

# KATILIM HAKKININ TEMELİ: KÖY KANUNU

## The Foundations of the Right to Participation: The Village Law

Irmak DALGIÇ\*

### Öz

21. yüzyılda kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşüm, demokrasi, katılım, şeffaflık gibi kavramları beraberinde getirmiştir. Birbirini destekleyen niteliğe sahip bu kavramlardan katılım, temsili demokrasi anlayışının yetersiz kalmasıyla birlikte daha önemli hale gelmiş; karar verme ve uygulama süreçlerine doğrudan katılımın önemi, ulusal ve uluslararası metinlerde vurgulanmaya başlanmıştır. Ancak katılımcı demokrasi vurgusu yapılmaya başlanmadan çok önceleri ülkemizde 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu yayımlanmıştır. Nüfusun yüzde 75'inin köylerde yaşadığı bu dönemde yayımlanan Kanun, katılımcılık ve demokrasi kavramlarının temelini oluşturuyor niteliktedir. Muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği şeklinde üç organdan bahseden Kanun'a göre karar alma organları seçimle belirlenmekte ve seçmenler köy derneğinin doğal üyesi sayılmaktadır. Cumhuriyet tarihinin en eski kanunlarından biri olan bu Kanun'un 2009 yılında yayımlanan Köy Kanunu Tasarısı Taslağıyla revize edilmesi amaçlanmış, köy dernekleri bu taslakta yer almamış-

### Abstract

The transformation in the understanding of public administration in the 21st century has brought along concepts such as democracy, participation and transparency. Participation, one of these concepts supporting each other, has become more important with the inadequacy of the understanding of representative democracy; the importance of direct participation in decision-making and implementation processes has begun to be emphasized in national and international texts. However, long before participatory democracy was emphasized, the Village Law No. 442 dated 1924 was published in Türkiye. The Law, published in this period when 75 percent of the population lived in villages, laid the foundation for the concepts of participation and democracy. According to the Law, which mentions three bodies as mukhtar, council of elders and village association, decision-making bodies are determined through elections and voters are considered natural members of the village association. The Law, one of the oldest laws in the history of the Republic, was intended to be revised with the Draft Village Law published

\* Doktora Öğrencisi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, irmak.dalgic@hvbv.edu.tr, ORCID: 0000-0003\_1503-7730

tır. Katılımcı niteliği gereği dünyada örnek olacak bu kurumun daha da geliştirilmesi gerekirken kaldırılmaya çalışılması kamu yönetiminin geçirdiği dönüşüme uygun değildir.

Bu bağlamda çalışmanın amacı öncelikle katılım, katılım hakkı ve yerel yönetimlere ilişkin kavramsal çerçeve çizildikten sonra katılım hakkının temellerini incelemektir. Günümüzde göz ardı edilmeye başlanmış Köy Kanunu'nun ve yeni çalışmalarda yer almayan köy derneklerinin katılım hakkının kullanımında oynadığı role ilişkin bir tartışma yürütülecektir. Köy Kanunu ve köy dernekleri çalışmaları literatürde yer alsada katılım hakkı kapsamında değerlendirme yapılan bir çalışmaya rastlanamamıştır. Dolayısıyla özgün bir niteliğe sahip bu çalışmanın amacı katılımcılık hakkının temelinde yer alan bir yerel yönetim birimi kanunu olan Köy Kanunu'nun önemine ve bu Kanun'un çağdaş ihtiyaçlara göre yeniden şekillendirilmesine vurgu yapmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Katılım, Katılım Hakkı, Köy İdaresi, Köy Kanunu, Köy Derneği.

## GİRİŞ

Birlikte yaşam şekline geçilmesiyle insanlık, toplumsal sorunlara sahip olmaya başlamıştır. Toplumsal sorunlara çözüm bulmak ise yine birliktelikle ve katılımı olmuştur. Katılım, toplum üyelerinin birlikte karar almaları ve uygulamaları anlamına gelmektedir. Felsefi temelleri yeni oluşmaya başlamış olsa da katılım, Antik Yunan'dan beri var olan bir yönetim şeklidir. Antik Yunan'da halk (belli bir yaşa gelmiş erkek nüfus), kentin meydanında toplanıp sorunları tespit etmekte ve bu sorunlara çözüm bulmaktaydı. Ancak günümüzde liberalizmle birlikte demokrasi anlayışı, temsili demokrasi anlayışına dönüşmüştür. Vatandaşların kendilerini temsil edecek kişileri seçmek için sandığa gittiği ve daha sonrasında yönetim sürecine dahil olmadığı bu sistemde, katılım oldukça sınırlıdır. Zamanla temsili demokrasinin yetersiz

in 2009, but village associations were not included in this draft. Attempting to abolish this institution, which will be an example in the world due to its participatory nature, while it should be further developed, is not in line with the transformation of public administration.

In this context, the aim of the study is to first draw a conceptual framework on participation, the right to participation and local governments, and then to examine the foundations of the right to participation. A discussion will be conducted on the role of the Village Law, which has started to be ignored today, and the role of village associations, which are not included in recent studies, in the exercise of the right to participation. Although the Village Law and village associations are included in the literature, there is no study that evaluates the right to participation. Therefore, the aim of this study with an original character, is to emphasize the importance of the Village Law which is a local government unit law that is at the basis of the right to participation, and the reshaping of this law according to contemporary needs.

**Keywords:** Participation, Right of Participation, Administration of Village, The Village Law, Village Association.

kaldığı meşruluk, etkinlik, verimlilik gibi ilkeleri sağlayamadığı anlaşılmıştır. Böylece temsili demokrasi anlayışı, yerini katılımcı demokrasiye bırakmaya başlamıştır.

Katılım, birlikte karar alma ve uygulama süreçlerini kapsayan, katılma eylemini ifade eden, demokrasinin temel kavramlarından biridir. Abraham Lincoln tarafından halkın, halk için, halk tarafından yönetimi şeklinde tanımlanan demokrasilerde katılım, siyasal bir eylemdir. Münci Kapani katılımı, toplum üyesi kişilerin siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram olarak tanımlar. Katılımın bir hak olarak gelişimi ise birçok uluslararası belgenin yayımlanmasıyla olmuştur. Özellikle Avrupa Konseyi tarafından 1992 yılında yayımlanan ve diğer belgelerden farklı olarak yerel yönetimler tarafından imzalanan bu belge, saydığı kent hakkı maddeleri arasında katılıma da yer vermiştir. Bu Şart'a göre katılım, çoğulcu demokrasilerde; kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışmanın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanmasıdır.

2008 yılında yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı 2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifesto'da katılım kavramına demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan bir kentsel yönetim modeli inşa etme sorumluluğu yüklenmiştir. Katılım, çevre hakkı, barış hakkı gibi üçüncü nesil dayanışma haklarından biri olmuştur. Ulusal ve uluslararası mevzuat, katılımı hak olarak düzenlemeye başlamıştır.

20. yüzyılın sonuna doğru sosyal ve ekonomik anlamda yaşanan birçok dönüşüm, kamu yönetimini de etkilemiştir. Klasik kamu yönetimi anlayışı terk edilmeğe başlanmış, yeni kamu yönetiminin ilkeleri benimsenmiştir. Yeni kamu yönetimi demokrasi, çoğulculuk, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, birlikte yönetim gibi ilkeleri kapsamaktadır. Merkezi yönetimin güçlü olