak, izinsiz yabancı devlet hizmetinde

¹⁶ HATİPOĞLU, Selahattin : a.g.m., s. 58.

¹⁷ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 54-55.

bulunmamak, taksirli suçlar hariç, 5 yıldan fazla hapis veya ağır hapis cezası veya yüz kızartıcı suçlardan dolayı hükümlü olmamak askerliğini yapmış, milletvekili, il genel meclisi üyesi belediye başkanı olmamak, köy işlerinin müteahhidi olmamak şartlarına sahip olması gerekir.

Köy muhtarının seçilmesinde siyasi partiler aday gösteremezler. Bunda amaç parti tartışma ve çekişmelerin köylere girmesini istemeyen kanun koyucu hiç olmazsa muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinde köydeki birlik ve kardeşliğin en ufak bir şekilde sarsacak olması bunun sonucu olarak köyde huzur ve emniyetin bozulmamasını temin etmektir.¹⁸

Eğer köy muhtarı, seçildiği zaman memur ve müstahdem, milletvekili, il genel meclisi belediye başkanı köy işlerinin müteahhidi veya müteahhidin kefilisi veya ortağı, köy tüzel kişiliğine borçlu ise nasıl hareket edeceğini yazılı olarak yetkili seçim kuruluna bildirmesi bunun üzerine bu sıfatlarından arınarak muhtarlık görevine başlar. Eğer, muhtar seçildiğini öğrendiği halde o gün gerekli yerlere müracaat etmez veya muhtarlığını istemediğini beyan ederse seçilmiş olan kimsenin muhtarlığı geçerli olmaz.¹⁹

Muhtarlık seçimleri çoğunluk sistemine göre yapılır. Oy pusulalarına sadece muhtarın adı yazılır. İki veya daha fazla isim yazılmaz. Seçim kurulunun zarfları dışında başka zarflar ile kullanılan oylar geçerli olmaz. Muhtar adayının nüfus kütüğündeki adı yazılmalıdır. Kullanılan lakap birinin kütükteki adı ise o kişiye oy verilmiş olur. Aynı adda iki aday varsa hüviyetini açık olarak yazılması gerekir. Bir

¹⁸ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 163.

¹⁹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 163.

zarfta iki kişinin adı varsa bu oy geçerli olmaz. Ancak aynı kişinin birden fazla oy pusulasının biri geçerli olur.²⁰

Seçim sonuçları açıklanıp, yetkili seçim kurulundan köy muhtarlığına seçildiğine dair mazbatayı almakta köy muhtarı sıfatını kazanır, devir teslim yaparak göreve fiilin başlar.²¹

Seçim sonuçlarına karşı ilçe seçim kuruluna itiraz edilebilir. İtiraz yerinde görülmezse verilen red kararına karşı ilgi en geç ertesi gün saat 17.00 ye kadar il seçim kuruluna itiraz edebilir. Bu itiraz il seçim kurulunca iki gün içinde karara bağlar. İtirazın reddine ilişkin il seçim kurulu kararlarına karşı yüksek seçim kuruluna itiraz edilebilir. Yüksek seçim kurulunun kararı kesindir.²²

Eğer seçim sonuçlarına yapılan itirazı ilçe seçim kurulu yerinde görürse gereğini yapar. İlçe seçim kurulunun seçimin iptaline ilişkin kararlarına karşı, kararın yayını tarihinden itibaren 15 gün içinde, bunun dışında kalan her çeşit kararlar için en geç seçim tutanağı birleştirme önce, tutanağın düzenlenmesi ile ilgili itirazlar, düzenleme içinden sonraki gün saat 17.00 ye kadar il seçim kurullarına itiraz edilebilir.

İl seçim kurulu en geç bir ay içinde karar verir. Karar seçimlerin iptaline ilişkinse eski muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri yenileri seçilinceye kadar görevde kalırlar. Eğer sadece muhtar seçimi iptal edilmiş ve eski muhtar görev yapacak

²⁰ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 163.

²¹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 163.

²² GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 165.

durumda değilse yeni seçilmiş olan ihtiyar meclisi üyelerinden birinci sırada olan geçici olarak muhtarlığı üstlenir.

Eğer seçilme yeterliliği olmayan kişi muhtar seçilmiş ve mazbatasını alan kişiler için artık itiraz yetkili idare kurallarına yapılır.²³

Muhtarlıkta herhangi bir neden boşalırsa birinci aza bu göreve vekaleten bekar ve durumdan yazılı olarak ilçe seçim kuruluna bildirir. Birinci azanın muhtarlığa vekaleti için genel olarak mahalli mülki amirinin işlemi ile olduğundan bu birimlere ayrıca yazışmaya gerek yoktur. Boş alan muhtarlık için tayin edilen günde seçim yapılır, kazanan aday kalan süreyi tamamlar.²⁴

Muhtarlık içi kanunlar ile getirilen engel memur ve müstahdem sıfatları için olup, bu kurumlarda işçi sıfatı ile çalışan kişinin aynı zamanda muhtarlık yapmasına yasla engel yoktur. Ancak kamu hizmetlerinde dış etkilerin olmaması, tarafsız ve mahalli menfaatlere uygun görev yapabilmek için işçinin aynı zamanda muhtar olması yerinde olmaz.²⁵

2. KÖY MUHTARININ GÖREVLERİ

Köy muhtarlığına başta köy kanunumuz olmak üzere pek çok kanun, tüzük, yönetmelik ve talimatnameler ile birçok görevler verilmiş, bu görevlerden bazılarının yapılmaması halinde çeşitli cezalar koymuştur. Hele yapılması gereken işlerin iyice

²³ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 166.

²⁴ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 166-177.

²⁵ AYTAÇ, Fethi : s. 69.

bilinmemsi ve yüklenen sorumluluklardan hiç haberdar olunmamsı, köy muhtarlığının aynı zamanda tehlikeli bir görev olduğunu da ortaya koymaktadır.²⁶

Muhtar köyün temsilcileri olarak mahalli çıkarları savunur, ihtiyar meclisinin kararlarını uygular. Bu sebebler muhtarı görevlerini devletin memuru sıfatı ile göreceği işler ve köyün temsilcisi olarak yaptığı işler olarak iki bölüm halinde ele almak uygun olur.²⁷

a) MUHTARIN DEVLET MEMURU SIFATIYLA GÖRECEĞİ İŞLER

Köy Kanunu 36. maddesinde 16 bent halinde sayılan görevler şunlardır.

1. Hükümet tarafından bildirilecek kanun, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak, kanun, nizam ve yönetmelikler ile kendisine verilen işleri görmek

2. Köyün içinde dirlik ve düzeliği korumak

3. Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek

4. Hekim olmayanların veya üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasını yasaklamak ve hükümete haber vermek

5. Bulaşıcı hastalıklara karşı köylünün aşılanmasını sağlamak

²⁶ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 188.

²⁷ TORTOP, Nuri : Mahalli İdareler, Ankara 191, s. 70.

6. Köye gidip gelen yabancı ve yabancı uyrukları şüphelileri en yakın karakola bildirmek

7. Bir ay içinde köyde doğan, evlenen, boşanan, ölenlerin defterini yapıp ertesi ayın 10. gününden evvel nüfus müdürlüğüne vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek

8. Vergi toplamada tahsildarlara yardım etmek, yolsuzluk görürse hükümete haber vermek

9. Asker toplamak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek

10. Köy civarında görülen eşkiyaları hükümete bildirmek, elinden gelirse tutturmak

11. Suçluları, köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete göndermek

12. Köyde olan yangını söndürmek, seli önlemek için köylüyü toplayarak çalışmak

13. Mahkemelere ilişkin tebligatların yapılmasını sağlamak

14. İhzar ve tevkif müzekkerelerin infazı için gele görevlilere yardımcı olmak

15. Zarar görenlerin şikayeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak

16. Köy kanununda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyip hükmünü almak.

b) MUHTARIN KÖYÜN TEMSİLCİSİ OLARAK GÖRECEĞİ İŞLER

1. Köy kanununun 13. maddesinde yazılı zorunlu görevleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapa veya yaptırır.

2. Köy kanunun 14. maddesinde yazılı isteğe bağlı görevleri yapılması için köylüye öğüt verir.

3. İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırır.

4. İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplar.

5. Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcanması için emir verir.

6. Bir ay içinde yapılan harcamaların hesabını her ay ihtiyar meclisine verir.

7. Köy işlerinde taraf olarak mahkemelerde bulunur ve isterse mahkemeye diğer birini vekil gönderir.

3. KÖY MUHTARININ ÖZLÜK HAKLARI

a) MUHTARLIK ÖDENEĞİ

Köy kanununa göre muhtarlık ücreti her yıl köy derneğince kararlaştırılırken 1977 tarih ve 2108 sayılı muhtar ödenek ve sosyal güvenlik yasasının 3372 sayılı kanunla değişik 1. maddesine göre 500 gösterge rakamının bütçe kanunlarında devlet memurları maaşları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir. Bu miktar bakanlar kurulunca yüzde yüze kadar artırmaya yetkilidir. Damga vergisi dışında bir vergiye tabi olmayan bu ödenek her yıl içişleri bakanlığı bütçesinden il özel idarelerine aktarılacak ödenekten karşılanır.

Bu ödenegin aktarılmasına, köy muhtarlarına ödenmesine, köy muhtarları tarafından verilecek resmi evraka ait basılı kağıtların tip, örnek ve bedellerine ilişkin esas ve usuller içişleri bakanlığının 16 Aralık 1987 tarihli resmi gazetede yayınlanan yönetmelikle düzenlenmiştir.

Devlet bütçesinden muhtarlara ödenek verilmesi, köy bütçesinden ayrıca ücret almayacağı anlamına gelmeyeceğinden ali imkanları elverişli olan köylerde köy bütçesinden aylık veya yıllık olarak ihtiyar meclisine tespit edilen ve köy bütçesinde gösterip mülki amirlikçe onanması ile ayrıca ücret alabilir.²⁸ Bu ücret, gelir verisine tabi değildir.

²⁸ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 76-77.

Devletin verdiği ödenek yönetmeliğin 7. maddesine göre fiilen görev yaptıkları sürece ödenebileceğinden hasalık, izin, görevden ayrılma gibi durumlarda bu ödenek vekillerine ödenir.

213 sayılı vergi usul kanununun 243 ve devamı maddeleri uyarınca zirai işletmeleri hasılat bildirimine esas alınan ölçülerin üstünde bulunan çiftçiler bulundukları köy muhtarlıklarına Ekim sayım beyanında Kasım ayında bulunurlar. İhtiyar meclisleri Ekim ve sayım defterine kaydedilen bilgilere dayanarak beyanda bulunan çiftçilere Ekim sayım ilmühaberi verirler.

Burada muhtarlar beyanların doğruluğunu araştırırlar. Hiç beyanda bulunmamış veya yanlış beyanda bulunmuş kişileri beyanlarını düzeltmelerini ister. Düzeltme yapmayanlar vergi dairesine muhtar tarafından bildirir.

Bu hizmetlerin karşılığında muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerine maliye bakanlığınca takdir ve tayin edilecek miktarda ücret verilir. Bu hizmetlerinde ihmal veya suistimal gösteren muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri hakkında TCK 230. ve 240. maddeleri gereğince soruşturma yapılır.²⁹

b) MUHTARIN SOSYAL GÜVENLİĞİ

2108 sayılı kanun ile herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağı olmayan köy muhtarları Bağ-kur kapsamına alınmış, primleri kendileri tarafında ödenmek kaydıyla basamaklardan birini seçerler. Muhtarlıktan ayrılanlar isterlerse primlerini ödemek

²⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 76-77.

kaydıyla bağ-kur ilişkilerini devam ettirebilirler. Eğer muhtar seçilmeden önce emekli aylığı alıyorsa bu aylık kesilmez.

c) MUHTARIN YOLLUK HAKKI

6245 sayılı harcırak kanunu köy bütçelerinden bu yönde yapılabilecek ödemeleri kapsamına rağmen bir kamu görevlisi olan muhtarın köy işlerini izlemek için sık sık ilgili resmi daireler ve yetkiler ile görüşmek üzere idari merkezlere gidip gelmek zorunda kalan muhtarlara yaptığı bir takım harcamaları köy sandığında karşılamasını engelleyen mevzuatımızda bir hüküm yoktur. AYTAÇ'a göre³⁰ böyle bir harcamanın harcırak kanununda öngörülen yol giderleri gündelik kabul edilmeli, çünkü yerel idarenin bir diğer temsilcisi olan belediye başkanına harcırak kanunu 3/d maddesi ve 7. maddesine göre yolluk ödemesi yapıldığından kıyas yolu ile bu hüküm çerçevesinde tespit edilen bedelin muhtara yolluk olarak ödenebilmeli,

d) MUHTARIN İZİN HAKKI

Her ne kadar izin hakkına ilişkin yasal düzenleme yoksada bir yönü ile devlet memuru, bir yönü ile seçimle gelen belediye başkanı niteliğinde olduğundan, memurlara kanun hükmü olarak, belediye başkanına yerleşmiş içtihatlar gereği izin verebildiğinden, özellikle mazeretleri dolayısıyla köy muhtarının talebi üzerine bağlı bulunduğu mülki amir tarafından takdir olunan süre kadar izin verilebilmektedir.³¹

İzne ayrılan muhtarın yerine kural olarak köy ihtiyar meclisinin birinci üyesi vekillik eder. Vekalet için amirlikçe görevlendirme yapılır.

³⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 80.

³¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 78.

e) MUHTARIN SİLAH TAŞIMA HAKKI

Muhtar kuruluşlarının girişimleri sonucu 6136 sayılı kanunun değişik 7. maddesine göre, görev yaptıkları köyün bağlı bulunduğu il sınırları içinde köyün demirbaşına kayıtlı veya zati silah taşıma hakkı tanınan muhtarlara valilikçe taşıma ruhsatı verilir. Ve yönetmelikte 30 Haziran 1994 te yapılan değişiklik gereğince muhtarlardan ayrılanlar bu silahları taşımaya devam ederler. Bu kuralın istisnası, haklarında yapılmış soruşturma sonucu görevine son verilen muhtarlardır.

4. MUHTARIN DENETLEMESİ ve STATÜSÜ

a) MUHTARI DENETLENMESİ

Muhtar vali veya kaymakamın denetleme kontrolü altında bulunur. Bu denetleme ve kontrol, muhtarın hem gördüğü işlerde hem de şahsı hakkında caridir.³² Muhtarlar üzerindeki bu denetimler il idaresi kanunun ve idari vesayet yetkisinden kaynaklanmaktadır.³³

Muhtarın köylü faydasına olmayan kararlarını vali veya kaymakamlar reisin veya ilgililerin şikayetleri üzerine bozabilirler. Fakat muhtarın yerine geçerek yeni bir işlem tesis edemezler. Kararın yine muhtarın vermesi gerekir. Köy kanunu 40. maddesinde "... karar yine köylü tarafından verilir" hükmü ile önceki kararı köylü tarafından verilmiş olduğuna işaret edilmek istemektedir. Halbuki sözkonusu olan

³² SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 56.

³³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 90.

muhtarı kararı olup köylü karar veremeyeceğine ve köy derneğinde bahsedilmediğine göre buradaki köylü tabirini muhtar olarak kabul etmek gerekir.³⁴

Muhtar ihtiyar meclisinin köy işlerine ait kararlarını bu meclisin gözetiminde icra eden organ olduğundan, ihtiyar meclisi köylü faydasına olmayan muhtarın kararlarını vali veya kaymakamın vasıtasıyla bozdurabilir.³⁵

Muhtarın şahsı üzerindeki kontrol ise, köyün devlete ait olan eşya köy ait olup da yapılması mecburi olan işlerin görülüp görülmediği, muhtarlığa düşüren sebeplerin bulunup bulunmadığı gibi hususlara münhasırdır.³⁶

Köyün bağlı olduğu mülki amir, muhtarın bu görevlerini yapmadığını görür ve ihbar üzerine öğrenirse muhtara yazılı ihtarla bulunur. Uyarıya rağmen görevini yapmayan köy muhtarı köy kanunu 41. md. gereğince yetkili idare kurulunca görevden uzaklaştırılır.

İl veya ilçe idare kurulunun bu faaliyetinin yargısal faaliyet olduğu yolundaki görüş üzerine anayasa mahkemesince il ve ilçe idare kurullarının yargısal görevlerini sürdüğüne ve ortada anayasaya aykırı bir durum olmadığına karar vermiştir.³⁷

Mecburi işlerin yapılıp yapılmadığı, bu işlere ait parçaların toplanıp toplanmadığı mülki amirlikçe denetlenir. Aykırılık tespit edildiğinde idare kurulu

³⁴ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 57.

³⁵ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 57.

³⁶ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 57.

³⁷ HATİPOĞLU, Selahattin : a.g.m., s. 57.

kararı ile muhtara idari para cezası verilir. Ayrıca muhtar hakkında kovuşturmayaya başlanılır.³⁸

Bu para cezalarının ilgili muhtara tebliği üzerinde itiraz edilmezse, para köy sandığına yatırılır ve bir makbuz kesilir. Bu makbuzu bir mazbata ile bağlı bulunduğu mülki amirine gönderilir ki amir mal müdürlüğüne bir yazı yazarak paranın tahsilini ister ve Amme alacaklarının tahsili hakkındaki kanun hükümlerine göre tahsil edilir. Buna rağmen tahsile yanaşmazsa hapsen tazyik hükümleri uygulanır.³⁹

Köy muhtarının seçildikten sonra muhtarlık niteliğini yitirdiği mülki amirlikçe gözlenir ve tespiti halinde görevine son verilmesi için idare kurulundan karar çıkarılır.

İl idaresi kanununa göre mülki amirler köyleri teftiş ve halkın dilek ve şikayetlerini dinler, köylere ait olan genel ve özel mülklerin tehlikelere karşı korunup iyi halde tutulmasını, köylere ait iktisadi teşebbüslerin faaliyetlerin faaliyetlerini denetleme ve ayrıca kırsal alana dönük çalışmaları fazla olan il özel idaresinin yürütme organı olarak valinin köyle ek ilişkileride söz konusudur.⁴⁰

Bu tür denetiminden başka merkezi idare olarak vali ve kaymakamların, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve

³⁸ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 58.

³⁹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.m., s. 58.

⁴⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 90.

mahalli ihtiyaçların karşılanması amacıyla kanunda belirlenen esas ve usullerde idari vesayet denetimi yapılabilceği anayasamızın 127. maddesinde belirtilmiştir.

İdari vesayet denetimi köy kararları üzerinde ve köy organları üzerinde olmak üzere iki biçimde ele alınabilir.⁴¹

Köy kararlarından seçimlik olan köy işlerinin mecburi olduğuna dair kararlar, ile köy bütçesinin, bütçedeki fasıllar aktarmalar, salma kararına itirazlarda köy ihtiyar meclisin redde ilişkin kararı tebliğinden itibaren 15 gün içinde mulki amirlikçe onay ve karar verilmesi idari vesayet denetimi şeklindeyir. Ayrıca kamu yararına dair ihtiyar meclisi kararları mülki amirini onaylaması ile tamamlanır.

Köy organları üzerideki idari vesayet köy işlerinin yapılmaması, halinde seçilme yeterliliğini yitirenlerin görevden uzaklaştırılması, köy gelirlerinin harcanması usulsüzlük halinde verilen idari para cezaları oluşan zararın azmin ettirilmesine dair mülki amirin kararları şeklinde gerçekleşir.

Ayrıca köy korucusunun ihtiyar meclisince tutulup muhtar tarafından mülki amire bildirilmesi üzerine mülki amirin emri ile göreve başlamasında bir idari vesayet denetimi vardır.

b) KÖY MUHTARININ STATÜSÜ

Bir yandan devlet işlerini köyde icrasını sağlayan devlet memuru, diğer yanda köyün işlerini yürüten köyün başı olan muhtarın eylem ve işlemlerinde işlemiş

⁴¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 92.

oldukları suçlar yönünden memurin muhekematı hakkındaki kanun hükümlerine tabi iken evlendirme memuru olarak işlediği suçlarda genel hükümlere tabidir.⁴²

Görevi sırasında görevinden dolayı suç işleyen muhtar hakkında hazırlık soruşturması il veya ile idare kurulunca yapıp lüzumu muhakeme kararı verilirse ali mahkemelerde yargılanır. Lüzumu mahkeme kararı bir idari işlem olduğundan itiraz ve idari dava yoluyla iptali mümkündür. Eğer men-i muhakeme kararı verilmişse bu karara 5 gün içinde itiraz etmek mümkün olup bu kararlar ayrıca bir üst merciin onayına sunulur.⁴³

1609 sayılı bazı cürümlerden dolayı memurlar ve şerikleri hakkında takip ve muhakeme usulüne dair kanun kapsamında yüz kızartıcı suçlar, gerek doğrudan doğruya gerekse memuriyet görevini kötüye kullanmak suretiyle kaçakçılık ve ihaleye fesat karıştırmak gizli evrak ve şifreleri açıklamak suçları nedeniyle yapılacak kavuşturmada genel hükümlere göre yapılır.

Köy muhtarının görevinin dışında işlemiş olduğu suçlar nedeniyle normal kovuşturma usulüne göre savcılık marifetiyle hazırlık soruşturması yapıp iddianame ile dava açılır.⁴⁴

Köy muhtarına karşı işlenen suçlarda ise köy kanunu 38. maddesi gereğince devlet memuruna karşı işlenen suçlar kapsamında değerlendirilir. Türk ceza kanunu 279 maddesinde kamu görevini yapan kamu görevlileri kapsamına köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin kamu görevlileri kapsamına köy muhtarı ve ihtiyar meclisi

⁴² BARTIN, Muharrem : Köy İdaresi, Ankara 1971, s. 68.

⁴³ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 181-182.

⁴⁴ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 184.

üyelerinin kamu görevini yerine getirmeleri bakımından ceza kanunu uygulamasında memur sayılırlar.⁴⁵

5. KÖY MUHTARLIĞININ SONA ERMESİ

Ölüm gibi irade dışı sebeplerden başka istifa ile sona erer. İstifa dilekçesi gereği için ilçe seçim kurulu, bilgi için mahallin mülki amirine verilmekle hüküm ifade eder.⁴⁶

Muhtar seçildikten sonra seçilmeye engel olan şartların gerçekleşmesi halinde, seçimde önce seçilme yeterliliğine sahip olmadığı halde seçilip mazbatalarını almaları halinde görevini yapmama sebebi ile mahallin mülki amirine yetkili idare kurulu kararı ile görevine son verilir.

İzinli olan muhtarın izin süresi sonunda görevine dönmez ise izin adresine belli değilse kanuni yakınlarına belirtilen süre içinde görevine dönmezse istifa etmiş sayılacağı resmi yazı ile bildirilir.⁴⁷

Seçimden önce seçilme yeterliliği olmadığı gerekçesiyle seçimin iptaline ilişkin sırası ile il seçim kurulu ve yüksek seçim kuruluna itiraz yapılırken mazbata olarak muhtar sıfatını kazanması halinde veya muhtar seçildikten sonra seçilme yeterliliğini

⁴⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 89.

⁴⁶ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 100.

⁴⁷ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 100.

kaybetmesi halinde yetkili idare kurulunca görevine son verilir. Bu kararlar idari nitelikte olduğundan il idare kurulu ve Danıştaya başvurulur.⁴⁸

Görevini yapmaması nedeniyle mülki amirlikçe yazılı ihtar gönderilir, ihtara rağmen görev yapmayan muhtar idare kurulu kararı ile görevine son verilir ve yerine göre görevi ihmal veya görevi kötüye kullanma suçunda dolayı kovuşturma ve yargılaması yapılır.

Köy muhtarlığındaki görev değişikliklerinde köy kanununda açık hüküm bulunmasa da köy idareleri hesap talimatının 31 maddesine göre eski muhtar, ihtiyar meclisi huzurunda yeni muhtar ve meclis üyelerine köyün ortak malları ve demirbaşlarına ilişkin belgeleri, tutulması zorunlu köy defterleri ve onaylı sınır kağıdını, dönemlerine ait sandık ve ambar hesaplarını varsa köye ait nakit para, banka cüzdanı ve silah, makbuzlar gibi kıymetli evraklar sayarak teslim edilir. Bu hususta düzenlenen tutanak eski ve yeni muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri tarafından imza edilip onaylanır ve saklanır.⁴⁹

II. KÖY İDARESİNE YARDIMCI BİRİMLER: KÖYÜN MEMURLARI

Köy işlerinin yürütülmesinde muhtar ve ihtiyar meclisinin köyün nüfus ve ekonomik durumuna göre sayısında farklılık gösteren, tayinleri köy idarelerine ait olan ve köy bütçelerinde aylık veya yıllık ücret alan personellere ihtiyaçları vardır.⁵⁰

⁴⁸ HONDU, Selçuk : "Köy Muhtarlığından Çıkarma" TİD, s. 389, Ankara 1990, s. 34.

⁴⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 106.

⁵⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 144.

Köy kanununda köy korucusu ve köy imamı üzerinde ağırlıklı durulmuş bunun dışında diğer personellerin istihdam edilebilmesine ilişkin hükümler köy kanununda çeşitli hükümler yer almıştır. Köy parasına ilişkin 16 madde ve ek 2. maddede köyün aylıklı adamları için ücretlerinden bahsetmesi köy personeline sayısal bir sınır getirilmediğini gösterir.

A. KÖY İMAMI

İhtiyar meclisinin tabii üyesi olan köy limanının başlangıçta köy derneğinin seçimi ve müftünün buyrultusu ile tayin olunacağına dair 83 maddesi, zamanla Diyanet İşleri Başkanlığı kurularak her köye kadrolu imam gönderme imkanı karşısında, köylere görev yapan kadrolu imam-hatipler ilgili müftünün teklifi, valinin inhası üzerine Diyanet İşleri Başkanlığınca hüküm ifade etmemektedir.⁵¹

Köy imamların tayinine ilişkin 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı teşkilat ve görevleri hakkındaki kanunun 21/f-g maddesine göre de köy imam-hatipleri köy derneğinin teklifi ilgili müftünün inhası üzerine mahalli mülki amirlikçe atanır.

İster kadrolu ister kadrosuz olsun tek imam olması halinde bu imam, birden fazla ise kaymakam tarafında seçilen imam ihtiyar meclisinin tabii üyesidir.

Kadrosuz olan köy imam-hatipler ücretini köy bütçesine konulacak ödenekten alır. Bu imamlar istedikleri zaman kendilerini tayin eden makama istifa dilekçelerini

⁵¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 157.

verir, dilekçenin kabulü ile görevleri sona erer. İzin talepleri bağlı bulundukları mülki amire yapılır.⁵²

Köy imamlarına yüklenen görevler sadece dini olmayıp milli kalkınmamızda vatandaşları bilgi ve feyiz sahibi olmalarında köy imamlarına büyük görevler düşmekte, özellikle toplum kalkınmasında halkı çalışmaya teşvik, işbirliğine ve hükümet faaliyetlerine yardım için halkı çağırmadılar.⁵³

B. KÖY ÖĞRETMENİ

Her köyde bir okul olması yoksa yapılması esassından hareket ede köy kanunumuz günümüzde her köye en azından bir ilkokul ve kadrolu öğretmen bulundurma imkanı olduğundan köy öğretmenin köy idaresinde etkisi ihtiyar meclisinin tabii üyesi olarak karara katılması şeklinde gerçekleşmektedir. Eğer köyde köy katibi yoksa köy idaresinin yazı işlerinden öğretmen, öğretmen de yoksa imam, sorumlu öngörölmüştür. Bunun dışında öğretmen merkezi idarenin bir memurudur.⁵⁴

Aynı köyde birden fazla öğretmen veya öğretmenle beraber müdür varsa öncelikle müdür yetkisine sahip öğretmen ihtiyar meclisin doğal üyesidir.

Köy öğretmenleri ve imam tamamen ücretlerini köy bütçesinde almadıkları zaman köy personeli tanımı kapsamına girmeselerde tabii üyelikleri ve köyün

⁵² AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 158.

⁵³ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 222.

⁵⁴ TORTOP, Nuri : a.g.e., s. 77.

eğitimi, fikri gelişimine olan katkıları köy kalkınma çabalarının odak noktası olmaktadır.⁵⁵

C. KÖY KORUCUSU

Devletin asli görevlerinden olan kolluk görevinin yerine getirilmesi bakımından yurt içinden genel emniyet ve asayiş koruyan, silahlı olan jandarma ve polis genel kolluk, genel kolluğun dışında kalan ve özel kanunlara göre oluşup belli görevleri yapan köy korucusunda içinde yer aldığı özel kolluk olarak ikiye ayrılabilir.⁵⁶

Köy kanunu 68. maddesine göre bir köy sınırı içinde herkesin canını, malını, ırzını koruyan kimse olarak köy korucusunu tanımlamıştır.

Her köyde en az 1 köy korucusu bulunması mecburi olup köy nüfusu 1.000 den fazla ise her 500 kişiye 1 korucu daha tutulur. Birden fazla korucu arasında işbölümünü köy muhtarı belirler. Muhtarı emri altında çalışır, görev sahası görevli olduğu köy sınırları ile sınırlıdır. Görev süreleri ihtiyar meclisince belirlenir.

1. KÖY KORUCUSUNUN SEÇİMİ ve GÖREVE BAŞLAMASI

Köy korucusu 22-60 yaşları arasında, Türk vatandaşı olan, sabıkasız, kamu hizmetlerinden yasaklı olmayan, askerliğini yapmış, köy halkında olan, iyi huylu

⁵⁵ TORTOP, Nuri : a.g.e., s. 77.

⁵⁶ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 72.

olanlar arasından ve tercihen zeki, çevik, cesur, fakir olan işsiz gençlerden seçilmelidir.

Muhtarın başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi aranan niteliklere en uygun kişi tespit edilir, bir mazbata ile köyün bağlı olduğu mülki amire bildirilir. Mülki amir korucu adayının durumunu inceletir mazbatayı tasdik etmesi ile köy korucusu sıfatı kazanılmış olur. Bu usuller kır bekçilerin seçiminde, gönüllü köy korucusunun seçiminde, sağlık korucusunun seçiminde de uygulanır.⁵⁷

Ancak geçici köy korucuları köy kanununun 3612 sayılı kanunla değişik 74. maddenin ek ikinci fıkrası gereğince, olağan üstü hal edilen illere bağlı köylerde valinin teşkili içişleri bakanlığının onayı ile göreve başlarlar.

2. KÖY KORUCUSUNUN SİLAH KULLANMASI

Köy korucularının silah kullanma yetkileri bulunduğundan silah ve cephaneleri devlet tarafından elbiseleri köy bütçesine konulan ödenekten 1 yılığına karşılanır. Silahların verilişinde ise silahlar savaş silahları olu mahallin mülki amirinin emri üzerine mahallin jandarma komutanlıkları tarafından köy muhtarlarına zimmet mukabili teslim edilir. Köy muhtarları silahı özelliklerinin belirtildiğı bir tutanak ile korucuya teslim eder. Tutanak muhtar, korucu ve ihtiyar meclisi üyelerince imzalanır. Korucuya silah adı altında tabanca verilemez.⁵⁸

⁵⁷ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 196-213-214.

⁵⁸ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 200.

Göreve başlayan korucuya mahalli jandarma komutanlığınca köy korucusu cüzdanı verilir ve valiliğin veya kaymakamlığın köycülük bürosuna da kaydı yapılır.

Köy korucusu, koruculuktan başka iş yapamaz, ortaklık kuramaz, izinsiz korucu kıyafeti ile görevini terk edemez, koruduğu bağ, bahçe ve ekinden fuzuli faydalanamaz, köye çobanlık edemez, levha, elbise, silah cüzdanını üzerine taşır. Bunlar üzerinde değişiklik yapamaz.

Köy korucusuna köy kanununa göre muhtarın belirttiği köy işlerinden, adli tebligat ve ihzar ve tevkif müzekkerelerin infazı, devriye gezerek suç işlenmesine önlemek gibi çok çeşitli ve oldukça ağır görevler yüklemiştir. Bu görevlerin tek kişi tarafından ifasını beklemek imkanı olmadığından korucu daha çok dirlik ve düzenin bozulmasını ilk baştan önleyebilirse bunu yapması mümkün olmadığı takdirde muhtara haber vermek görevi ağırlıktadır.⁵⁹

Köy kanunu 77. maddesine göre köy korucusu şu hallerde silah kullanır. Bunun dışındaki hallerde silah kullanamaz.

1. Görevini yaparken kendisine saldıran ve hayatını tehlikeye koyan kimselere karşı hayatını korumak için mecbur olursa

2. Görevini yaparken başkasının can ve ırzına yönelik tehlikeyi görür kurtarmak için başka çare bulamazsa

⁵⁹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 204.

3. Suçüstü cinayetlerde sanığı yakalamak isterken sanığın silahla karşı koyması halinde

4. Yakalanan cinayet zanlısı kaçarsa, dur ihtarına rağmen kaçırırsa ve başka çare olmadığı zamanlarda

5. Eşkiya takibi sırasında şüpheli yerde bulunupta dur ihtarına rağmen kaçan kişiyi yakalamak için başka çare kalmazsa

3. KÖY KORUCUSUNUN ÖZLÜK HAKLARI

a) Ücreti

Köy korucusunun ücreti aylık veya yıllık olarak köy bütçesine konan ödenekten karşılanır. Tercihen ücreti çalıştıktan sonra aylık ise ay sonunda, yıllık ise yıl sonunda ödenmelidir.⁶⁰

Kır bekçileri hakkındaki kanunun 5. maddesine göre bekçilere verilecek üretim miktarını ihtiyar meclisi tayin eder. Bu ücret para olarak ödenebildiği gibi mahsül olarak da verilebilir.⁶¹

Geçici köy korucularına hizmetin devamı süresince her ay, devlet memuru kanununa göre memurlar için tespit edilen en küçük gösterge rakamının memur aylıklarına ilişkin katsayı ile çarpılması sonucu bulunacak rakam ile devlet

⁶⁰ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 207.

⁶¹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 207.

memurlarına ödenen memuriyet taban aylığının % 70 i her nevi vergi resim ve harçtan muaf olarak birlikte ve peşin ödeneceği bakanlar kurulunun 27-6-1989 tarih 89/14286 sayılı kararı ile belirlenmiştir.

Ayrıca geçici köy korucularına hizmetin sonunda her hizmet yılı için en son aldıkları aylık ücretin iki katı üzerinden kesintisiz olarak tazminat ayrıca ödenir. 1 yıldan az süreler 1 yıl kabul edilirken 1 yıldan çok aylık süreler orantı kurularak ödeme yapılır.

Bu tazminattan başka kamu görevlilerine verilecek ek tazminata ilişkin kanun hükmündeki kararnameye göre geçici köy korucularına en yüksek devlet memurunun aylık ve ek gösterge üzerinden hesaplanan aylığının % 13 oranında ek tazminat ödenmesi öngörülürken uygulamada aksaklıklara yol açtığından içişleri bakanlığının görüşü ve maliye bakanlığının teklifi üzerine Başbakan onayı ile her yıl bütçe kanununda gösterilen miktarı geçmemek üzere aylık ek tazminat ödeneceği, geçici madde ile bu rakam 6.000.000 olarak tespit edilmiştir.

Geçici köy korucularının yer alımları veya ölmeleri halinde 2330 sayılı nakdi tazminat ve aylık bağlanması hakkında kanun hükümlerine göre-

1. Ölenlerin kanuni mirasçılara en yüksek devlet memurunun ek gösterge dahil brüt aylığının 30 katı tutarında

2. Sakatlananlara derecelerine göre 1 nolu bende göre tespit edilen miktarın % 25-% 75 arasındaki miktar

3. Yaralananlara ise bu miktarın % 20 sini geçmemek üzere sakatlık ve yaralanma derecesine göre nakdi tazminat ödenir.

b) İzin Hakkı

Köy korucusu ve bekçinin senede 1 aylık iznini kullanabilmeleri için önce köy ihtiyar meclisine başvuracaklardır. İhtiyar meclisi talebi yerinde görürse bir mazbata ile bağlı bulunduğu mülki amire durumu bildirir. Mazbatada yerine vekalet edecek bekçinin kim olduğunu ayrıca belirtir. Mazbata üzerine mülki amir sakınca olup olmadığını jandarma sorar. Sakınca yoksa izin verir. Vekaleten köy korucusunu aynı usullerde ataması yapılır ve göreve başlatılır. İzne ayrılan korucu izin boyunca göre gelen korucuya kendine teslim edilen demirbaş eşyaları ihtiyar meclisinin huzurunda teslim eder. İzin boyunca ücreti vekaleten yapan koruyucuya ödenir. İzne ayrılan korucuya ödeme yapılmaz. İzin dönüşü köy korucusu görevine döner, durum muhtar tarafından mülki amire bildirir. Diğer korucunun görevi sona erer.⁶²

c) Disiplin Cezaları ve Görevine Son Verme

Köy korucusunun kusur ve tembellik nedeniyle devlet memuru gibi uyarma, kınama ve işten çıkarma cezaları verilebilmektedir.

Eğer köy korucusu kendisine verilen işleri gereği gibi yerine getirmiyorsa ihtiyar meclisi korucunun yazılı savunmasını alır. Savunmayı yerine görmezse gerekçeleri belirterek uyarma cezası verilir. Tekerrürü halinde kınama cezası verileceği ısrar halinde işten çıkarılacağı belirtilir. Bu ceza çoğunluk sağlanarak

⁶² GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 207-208.

verilir. Usulüne uygun verilen bu uyarma cezasına itiraz edilemez ancak hiçbir gerekçe belirtilmeyen uyarma cezasına, mülki amir nezdinde itiraz edilebilir.⁶³

Usulüne uygun yapılmış uyarma cezasına rağmen aynı şekilde kendine verilen işleri gereği gibi yerine getirmiyorsa aynı usullerde kınama cezası verilir. Eğer üçüncü kez verilen görevler gereği gibi yerine getirilmiyorsa, ayrıca silah ve cephesini ihmal yüzünden kaybetmiş, çaldırılmışsa, korucu seçilmeye engel suçtan hüküm giymişse, sarhoşluğu itiyat edinmişse, 60 yaşını geçmişse, başka bir memuriyete girmişse ihtiyar meclisi toplanarak durumu görüşür. Uyarma ve kınama cezalarında çoğunluğun oyu ve muhtarın imzası aranırken işten çıkarmak için meclis üyelerin hepsinin ve muhtarın imzası bulunmalı karar bağlı bulunulan mülki amire verilir. Kararı alan mülki amir usulsüzlük görmezse kararı onaylar, gerekirse korucuyu dinler ve kararı onaylarsa korucunun görevine son verilir. Disiplin cezalarında sebep olayın aynı olay olması gerekmez. Kır bekçilerinin görevlendirilmesi belli bir süreyle olmadığından, her seçimde bir bekçi değiştirilemez.⁶⁴

Köy korucuları işten çıkarma istifa ile görevi sona erer. İstifa dilekçesi ihtiyar meclisine verilince, bir mazbata ile durum mülki amire bildirilir. Bu arada yerine kimin geleceği tespit edilir. Mülki amir yeni korucu hakkında araştırma yaparak bir sakınca görmezse istifayı onaylar. İstifa eden korucu yeni korucu göreve başlayınca kadar görevde kalır ve ihtiyar meclisinin huzurunda devir ve teslim yapılır.⁶⁵

⁶³ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 210-211.

⁶⁴ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 211.

⁶⁵ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 208.

4. KÖY KORUCUSUNUN STATÜSÜ

Kamu görevini kanunlardan aldığı yetki ile yapan köy korucusu bu hali ile tıpkı ihtiyar meclisi üyesi ve muhtar gibi kamu görevlisi olup görev başında iken kendisine karşı gelenler olursa bunlar hakkında korucu bir zabıt tutar ve hazır bulunanlara imzalatır. Bu zaptın muhtara teslim edilmesi üzerine ihtiyar meclisi aracılığı ile durum cumhuriyet savcılığına bildirilerek devlet memuruna karşı işlenen suçlar kapsamında yargılanmaları sağlanır.⁶⁶

Eğer korucu görevde değilse ilgililer hakkında normal kovuşturma yapılır.

Köy korucusu görevde değilse ilgililer hakkında normal kovuşturma yapılır.

Köy korucusu görevi sırasında görevinden dolayı işlediği suçlar açısından devlet memurlarının tabi oldukları yargılama usulüne tabidirler.⁶⁷

D. KÖY KATİPLERİ

Köy kanunu 39. maddesine bakıldığında muhtarın, yazılarını köy katilerine yazdıracağı hükmü karşısında köyün yazı işlerini gören ücretli köy katibinin seçiminde, bütçeye bu konuda ödenek konulur, köy derneğinin kararı, ihtiyar meclisinin uygun bulması ile durum mülki amirin tasdikine sunulur. Onaylanması ile köy muhtarının emrinde, köyde oturur. Çalışmayan köy katibine ödeme yapılmaz.

⁶⁶ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 213.

⁶⁷ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 148.

Yapılırsa ödeyen muhtar suçlu olur ve bu para usulüne göre aynen kendisinden alınır.⁶⁸

Köy katibinin görevleri köy idareleri hesap talimatnamesine göre köyün gelir ve giderlerine ait kayıtlara hesap defterlerini düzgün tutmaya masrafların senetlerini ve evrakı müsbitelerini noksansız hazırlamaya, aylık ve yıllık hesap iş ve cetvellerini noksansız hazırlamaya, aylık ve yıllık hesap iş ve cetvellerini gününde doldurmaya, devir ve demirbaş kayıtlarını bulundurmaya mecburdur.

Bu sebeple köy işlerinde tutulması gereken defterler şunlardır.⁶⁹

1. Köye gelen gide defteri
2. Demirbaş eşya defteri
3. Köy nüfus kayıt defteri
4. İhtiyar meclisi karar defteri
5. Gelir-Gider defteri) ayrı ayrıda tutulabilir)
6. Köy evlenme defteri
7. Köy teftiş defteri
8. Köy sınır dosyası

Köy katibi danıştay 2. Dairesinin 6.3.1962 tarih 681 sayılı kararı ve yargıtayın müstekar içtihatları karşısında köy kanununa göre bir görev verilmediğinden memur statüsünde değildir. Köy muhtarlığı, hiçbir sosyal güvenlik kuruluşuna bağlı olmayan köy katibini sosyal sigortalar kurumu ile ilgilendirir. Köy katibinin işlediği suçlar ve

⁶⁸ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 218.

⁶⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 145.

katibe karşı işlenen suçlar açısından ceza kanunu uygulamalarında da memur sayılmaz.⁷⁰

E. ÇİFTÇİ MALLARI KORUMA BEKÇİLERİ

Köylünün ekili dikili varlığını koruma görevi Osmanlı İmparatorluğu zamanında 1914 yılında çıkarılan bir kanuna göre atanan görev yapan kır bekçileri 1941 yılında 4081 sayılı kanunla çiftçi mallarının korunması hakkında kanun gereği kır bekçileri kaldırılarak her köyde bu ekili ve dikili varlıkların korunması sorumluluğu köy ihtiyar meclislerine verilmiş, her il ve ilçelerde nazım rol oynayacak murakabe heyeti bulunacaktı.

İhtiyar meclisi emrinde çiftçi malları koruma bekçileri hizmet görecekti. Köy koruculuğu müessesesine benzer hükümler getirilen bu kanuna göre korucu tutacak imkanları olmayan köylerde bu görev koruma bekçilerine verilebilir.

Ayrıca, genel emniyet ve asayişin ve su baskını, deprem yangın gibi umumi afetlerin zorunlu kıldığı olağan dışı hallerde bağlı bulundukları mülki amirinin veya muhtarının izni ile kendi mıntıkları veya görevleri dışında geçici olarak çalıştırılabilir.⁷¹

⁷⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 146.

⁷¹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 155.

Bekçilere verilebilecek idari nitelikte 3-19 gün arasında ücretten kesme veya işine son verme cezası verilebilir. Bu tür karara karşı murakabe itiraz edilir.⁷²

Bekçiler kamu görevlisi olduklarından memur statüsünde olup memurun muhakemat kanununa göre kovuşturma yapılır. T.C.K. nun 279. madde kapsamında değerlendirilir. Buna rağmen 506 sayılı sosyal sigortalar kanununa göre hizmetleri sebebiyle sigortalı sayılırlar, primleri köy tüzel kişiliği tarafından yatırılır.⁷³

F. DİĞER GÖREVLİLER

Köy kanununda köy organlarına verilen köy işlerinin görülmesi için bu konuda eleman çalıştırılabilmesine engel hüküm olmadığı gibi, kanunumuz, köyde sağlık işlerine bakmak üzere sağlık korucusu, köy korucusu yanında eşkiya ve gasp olaylarının önlenmesi için gönüllü korucusu istihdam edilebileceğini belirtmiş, köy sağlık memurları ve köy ebeleri sağlık bakanlığından kadrolu elemanlar köy seviyesine kadar teşkilatlanabildiğinden kadrolu elemanlar köy seviyesine kadar teşkilatlanabildiğinden sağlık korucusunun istihdamına gerek kalmamıştır.⁷⁴

III. KÖY ORTA MALLARI ve KÖY İŞLERİ

Kanunlarımız köy idaresine tüzel kişilik sıfatı vermekle tıpkı özel şahıslar gibi mal mülk edinme, bunlar üzerinde tasarruf etme ehliyetine kavuşmuşlar, kamu tüzel

⁷² AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 156.

⁷³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 156.

⁷⁴ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 160.

kişiliği sıfatıyla kamunun ortak yararlanmasına tahsis edilen orta mallar dediğimiz mera, yayla, kışlak otlak gibi yerlerin köy halkı adına bakım, gözetim, koruma yetkileri ile donatılmışlardır.

Köy tüzel kişiliğinin, mülkiyeti doğrudan doğruya kendine ait olup özel hukuk hükümlerine göre dilediği gibi tasarruf etme imkanının olduğu taşınır ve taşınmaz mal varlığına köyün özel malları denir.⁷⁵

III. KÖY ORTA MALLARI ve KÖY İŞLERİ

A. KÖY ORTA MALLARI

Bu mallar dışında köy kanunu 7. maddesi ve 14/12 maddesi birlikte nazara alınarak, köy sınırları içinde bulunan insanların belirli şartlar ile yararlanmalarına tahsis edilmiş, taşınır veya taşınmaz malları da vardır.

Bu mallardan yararlanma kanun, tüzük, yönetmelik gibi mevzuata, gelenekselleşmiş kadim hak ve esaslara dayanarak olur. Bu malların bir kısmı köy idaresinin mülkiyetinde olup üzerinde kamunun yararlanması için yapılmış cami, köy odası gibi tesisat bulunabilir. Dolayısıyla köy idare bu taşınmaz üzerinde dilediği gibi tasarruf edemez. Köy halkı bu mallardan gelenekselleşmiş esaslar içinde yararlanır. Bu malların bir kısmı ise devletin hüküm ve tasarrufu altında olan fakat yararlanma

⁷⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 189.

hakkı köy halkına tahsis edilmiş mera, otlak gibi mal varlığı söz konusudur. Tüm bu mallara köy orta malı kavramı ile ifade edebiliriz.⁷⁶

Bu ana balıkta köyün orta malı olan bu malları çeşitleri, kullanım imkanları, nitelikleri ele alınmış olup Türkiye genelinde her köyde rastlanan ve köy kanunu ile diğer kanunlarda daha çok önem verilerek düzenlenen mera, yalak, kışlak, otlak, harman yerleri, cami, mescit, çeşme, okul, köy odası, meydan ve yollar genel hatları ile ele alınmıştır.

1. KÖY MERALARI, YAYLAK ve KIŞLAKLAR

Bu üç orta malı birlikte ele almamıza sebep her üç malın birbirine benzer tahsis, özel mülkiyete konu olmaması, büyütülememesi, davalarında sulh olmama gibi nitelikler göstermesidir.

Köy merası, yetkili mercii tarafından belirli bir köy halkına hayvanlarını otlatması için tahsis ettiği yerdir.⁷⁷ Bu haliyle mera devletin hüküm ve tasarrufunda olup intifa hakkı köy halkına tahsis edilmiştir. Tescile tabi olmayıp, kamulaştırılamaz, başkasına devredilemez. Eğer tahsis işlemi tespit edilemiyorsa başlangıcı bilinmeyecek kadar eskiden beri hangi köy kullanıyorsa merada intifa hakkı o köye ait olur. Ayrıca tahsis ve kıdem durumu tespit edilemiyorsa yeni köyün kuruluş tarihi belli ise zilyetlik hükümlerine göre intifa hakkı tespit edilir.⁷⁸

⁷⁶ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 190.

⁷⁷ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 156.

⁷⁸ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 160.

Bir köyün merasına diğer bir köy veya kişilerin müdahalesi halinde köy muhtarı ya M.K. 895 maddesi gereği tecavüzün refi ve yedin iadesi davası açar yada doğrudan doğruya meni müdahale davası açar.⁷⁹ Mera tecavüz niteliğinde mülk edinme durumu söz konusu ise TCK 513 maddesi gereği yargılama yapılmak üzere cumhuriyet savcılığına ihbarda bulunabilir.

Yaylak, bir veya birkaç köy ve kasaba halkının yazın hayvanları ili birlikte çıkıp, yazı geçirmek ve hayvanları otlatmak için tahsis edilen yüksek yer olup, kışlak ise dağ köylülerinin kışın hayvanlarını otlatmak, sulamak üzere bir veya daha çok köye tahsis edilen çukur yerlerdir.⁸⁰

Yaylak ve kışlaklardan yararlanmak için tahsis işleminin gerekmesi, devredilememesi, işgal ve zaman aşımı yoluyla temellük edilememesi, sınırlarını büyütülememesi ve davalarında sulh imkanını olmayışı yönünden meralarla ortak özellikleri olduğu gibi, yaylak ve kışlakta tarım yapılabilmesi, bina yapılabilmesi, defterhane-i amirede belli bir veya birkaç köy adına kayıtlı olabilmesi yaylak ve kışlakları meralardan ayırmaktadır.⁸¹

Köy merası ile otlak tabir edilen yer nitelik olarak birbirinin benzeri olup köye yakın olması ve küçük olması farklı yönlerdedir.⁸²

⁷⁹ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 165.

⁸⁰ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 167.

⁸¹ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 168.

⁸² BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 153.

2. CAMİ, OKUL, KÖY KONAĞI

Bu orta mallarının üzerinde bulunduğu arazinin köy tüzel kişiliğine ait olup üzerindeki biralardan kamunun yararlanması sebebiyle gelenekselleşmiş kadim hak esaslara dayanan orta malı niteliğinde olduğundan birlikte değerlendirilmiştir.

Köy camisi köyün ibadethanesi olup, mescit şeklinde de yapılan ibadet haneler aynı niteliktedir.⁸³

Köy okulu, ister köy halkı tarafından yapılsın ister devlet tarafından yaptırılsın köyün malı olur.⁸⁴

222 sayılı ilköğretim ve eğitim kanununa göre, "bu kanun yürürlüğe girdiğinde hazinenin mülkiyetinde bulunan ve ilköğretim kurumlarına tahsis edilen taşınmaz mallar, intifa hakkı milli eğitim bakanlığına ait olmak üzere, bedelsiz olarak köy tüzel kişiliği adına tapuya tescil edilir.

Devlete, özel idarelere ve köy tüzel kişiliğine ait arsalar üzerinde devlet veya özel idare bütçesinden katkı suretiyle gerçek veya tüzel kişilerce inşa edilen taşınmaz mallar hakkında da birinci fıkra uygulanır. Milli eğitim bakanlığının muvafakatı alınmadan satılamaz, başka hizmetlere tahsis olunamaz.

Köy odası, köy işlerinin görüşüleceği, köy muhtar ve ihtiyar kurulunun görevlerini yapacağı, köylerde tutulması gerekli defterlerin korunabilmesi amacıyla köy kanununa göre yapılması zorunlu olan bir binadır.⁸⁵

⁸³ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 154.

⁸⁴ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 231.

3. KÖYÜN DİĞER ORTA MALLARI

En önemli ve köy kanununda ele alınan bu orta mallarından başka köyün orta malı olarak, köy halkına ait hayvanların sulanması için köy veya devlet tarafından yaptırılan sıvatlar, pazar ve panayır kurulabilmesi için köy halkına öteden beri tahsil edilen pazar ve panayır yerleri, bayram ve düğünlerde istirahatete uygun köy meydanları, köy içinde ulaşımı sağlayan köy yolları, köylünün su ihtiyacı için gerek köy gerekse devlet tarafından yapılan çeşme ve kuyular, örf ve adetlere göre kullanılan harman yerleri orman içi köylerde tahsis edilen koruluk ve baltalıklar, yararlanma bakımından tüm köylüye hitap ettiğinden köy orta malı olarak değerlendirilir.⁸⁶

B. KÖY İŞLERİ

Köy kanunu gereğince tek tek belirtilen köy işleri yapılması, zorunlu olan ve olmayan köy işleri olarak ayrıma tabi tutulmuştur.

Genellikle her memlekette devlet, mahalli idarelere ait hizmetlerden bir kısmını kendisi görür, bir kısmının görülmesini de bu idarelere bırakır, bazılarını da mahalli idarelerle müştereken yapar. Bu işlerin neler olduğunu tespit ülkeden ülkeye, zamandan zamana değişiklik gösterir.⁸⁷

⁸⁵ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 171-172.

⁸⁶ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 231-232.

⁸⁷ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 82.

Köy kanununda mecburi işler-isteğe bağlı işler ayrımının sebebi köy için hem bir program işlerin takdir ve öneminde keyfiliği önleyici tedbir oluşturmak istenmesidir.⁸⁸

İki veya daha çok köyü ilgilendiren işler, bu köyler tarafından kurulacak müşterek idare ile yapılır. Bu yolda iş ve emek birliği yapacak köylerin ihtiyar meclisleri uygun görecekları bir köyde toplanarak yapacakları işlere müşterek işler denilir.⁸⁹ Bu toplantıda köylerin işin ne şekilde yapılacağı, nasıl ve ne şekilde iştirak edileceği kararlaştırılarak mülki amirden alınacak izinle faaliyetlere başlarlar.

Bu tür müşterek işlerde gözönünde tutulacak husus her köyün karar defterine ayrıca yazılarak köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri tarafından imzalanması yeterlidir.

Köy işlerinin belli bir plan dahilinde yapılması iş programları ile gerçekleşir. İhtiyar meclisi iş programını yaparken yapılması zorunlu işlerin gerçekleştirilmesi uzun zaman alıyorsa bunu zamana yaymalı finansman ihtiyacı köylünün ekonomik durumunu sarsmadan sağlayabilmek ve işgücünü temin edebilmek için bu zamana yaydığı plan dahilinde yürütölmesini sağlayacak tedbirler öngörölmalıdır. İki ve daha çok yıllara yayılan bu işlere programlı işler denir.⁹⁰

⁸⁸ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 83.

⁸⁹ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 83.

⁹⁰ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 87.

Gerek programlı olan gerekse programsız işler ya doğrudan doğruya köylünün çalışması demek olan imece suretiyle veya para karşılığı çalışmak isteyenleri çalıştırarak yahut ihale ile bir müteahhide vererek yaptırılabilir.⁹¹

Köy işlerini genel olarak bu şekilde ele aldıktan sonra köy kanununda tek tek sayılan bu işlerden özellik arzeden bütçenin yapılması, kamulaştırma işlemi, haciz işlemini ayrıca ele almayı araştırmamız için gerekli gördük.

1. BÜTÇENİN YAPILAMASI ve YÜRÜRLÜĞE GİRMESİ

Köyün gelir-gider ve bütçe iş ve işlemleri köy idareleri hesap talimatına göre yürütülür. Bu talimata göre köy bütçesi, köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla belirlenen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren kararnamedir. Bütçe dönemi 1 Ocak-31 Aralık dönemini kapsayan 1 yıldır. Bütçe kısım ayında hazırlanır gelir ve gider tahminleri iki bölümde gösterilir.⁹²

a. KÖY GELİRLERİ

Köy kanununun 17. maddesinde köy gelirleri sayılmış, bunlara, çeşitli kurum ve kuruluşlardan yapılan yardım ve asker ailelerine yardım gelirleri gibi kalemler eklenebilir.⁹³

⁹¹ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 88-89.

⁹² AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 183.

⁹³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 183.

1. İMECE

İmece, bedenen çalışabilecek olan bütün köylünün el birliği ile şahsen veya araçları ile iç işleri bakanlığının genelge ve görüşleri dikkate alınarak 18-50 yaş grubu çalışabilecek ve sağlık durumu elveren erkekler imece ile mükelleftir. Kadınların gönüllü olarak katılmasına engel yoktur.⁹⁴

İmecenin bir çeşit angarya olduğu ve anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmüşse de anayasa mahkememizin, 5-1-1965 tarih 1965/1 K. sayılı kararı ile imecenin anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir.

İmecenin uygulanabilmesi için, yapılması düşünülen işin parasal tutarı, yani çalıştırılacak kişi sayısı, iş günü sayısı ve bir kişinin gündeliği tahmini olarak hesaplanıp bütçede gösterilmesi gerekir.⁹⁵

2032 sayılı kanuna göre devlet veya bağlı kuruluşların köye götürecekleri hizmetlerde gönüllü katkılar dışında köy halkından paraca veya bedenen katkı yapmaya zorlanamaz.

İmeceye katılmayan olursa ihtiyar meclisi tarafından işe katılmaları veya parasal karşılıklar ödenmesi için ihtar yapılır. Buna rağmen katılmazsa köy kanunu 66. maddesi gereğince haciz yolu ile para tahsil edilir.

⁹⁴ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 163.

⁹⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 165.

2. SALMA

Köy halkından hane başına alınan vergi olup, köy halkının ekonomik gücüne göre ihtiyar meclisi kararı ile alınır. Salma ile mükellef olmak için köy sınırları içinde taşınmazı bulunması yeterlidir. Yılda birkez bir aileye salma salınır. Salmanın ödeme zamanı ihtiyar meclisi takdir eder. Ödeme yapılırken ilgisine makbuz verilirken ödemeyen bedenen çalıştırılabilir. Ödeme şekli para ile olabileceği gibi paraya kolay çevrilen mahsül ilede olabilir. Salma nedeniyle toplanan paralar ancak zorunlu işlerin gerçekleştirilmesinde ve köy personelinin maaşlarının ödenmesinde kullanılabilir.⁹⁶

Başlangıçta köyün en önemli gelir kaynağı olarak öngörülen salmaya üst sınır koyulmamışken 1929 yılında büyük ekonomik kriz ve ikinci dünya savaşı nedeniyle ekonomik durum ciddi sarsıntı geçirdiğinden, 1934 yılında köy personeli ücretinin yıllık tutarının 10 katı ile sınırlandırılmış, 1939 yılında 20 TL ile tavan sınır getirilmiştir. 1950 den sonra köylünün refah seviyesi taban fiyat uygulaması ile artıp bu üst sınır değiştirilmediğinden enflasyon karşısında önemini kaybetmiş yerini bağı gelirine bırakmıştır.⁹⁷

Aslında bu bağışların büyük kısmı uygulamada tavan-taban sınırı değiştirilmediğinden salma, bağış şeklinde bütçelerde yer almaktadır.⁹⁸

⁹⁶ SÖZER, Sabri : a.g.e., s. 204.

⁹⁷ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 167-168.

⁹⁸ TORTOP, Nuri: Yerel Yönetimler Meclisi (Görev ve Kaynak Bölümü) s.184.

3. DİĞER GELİRLER

Hasılat: Köy idarelerinin kendi mallarından ve işletmelerinden yani köy adına yazılı emlak ve arazi gelirlerini ifade eder.

Resim ve harçlar ise köy sınırı içinde işletilen taş ocaklarından alınan para, köyde satılan hayvanlardan alınan para, satılmak için kesilen hayvanlardan alınan para, iskele ve rıhtım gelirleri ile yer işgal resminden oluşur.

Para cezaları, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine verilen idari para cezaları, ihtiyar meclisi kararı ile zorunlu işleri yapmayan köylüye verilen cezalar sayılabilir.

Yardım ve Borçlanmalar ile ilişkin olarak 2380 sayılı kanun gereğince genel bütçe vergi gelirleri tahsilatının % 0.25, belediyelere, % 0,30 u il özel idarelerine ait paylardan alınarak oluşturulan % 0,55 lik kısmı mahalli idareler fonunda toplanır. Bu fonun % 0,40 lık kısmı içişleri bakanlığınca mahalli idareler için kullanılır. İç işleri bakanlığının mahalli idareler fon yönetmeliğine göre fonda toplanan paranın % 20 si il özel idareleri ve köylere yapılmak üzere illere eşit miktarda bölünerek vali emrine gönderilir. Bu paralar il özel idare bütçelerinin köylere yardım tertibine kaydedilir.⁹⁹

Ayrıca orman köyleri için oluşturulan fondan yardım alınabilmektedir.

⁹⁹ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 175-176.

Borçlanma ilişkin olarak köy idareleri iller bankası ve il özel idareleri ile özel kuruluşlardan borçlanma imkanları vardır.¹⁰⁰

Kısacası köyler genel idare birimi oldukları halde yapacakları işlerin finansmanı için pay alamamak tabana karşılık birçok hizmetler merkezi idare kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir. Aslında köyleri yeterli gelir kaynakları ile donatmak ve yerel hizmetlerin yerine getirilmesini köylerin kendi girişkenliklerine bırakmak daha sağlıklı olur.¹⁰¹

b. KÖYÜN GİDERLERİ

Köy işlerinin yapılması için ayrılan gelirin hangi alanlarda ne kadar harcandığı köy bütçesinde gösterilir. Bu giderler idare işleri, tarım ve ekonomi işleri, kültür ve eğitim işleri, sağlık ve sosyal yardım işleri, bayındırlık işleri, asker ailelerine yardım için yapılan harcamalar ve isteğe bağlı işler için yapılan diğer giderler olabilir.¹⁰²

Gelir ve gider tahmini yapılarak hazırlanan bütçe, ihtiyar meclisi kararı ile bağlanır, Kasım ayı sonuna kadar mülki amire incelenmek üzere gönderilir. Kanuna uygun bulunan bütçe onaylanarak muhtarlığa gönderilir. Birer örneği il veya ilçe köy bürolarında saklanır. İlçeler, köy bütçelerini birleştirerek Şubat bütçe sonucunu 15 Marta kadar içişleri bakanlığına gönderir. Eğer bütçede eksiklik varsa muhtarlıktan bunun bir hafta içinde tamamlamaları için bütçe iade edilir.¹⁰³

¹⁰⁰ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 178.

¹⁰¹ TORTOP, Nuri: a.g.e., s.185.

¹⁰² AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 180.

¹⁰³ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 185.

Bütçenin uygulanmasında köy paraları merkez veya Ziraat bankalarına bulunmalı salmaya ilişkin ilan veya köy dışındakilere tebligat yapılır, tahsilatı muhtar makbuz mukabili yapar.

Köy giderleri de belge ile yapılması gerekir. Bu surette köy muhtarı her ay gelir ve giderlere ilişkin ihtiyar meclisine bilgi vermek zorundadır. İhtiyat akçesi olarak bütçenin % 5 lik kısmının harcanması ihtiyar meclisi kararı ile olur.

Bütçe dönemi sonunda Ocak ayı başında yıl içinde düzenlenen aylık hesaplara dayanılarak kesin hesap hazırlanarak ihtiyar meclisi kararı şeklinde mülki amire gönderilir.

Yıl içinde umulmayan sebeplerle bütçede yeteri kadar yer verilmeyen köy işleri harcamasının yapılabilmesi için bütçeye ek ödenek olağanüstü verilmesi için salmadan başka bu işi karşılayacak kaynakları bulunmalı ve ihtiyar meclisi kararları mülki amir tarafından onaylanması gerekir.¹⁰⁴

2. KÖYDE KAMULAŞTIRMA İŞLERİ

Bir kamu tüzel kişiliği olarak kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek durumunda olan köy idaresi kamulaştırma kanununa göre kamulaştırma kararı ihtiyar meclisi kararlaştırır. İhtiyar meclisince alınan kamu yararı kararı mülki amirlerce onanır. Özel kişilere ait taşınmaz mallar, köyün, yapılması zorunlu işlerin görülmesi

¹⁰⁴ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 187.

için kamusallaştırılabilir. Kamulaştırma bedeli nakden ve peşin ödenir. Bedelin tespiti köyün bağlı olduğu il veya ilçe kıymet takdir komisyonlarınca yapılır.¹⁰⁵

Kamulaştırma kararının kesinleşmesi ile taşınmaz mülkiyeti aranmaksızın köy idaresine geçer. Kamulaştırma kararı, bu karara ilişkin belgeler mal sahibine ve zilyedine ihtiyar meclisinin en az üç üyesinin huzurunda tutanak ile tebliğ edilebilir. Gerekirse ilan yoluyla tebligat yapılabilir.

Kamulaştırma işlemine karşı tebliğinden 30 gün içinde idari yargıda, bedele ilişkin adli yargıda dava açılabilir.

Rızaya dayanmaya bu kamulaştırma dışında rızaya dayanan, trampa yoluyla kamulaştırmalar yapılabilir.

Eğer kamulaştırmaya konu işlem onaylı imar planına veya bakanlıkça onaylı özel plan ve projesine göre yapılıyorsa taşınmaz mala hemen el konulmasına idarece zorunluluk görülüyorsa, takdir edilen bedel milli bankaya muhatabı adına yatırılır ve adli yargıdan bu hususta karar istenir. Mahkemece mal sahibi davet edilir ve taşınmazın değerine etki eden unsurlar tespit edilerek köy idaresi adına tesciline karar verir ve bu kararı tapu sicil müdürlüğüne bildirir.

Kamulaştırılan taşınmaza ferağ verilerek tescili gerekir. Ferağ verilmediği zaman tescil için adli yargıdan karar alınır. Kamulaştırılan bu taşınmaz önceki malik tarafından tahliye edilmelidir. Aksi takdirde icra yolu ile tahliye edilir. Haşat zamanlarında yapılan kamulaştırmalarda tahliye hasat sonuna bırakılır. Eğer hasat

¹⁰⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 227.

sonu beklenemeyecek ise mahkemece takdir edilen ürün bedeli tazmin edilerek tahliye gerçekleştirir.

Eğer kamulaştırılan mal, kamulaştırma amacına yönelik bir tahsis yapılamamışsa mal sahibi veya mirasçılara haber verilerek kamulaştırma bedeli mukabili taşınmaz iade edilebilir. Kamulaştırma kararından 5 yıl içinde böyle bir tahsis yapılmamışsa mal sahibi veya mirasçılara kamulaştırma bedelinin kanuni faizi ile ödemek şartı ile taşınmazı geri alabilir. Bu hakkın kullanılması 1 yıl geçmekle düşer.¹⁰⁶

3. KÖYDE HACİZ İŞLEMLERİ

Köy kanununu 66. maddesine göre salmanın, imece karşılığı tespit edilen paranın ve ihtiyar meclisinin kararlaştırdığı para usulüne uygun mükellefe, ne zaman ödemesi gerektiğine ilişkin bir tutanakla duyuru yapılır. Zamanında borcu ödemezse 21 gün içinde borcunu ödemesi ödemediği takdirde haciz yoluyla tahsil edileceği ihtar edilir. İhtarın bir nüshası dosyasında saklanır. İhtara rağmen borcunu ödemeyen hakkında alacağın haciz yoluyla tahsili için ihtiyar meclisi karar verir. Kararda borç tutarı, yazılı ihtarın tarihi ve tebellüğ tarihi vade tarihi açıkça belirtilir.¹⁰⁷

Hacze ilişkin bu karar mülki amire bildirilir. Mülki amirce uygun görülen bu karar üzerine ihtiyar meclisine haciz yapılması için emir verir. Yazılı emir üzerine ihtiyar meclisi borçlunun ikametgahına gider, bu aşamada gerekirse mülki amir aracılığı ile güvenlik kuvveti istenebilir. Borçlunun borca yeter mal tutanak ile alınır.

¹⁰⁶ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 231-232.

¹⁰⁷ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 197.

Haciz edilen taşınır mal ise 3 gün içinde belediye teşkilatı olan yere götürür. Mülki amir, belediye başkanına mahcuz malın satılmasını yazı ile bildirir. Satış, açık artırma suretiyle ihtiyar meclisi üyelerinin hepsinin huzurunda yapılır. Satış masrafı borçludan alınır. Borç zamanında ödenmediği için köy kanunu 56 maddesine göre iki misli tahsil edilir.

Mahcuz mal taşınmaz ise 20 gün süre ile açık arttırmaya çıkarılır. Bu süre içinde sürülen paylar yeterli ise satış 10 gün süre ile askıya alınır 10 gün geçtikten sonra talibine hükümetçe mal satılır.¹⁰⁸

Satışa kadar paranın ödenmesi haczi durdurur mal sahibine iade edilir. Haciz sırasında görevlilere karşı gelenler hakkında tutanak tutulur ve mülki amire bildirilir. Mülki amir tutanağı cumhuriyet savcılığına gönderir. Eğer ihtiyar kurulu üyelerinin kanuna aykırı hareketleri varsa haklarında idari ve adli kovuşturma yapılır.

IV. KÖY BİRLİKLERİ ve KÖY KALKINMASI

A. KÖY BİRLİKLERİ

Planlı kalkınma ile birlikte Türk toplumunun yapısında meydana gelen hızlı gelişmeler ve bunun doğurduğu sosyal ekonomik ve kültürel sorunlar orta-yerel yönetimlerde reform ihtiyacını doğurmuştur. Artık merkezde alınan kararların taşrada salt uygulanması ile toplumun mahalli ihtiyaçlarının karşılanabildiği söylenemez.¹⁰⁹

¹⁰⁸ BARTIN, Muharrem : a.g.e., s. 198.

¹⁰⁹ YÜKSEL, Alaaddin : "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", Ç.Y.Y., C. V, S. 1, Ocak 1996, s. 39.

Merkezi idarenin günlük ihtiyaçlar ve sıkıntılarla uğraşması yerine uzun vadeli planlar yaparak uygulayan değil denetleyen ve yönlendiren idareler olması gerekir. Yerel idareler ise mahalli ihtiyaçların zamanında ve yerinde karşılanabilmesi, halka götürülen hizmetlerde çeşitlilik ve kaliteli hizmetler niteliğinde olması, amaçlanmalıdır.

Bu ihtiyaçları karşılamak için mahalli idareler ortaklaşa olarak teşebbüs kurabilmelerine mevzuatımız imkan vermektedir. Anayasal ve yasal hükümleri gözönüne aldığımızda birlikleri şu şekilde tarif edebiliriz.¹¹⁰

Mahalli idareler birlikleri, kamu yönetimi alanında yerel nitelikteki hizmetleri yapmayı üstlenmiş mahalli idarelerin kanunlarla kendilerine verilmiş görevlerine dayalı olarak bazı ortak ve yerel ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturdukları kamu tüzel kişiliğidir.

Mahalli idareler, yerel ihtiyaçların zamanında ve yerinde karşılanabilmesi için devlet tarafından sağlanan gelirler yeterli olmadığından anayasamızın 127. maddesinin son fıkrası uyarınca mahalli idarelerin kendi aralarında belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birlik kurabilirler.

Köy kanununun 47. 48. maddesine göre iki veya daha fazla köyün herhangi bir müşterek işi yapmak için birlik kurabilirler. Bunun için köylerin muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri ön mutabakat sağlamışlarsa tayin edecekleri bir gün birlik üyesi olacak köylerden birinde toplanırlar. Bu toplantıda birliğe sebep müşterek işin ne olduğu, nasıl yapılacağı tüm yönleriyle görüşülür ve karar verilir. Birliği katılacak

¹¹⁰ YÜKSEL, Aladdin : a.g.m., s. 41.

köy tüm yönleriyle görüşülür ve kara verilir. Birliğe katılacak köy sayısından iki fazla suret çıkarılarak köylerin bağlı bulunduğu müşterek mülki amire verilir. Kararı bir müzekkere ekinde alan mülki amir durumu inceler eksiklikler tamamlatılır ve kararı onaylar. Onaya ilişkin işlem birliğe üye köylere gönderilir. Bu tebligat ile birlik kurulmuş olur. Köyler arasında doğacak ihtilaflar mülki amir tarafından çözülür.¹¹¹

Özel idare teşkilatında açılacak bir dosyada birliğin faaliyetleri takip edilir. Birlik ilçede kurulmuşsa kaymakam durumdan valiyi haberdar eder.

Köy birlikleri genellikle elektrik, içme suyu, su kanalı, yol, turistik tesisleri kurmak için kurulmaktadır.

Tarihi gelişim içerisinde incelendiğinde mahalli boyutu aşan özellikle vakıf, ahilik sistemi ve divan uygulaması ile çözüme kavuşturulmasının amaçlandığı bilinmektedir.¹¹²

Birliği kuran köyler ayrı il sınırları içindelerse durumdan valiler haberdar edilir. Anayasamızın 127. maddesinin son fıkrası gereğince bakanlar kurulunun izni alınır. İç işleri bakanını birlik tüzüğünü tasdik etmesi ile birlik kurulur.¹¹³ Bu birliğe yeni

¹¹¹ GÜL, Kemal Vehbi : a.g.e., s. 96-97.

¹¹² YÜKSEL, Enis : "Mahalli İdareler Birlikleri" İller ve Belediyeler Dergisi, S. 522, Nisan 1989, s. 144. Daha geniş bilgi için bkz.: ÇALDAĞ, Yurdakul: "Türkiye'de Köy Kalkınma Kooperatifleri", A.İ.T.İ., AD. 1972, IV, 1, III-137.

¹¹³ GÜL, Kemal Venbi : a.g.e., s. 96.

katılımlar için kaymakam onayı gerekir. Tabiki bu yolda birliğe üye mahalli idare meclislerinin önceden bir kararı olması gerekir.¹¹⁴

1. BİRLİK TÜZÜĞÜ

Köy birliği müşterek bir kararla kurulabileceğinden bu karar aynı zamanda birlik tüzüğü sayılır. Tüzükte açıkça birliğin hangi köyler arasında kurulduğu, kanunlarla verilen hangi işler için kurulduğu, faaliyet alanının arazi olarak nereleri olduğu, birliğe konu işin ne kadar süre alacağı bu işlerin finansmanı için birlik bütçesine hangi köyün ne kadar para vereceği, yapılacak işten nasıl ve ne şekilde yararlanılacağı, birliğin köylerce kontrol zamanları, birliğin görevi bitince nasıl tasfiye edileceğini ve gerekirse özel şartlar eklenmesi gerekir.¹¹⁵

2. BİRLİĞİN ORGANLARI

a. Birlik Meclisi

Üye köy idarelerinin veya diğer mahalli idarelerin kendi üyeleri arasından seçecekleri üyelere oluşur. Ayrıca birlik üyesi olan belde, köy, il özel idarelerinin

¹¹⁴ YETER, Enis : "Mahalli İdareler Birlikleri", İller ve Belediyeler Dergisi, S. 522, Nisan 1989, s. 144.

¹¹⁵ AYTAÇ, Fethi : a.g.e., s. 251.

yürütme organı olan belediye başkanı, muhtar ve il daimi encümeni başkanı meclisin tabii üyesidir.¹¹⁶

b. Birlik Encümeni

Birlik meclisinin kendi üyeleri arasından seçilen 4 üyenin yanısıra birlik başkanı, birlik genel sekreterinden oluşur ve birlik başkanı encümenin doğal başkanıdır.¹¹⁷

c. Birlik Başkanı

Birlik meclisinin üye köy muhtarları arasından meclis tarafından seçilir. Ayrıca başkan vekilide aynı şekilde seçilir. Eğer köy ile birlikte il özel idaresi birliğe üye ise başkan vali tarafından seçilir. Köy ve il özel idaresi ayrı iller içinde ise içişleri bakanı tarafından birlik başkanı seçilir.¹¹⁸

d. Birlik Genel Sekreteri

Birliğin idari işlerini ve encümenince belirlenen işleri görmek üzere birlik başkanının önerisi üzerine encümen tarafından atanır. Genel sekreterin hizmet, nitelik, süre ve özlük hakları ile birlik encümenince belirlenir.¹¹⁹

¹¹⁶ YETER, Enis : a.g.m., s. 144.

¹¹⁷ YETER, Enis : a.g.m., s. 145.

¹¹⁸ YETER, Enis : a.g.m., s. 145.

¹¹⁹ YETER, Enis : a.g.m., s. 145.

3. BİRLİĞİN SONA ERMESİ

Birliğin işleri bitince veya birliğin yetkili organlarınca veya idari merciler tarafından birliğin faaliyetine son verilir.

Eğer birliğin faaliyetine konu iş bitirilmişse mülki amirin tasvibi alınarak birliğe yetkili organlarınca son verilmesine ilişkin karar mülki amir tarafından onaylanması ile birliğin tüzel kişiliği sona erer.¹²⁰

B. KÖY KALKINMASI

Kanunlarca köy tüzel kişiliğine verilmiş olan görevlerin hepsinin kısa sürede yapılması beklemek mantığa ters düşeceğinden ihtiyaçların sonsuz, buna karşılayacak kaynakların sınırlı olduğu nazara alındığında, küçük toplulukların bu arada köylerin içinde bulundukları ekonomik toplumsal ve kültürel koşulları iyileştirmek için çabalara girişmeleri ve bu çabaların devletin bu konudaki çabaları ile birleştirilerek bu köy topluluğunun ulusun bütünüyle kaynaşması ve ulusal kalkınma çabalarına katkıda bulunmalarının sağlanması gerekir.¹²¹

Bu konuda köy idareleri aralarında hizmet birliği kurarak bu çabaya katılmaktadır. Ancak birlikleri düzenleyen kanun hükümlerinin oldukça genel nitelikli olması birlik kurmayı özendirecek yeni hükümler ve merkezi idarenin birlik

¹²⁰ GÜL, Kemal Venbi : a.g.e., s. 103.

¹²¹ GERAY, Cevat : Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar (Sorunlar, Yaklaşımlar, Örgütlenmeler), Ankara, 1974, s. 310. Aynı konuda bkz. Daşöz, İbrahim “Yerinden Yönetim ve Kalkınma” TİD, 1990, S.386, s. 277-302.

kurulmasına ve işletilmesine denetlemede çok aktif rol oynaması teşvik edici olması, köylerin bu konudaki faaliyetlerinde mali imkanlarını aşan durumda devletin kaynakları bu yola kanalize yer alabilecek kişilerin siyasi faaliyetlerinin engellenerek mahalli ihtiyaçların çözümü yönünde çaba göstermesini sağlamak gerekmektedir.¹²²

1970 yıllarında hakim olan her şeyi devletin yapması gerektiği yolundaki siyasi anlayış terkedilerek kalkınma çabalarına halkın katılımı sağlamak günümüzde bir zorunluluk olmuştur. Çünkü kalkınma devletin değil milletin işidir. Bu sebeple devletçi zihniyette olan ülkeler geri kalırken katılımcı demokrasi ile yönetilen ülkeler kalkınmıştır.¹²³

Toplum kalkınması ise halka yakın olan idare yani mahalli idareler eliyle olur. Uzaktan kumanda ile merkezi idare kararı ile halk katılımı olmaz. Yerel idareler, ek kaynaklar yaratarak rekabetçi bir yapıda top yekün gelişmeyi hızlandıracaktır.¹²⁴

Toplum kalkınması ile köyler hep birlikte aynı hızda kalkındırmayı hedef alan ve bu genel kalkınmaya bir an önce ulaşmak için hiçbir meseleyi ihmal etmeyen geniş bir kalkınma seferberliğidir.¹²⁵

70 yılı aşan geçmişe rağmen hâlâ köylerimiz arasında ekonomik, sosyal, kültürel yönden gelişmişlik farkı yüksektir. Tarımda verim oranı düşük olup

¹²² GERAY, Cevat : a.g.e., s. 171-174.

¹²³ GÜL, Kemal Venbi : a.g.e., s. 76-82. Daha geniş bilgi için bkz.: GERAY, Cevat: “Köy Kalkınması Pilot Bölge Valileri Toplantısı”, SBFD, Haziran 1965, XX, 2, s.73-889.

¹²⁴ YAZICIOĞLU, Recep : Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi II, Ç.Y.Y., C. I, S. 3, Mayıs 1992, s. 12.

¹²⁵ GÜL, Kemal Venbi : a.g.e., s. 83.

teknolojik gelişme kırsal alana en etkin biçimde tam olarak girememekte veya yeterli olamamaktadır. Tarımda çalışanların bir sosyal güvenlik şemsiyesinde toplanamamıştır. Tarımda kullanılan krediler verim düşüklüğü toplanamamıştır. Tarımda kullanılan krediler verim düşüklüğü ve enflasyon nedeniyle istenilen düzeyde etkili olamamaktadır. Tarım ürünlerinde üretim ve tüketim planlaması olmadığından işgücü ve üretim gerçekçi olarak değerlendirilmemektedir. Köylülerimiz serbest piyasa kurallarına göre hareket etme imkanına kavuşturulamamıştır. Yerleşim alanlarının dağınıklığı köye götürülen hizmetlerin etkinliği azaltmaktadır. Köylünün çağdaş ölçülerde eğitilmesi istenilen düzeyde değildir.¹²⁶

Bütün bu olumsuz özelliklerin bertaraf edilmesi için planlı dönemde köye yönelik planlı kalkınma çabalarına girilmiş bu çalışmalar başlıca, şu başlıklarda toplayabiliriz.¹²⁷

1. Toplum kalkınması çabaları
2. Merkez köy yaklaşımı
3. Köy-Kent uygulaması
4. Tarım kentleri düşünceleri
5. Merkez köy, pilot köy, örnek köy çabalarıdır.

Köye yönelik planlı kalkınma çabalarının en tanınmış 1969 yılında CHP nin seçim bildirgesi ile tartışma ortamına getirilen köy-kent uygulamasında amaç Özkınay'a göre köylünün kendi tasarrufu kendi emeği ve kenti yönetimi ile

¹²⁶ KİŞİOĞLU, Gökhan Veli : Köy Kalkınmasına Yeni Bir Yaklaşım", TİD, S. 391, Haziran 1991, s. 164-166.

¹²⁷ KİŞİOĞLU, Gökhan Veli : a.g.m., s. 167.

üretiminin artıracak ürününü ve yerel kaynaklarını değerlendirecek tesisler kurması ve doğacak artık değeri müstahsile dönüştürmesidir.¹²⁸

Ayrıca köylerinde, köy işlerinin görülmesinde emanet yöntemi, kendi evini yapana yardım projesi, kooperatifleşme hareketini destekleme, özendirme fonlarının kurulması şeklinde çalışmalar yapılmıştır.¹²⁹

Tüm bu çalışmalar büyük umutlarla başlamasına rağmen bir iki deneme sonucu bir değerlendirme yapılmadan bir yana itilmiş, çalışmalar çeşitli nedenlerle yarıda bırakılmış geliş geçici bir uğraştan ibaret kalmıştır.¹³⁰

Avrupa tek pazarının gerçekleşmesi ülkelerin ekonomik ve sosyal yönden bütünleşmesi ile ilgilidir. Öte yandan karar ve mekanizmalarının tabana yayılması, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin özellikle mahalli idarelerin özerkliğinin benimsenmesi tek pazarın gerçekleşmesini etkileyen önemli unsurlardır.¹³¹

Bizdeki mahalli idareler ile topluluk üyesi ülkelerin idarelerin yapı ve yetkileri birbirinden farklı olup bu farklı yapı, yetki ve gelirlere sahip olmak, tek pazardan

¹²⁸ Özkinay, Metin.: “Köy-Kent Örgütlenmesi ve Merkezi ve Yerel Yönetim ile İlişkileri, TİD, 1974, S. 348.

¹²⁹ KİŞİOĞLU, Gökhan Veli : a.g.m., s. 168.

¹³⁰ KİŞİOĞLU, Gökhan Veli : a.g.m., s. 168.

¹³¹ TORTOP, Nuri: “Mahalli İdareler ve Avrupa Tek Pazarı”, İBD, Nisan 1990, S. 534, s.193.

yapısal yönden, işlevsel yönden, sosyo ekonomik yönden ve anayasal yönden etkilenmesine sebep olacaktır.¹³²

Tek pazarın amacı topluluk üyesi 12 devlet ve buralarda yaşayan 320.000.000 insanı dinamik, gelişmeye elverişli tek pazarda birleştirmektir. Bu tek pazarın sosyal ve maddi kaynakların en iyi biçimde kullanılması ve yönlendirilmesine yarayacak doğrultuda esnek olması gerekmektedir. Bunun için alınması gereken önlemlerin başında fizik, teknik ve mali önlemler gelir. Tek pazarın gerçekleşmesi halinde topluluk ülkelerinde yaşayan tüketicilerin daha geniş bir tercih veya mal seçimi olanağı doğacak kamu kuruluşları daha elverişli hizmet veya mal seçimi imkanlarından faydalanacaklar ve tasarruf sağlayacaklardır.¹³³

¹³² TORTOP, Nuri: agm, s.194.

¹³³ TORTOP, Nuri.: agm., s.194.

SONUÇ

Köy Kanunu iyi hazırlanmış, yürürlüğe girdiğinden bu yana köylerimizin yönetiminde etkisini ve önemini korumuştur. Gerek dili, gerek kurduğu teşkilat ve koyduğu esaslar bakımından zamanına göre en iyi kanunlardan biri olmasına rağmen değişen zamanın yarattığı gelişmiş köy toplumunun yeni ihtiyaçlarını karşılamak bakımından 442 sayılı köy kanunu yetersiz kaldığı görülerek 1972 yılında yeni bir köy kanunu tasarısı hazırlanmak istenmiştir.¹³⁴

Bu tasarıda, yürürlükteki kanunun günümüzde köylerimizin paraya dayanan ihtiyaçlarını karşılayamadığı hakkındaki görüşleri ağırlık ve kesinlik kazanmış, ayrıca köyün teşkilat olarak işletilmesini kolaylaştıracak yeni yetkilere ve etkinliği sağlayacak müeyyidelere ihtiyaç duyulduğu görülmüş ancak bu tasarı bir takım nedenlerle kanunlaşamamıştır.¹³⁵

Köy idaresinde karşılaşılan sorunlar hepsi yeni sorunlar olmayıp köy kanunu yürürlüğe girdiğinden beri devam eden sorunlardır. Bu sorunların başında köy idaresi yöneticilerinin köy kanununu uygulama açısından bile belli bir eğitim seviyesinde olmamaları köyün başı olan muhtar bu yetkileri çoğu zaman bilinçsizce kullanarak köy idaresinden beklenen başarının gerçekleşmemesinde sebep olmuştur.

Ayrıca köylere kalkınma ve kendi kendilerine yetebilmeleri için mali ve teknik kaynak sağlanmasında gerçekçi yaklaşamaması nedeniyle köy idaresi devletten emir bekleyen, gelmeyince aktif rol almayan her hizmeti devletten bekleyen bir idare olarak kalmıştır.

¹³⁴ ÖZGÜN, Mehmet.: "Köy Kanunu Tasarısının Düşündürdükleri", TİD, S.355, s.22.

¹³⁵ ÖZGÜN, Mehmet.: agm., s.22.

Ülkemizde halen birbirleri arasında refah, gelişmişlik farkı yüksek olan köylerimizin olması kalkınma çabalarında planlamanın yöresel gerçeklere uygun yapılmadığından kaynaklanmaktadır. Bu kalkınma çabalarının siyasi ekonomik ve sosyal nedenlerle bir iki deneme seviyesinde kalmış olması değerlendirmeye yapılmaması merkezi idarenin çağdaş devlet anlayışı olan planlayıcılığın ötesinde hizmet götürmeye de kalkışması ve hizmetin kıt kaynakları ile götürülmesindeki zorlukların aşılamaması nedeniyle mahalli idareler seviyesinde bir yeniden yapılanmanın gereği ortaya çıkmıştır. Bunun için uluslararası düzeydeki çalışmalara katılan ülkemiz ulusal düzeyde sonuç getiren faaliyeti almaması düşündürücüdür.

Dünyanın birçok yerinde yerel ihtiyaçları karşılamak üzere yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından kurulur ve onun ajanı görünümünde olup, merkezi idare katı gözetimi altında yerel hizmetler yürütülmekte yerel sorumluluk veya katılım az çok desteklenmekte, bu durumda hizmetlerin etkinliği ve yerindeliği hedeflerinin belirlenmesinde yerel yönetim dağıtım aracı görünümündedir.¹³⁶

Son yıllarda ülkemizde yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusundaki tartışmaları sadece idari vesayetle sınırlandırmak mümkün değildir. Halkın katılımı ve doğrudan denetlenme yollarının artırılması gereğinin farkına varılmış ve temel ilke haline getirilmiştir. Katılım, kaynak yaratıcı ve üretici olması istenen yerel yönetimleri teşvik edici bir özellik taşır. Ayrıca güçlü baskı gruplarına karşı halk faktörünü yönetimin yanına destekleyici olarak alması açısından da katılım önem kazanmaktadır.¹³⁷

Ülkemizi yönetenler olarak seçtiğimiz kişilerin çağdaş devlet anlayışı olan merkezi idarenin planlayıcılık vasfının temel alınarak kamu hizmetlerinin mahalli

¹³⁶ TOPRAK, Zerrin.: “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, AİD. Mart 1990, XXIII, 1, 56-57.

¹³⁷ TOPRAK, Zerrin.: agm., s.57. Aynı konuda bkz. Çoker Ziya: “Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları”, TİD. 1988, s.381, s.17.

idareler aracılığı ile tamamen kendi iradeleriyle halka götürülmesi imkanı tanınması gerektiğini kabul eden bir devlet anlayışına sahip olmaları gerekir kanaatindeyiz.

Bu anlayış devletin her kademesine bu arada milletimize hakim olması sağlanabilirse bu anlayış çerçevesinde yapılacak mahalli idarelerin yeniden yapılanması çalışmaları beklenen sonucu verebilecektir.

Mahalli idareler üzerinde yapılması gereken yeniden yapılandırma faaliyetlerinde mahalli idareler ile devletin birbirleri ile ilişkilerinde mahalli idareler lehine ve onlara daha çok takdir hakkı tanıyan bununla beraber devletin bunlar üzerindeki denetimi daha çok hukuka uygunlukla sınırlı kalan merkezi idare yanısıra yargısında katılması sağlanarak etkin denetim sağlanabilir. Ayrıca mahalli idareler içinde en iyi denetimin oto-kontrol sisteminin oluşturulmasında, böylece mahalli idarenin faaliyetlerinde vatandaşın kurumla sağlanarak mahalli idarelerde keyfilik önlenilecek.

Yerel yönetim reformu adı altında köylerimizde belediye kurulması, muhtarlık teşkilatının kaldırılması gerektiği görüşü¹³⁸ batılı ülkelerdeki uygulamalara bakılarak yerinde olduğu söylenebilir. Bunun yanısıra belediye teşkilatının model alınması gerektiği görüşü¹³⁹ ülkemiz gerçekleri dikkate alınarak karma bir sistemin uygulanması yerinde olur.

Bütün bu önerilerin ancak köy idarelerine mali ve teknolojik imkanlar yaratma ve köy idareleri tarafından böyle imkanları yaratmasını teşvik etmek köy idarelerinin hizmet birimleri yani personelinin eğitilmiş, uzman kişiler ile oluşturulması, seçimle gelenin sadece planlayıcı konumda kalması sağlamakla olacağı kanaatindeyiz.

¹³⁸ ÇOKER, Ziya : "Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları" TİD, S. 381, Ankara 1988, s. 99.

¹³⁹ YAZICIOĞLU, Recep : a.g.m., s. 21.

Yerel idareler halka daha iyi ve bilinçli olarak hizmet götürebilecek kuruluşlar olması dolayısı ile merkezi idare için bir araçtır. Merkezi idarenin bu kuruluşlardan yararlanması için bu idarelere çalışma rahatlığı ve olanaklar tanınması ve böylece onların yaratıcı güçlerinden yararlanması gerekir. Burada gözönünde tutulması gereken husus bu idarelerin yetkilerini kötüye kullanmalarını önleyici önlemler almak şartıyla ne kadar çok rahat çalışma imkanı verilirse ülke kalkınmasına katkıları o denli artırılmış olur.¹⁴⁰

Türkiye gibi merkezi hükümet anlayışının yüzyıllardan beri yerleşmiş olduğu gibi bir ülkede federal bir yapının oluşturulması oldukça anlamsız ve ülke gerçekleriyle bağdaşmayacağından ve daha gerçek anlamda yerel yönetim birimleri tam oluşturulmadığından üniter yapı içinde kalınarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekir.¹⁴¹

Amaç toplumun daha müreffeh, insanlarımızın daha rahat ve huzurlu yaşama kavuşturulması ise yerel yönetimlerin etkin çalışması için, sınırlı sayıda birkaç kişinin değil daha çok sayıda kişilerin düşünmesi, fikir üretmesi, inisiyatif kullanması ile yerel yönetimlerin özerkliği ve güçlendirilmesi ile olur.¹⁴²

Köye yönelik siyasalar saptanırken, kırsal alanda görülen değişimin, çağdaşlaşmanın boyutları, yönleri, ekonomik, toplumsal sonuçları ve katmanlığına dikkate alınması gerekir.¹⁴³

¹⁴⁰ TORTOP, Nuri: "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", AİD, XXV, 3, 50.

¹⁴¹ ÖZTÜRK, Namık Kemal "Federal ve Türkiye", AİD., XXV, 4, 76.

¹⁴² YETER, Enis: "Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler", ÇYY., I, 4, 21.

¹⁴³ GERAY, Cevat: "Kırsal Alanda Toplumsal Değişimin Boyutları, SBFD, Aralık 1982, XXXVII, 3-4, 87.

KAYNAKÇA

AYKAÇ, Burhan

- 1991 “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXIV, 2, 81-122.

AYTAÇ, Fethi

- 1993 “Cumhuriyetin 70. Yılında Mahalli İdareler, **Türk İdare Dergisi**, Ankara; 401, 537-550.

AYTAÇ, Fethi

- 1995 **Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi Hakkında Bilgiler)** Genişletilmiş 2. Bası, Ankara; Feryal Matbaası.

BARTIN, Muharrem

- 1971 **Köy İdaresi**
Ankara: Kardeş Matbaası

ÇADIRCI, Musa

- 1993 “ Türkiye’de Muhtarlık Kurumunun Tarihi Gelişimi, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, II, 3, 3-11.

ÇALDAĞ, Yurdakul

- 1972 “Türkiye’de Köy Kalkınma Kooperatifleri” **Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi**, IV, 1, 111-137.

ÇOKER, Ziya

- 1988 “Kırsal Alanda Yerel Yönetim Sorunları ve Çözüm Yolları”, **Türk İdare Dergisi**, 381, 69-99.

ERENÇİN, Arif

- 1994 “Yerel Demokrasi ve Yeni Yaklaşımlar”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, III, 5, 3-10.

ERGÜN, Turgay

- 1995 “Mısır’da Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler** IV, 6, 75-79.

ERYILMAZ, Bilal

- 1988 “Türkiye’de Köy ve Mahalle Muhtarlıklarının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Ankara: 378, 465-475.

ERYILMAZ, Bilal

- 1995 “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 2, 89-92.

GERAY, Cevat

- 1974 **Planlı Dönemde Köye Yönelik Çalışmalar**

GERAY, Cevat

- 1962 “Kırsal Alanda Ekonomik Yapı ve Toplumsal Değişmenin Boyutları” **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, XXXVII, 3-4, 65-89.

GERAY, Cevat

- 1965 “Köy Kalkınması Pilot Bölge Valileri Toplantısı” **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, XX, 2, 873-889.

GERAY, Cevat

- 1996 “Yerel Yönetimler ve Habitat II” **Çağdaş Yerel Yönetimler** V, 3, 3-17.

GÜÇLÜ, Aydın

- 1977 “İngiliz Mahalli İdareler Sistemine Genel Bakış” **Türk İdare Dergisi**, Ankara: 358, 5-18.

GÜL, Kemal Vehbi

- 1965 **Köy ve Mahalle İdaresi**
Ankara: Kardeş Matbaası

GÜLER, Birgül

- 1993 “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1, 87-96.

GÜLER, Birgül

- 1995 “Bulgaristan’da Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, IV, 1, 81-87.

GÜRLÜK, Mahmut Kemalettin

- 1974 “Köy Belediyeleri Kurulmasına Değgin Bir Görüş ve Öneri” **Türk İdare Dergisi**, 347, 21-42.

HATİPOĞLU, Selahattin

- 1992 “Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri” **Türk İdare Dergisi**, 397, 53-79.

HONDU, Selçuk

- 1990 “ Köy Muhtarlığından Çıkarma” **Türk İdare Dergisi**, 389, 29-40.

“Köy” **İslam Ansiklopedisi**

- 1955 İstanbul, Maarif Basımevi

KARAER, Tacettin

- 1990a “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler” **İller ve Belediyeler Dergisi**, 535-536, 302-304.

KARAER, Tacettin

- 1990b “Fransa’da Yeni Yerel Yönetim Birimi “**İller ve Belediyeler Dergisi**, 542, 612-614.

KARINCA, Eray-Bilgin, Kamil Ufuk

- 1990 “Bir Yönetime Katılma Aracı Olarak Yerel Yönetimler, **İller ve Belediyeler Dergisi**, 531, 15-17.

“Köy” **Karşılaştırmalı Türk Lehçeleri Sözlüğü**

- 1991 Ankara: Kültür Bakanlığı Yayınları, No: 137, I, 510-511.

KELEŞ, Ruşen

- 1995 “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”
Çağdaş Yerel Yönetimler, IV, 6, 3-19.

KILIÇER, Turgut

- 1973 “Türkiye Mahalli İdarelerinde Gelişmeler” **Türk İdare Dergisi**, Özel Sayı, 133-151.

KİŞİOĞLU, Gökhan Veli

- 1991 “Köy Kalkınmasına Yeni Bir Yaklaşım” **Türk İdare Dergisi**, 391, 163-179.

“Köy” **Meydan Larousse**

- 1972 İstanbul: Meydan Yayınevi, VII, 558-561.

ONAR, Sıddık Sami

- 1952 **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İstanbul İsmail Akgün Matbaası, 3. Bası, II.

ORTAYLI, İlber

- 1974 **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 142.

ÖKTEM, Kemal

- 1988 “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, 378, 271-308.

ÖZER, Ahmet

“Genel İdare ile Yerel Yönetimler Arasında Görev, Yetki ve Kaynak Bölüşümü” **Türk İdare Dergisi**, s.41-57

ÖZER, Ahmet

1992 “Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimler” **Türk İdare Dergisi**, 397., 28-51.

ÖZGÜN, Mehmet

1975 “Köy Kanunu Tasarısının Düşündürdükleri”, **Türk İdare Dergisi**, 355, 22-28.

ÖZKINAY, Metin

1974 “Köy-Kent Örgütlenmesi ve Merkezi ve Yerel Yönetim ile İlişkileri” **Türk İdare Dergisi**, 348, 86-110.

ÖZTÜRK, Namık Kemal

1992 “Federalizm ve Türkiye, **Amme İdaresi Dergisi**, XXV, 4, 65-76.

PİTİRLİ, Ali

1995 “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” **Türk İdare Dergisi**, 405, Aralık 1995 eki, 11-23.

Sayılarla Türkiye

1996 Ankara: T.C. Başbakanlık Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları

SEZER, Birkan Uysal

- 1992 “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXV, 4, 3-29.

SÖZER, Sabri

- 1947 **Köy İdaresi ve Köycülük Meseleleri**
Gaziantep: CHP Basımevi

TOPRAK, Zerrin

- 1990 “Yerel Hizmetlere Gönüllü Katılım”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXIII, 1, 49-67.

TORTOP, Nuri

- 1990 “Mahalli İdareler ve Avrupa Tek Pazarı”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, 534, 193-196.

TORTOP, Nuri

- 1991 **Mahalli İdareler**, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, No: 237.

TORTOP, Nuri

- 1992 “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**.

TORTOP, Nuri

- 1992 “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” **Amme İdaresi Dergisi**, XXV, 3, 37-50.

TORTOP, Nuri

- 1993 “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, II, 2, 3-10.

TORTOP, Nuri

- 1995 “Fransa’da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, IV, 2, 81-87.

TORTOP, Nuri

- 1996 “İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, V, 3, 63-70.

TORTOP, Nuri

- 1996 **Yerel Yönetimler Maliyesi** (Görev ve Kaynak Bölüşümü) Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:263.

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1989 “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler” **Amme İdaresi Dergisi**, XXII, 1, 33-66.

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1993 “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXVI, 1, 43-69.

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1995 “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, IV, 2, 3-19.

YAŞAYAN, Sabri

- 1991 “Köy Nüfusunun Genel Nüfus İçindeki Yeri”, **Türk İdare Dergisi**, 393, 79-85.

YAZICIOĞLU, Recep

- 1992 “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi (II)” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, I, 3, 7-24.

YETER, Enis

- 1989 “Mahalli İdareler Birlikleri” **İller ve Belediyeler Dergisi**, 522, 143-146.

YETER, Enis

- 1992 “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, I, 4, 13-21.

YETER, Enis

- 1996 “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, V, 1, 3-13.

YÜKSEL, Alâaddin

- 1996 “Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, V, 2, 39-42.

ZENGİN, Eyüp

- 1994 “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye” **Türk İdare Dergisi**, 403, 195-209.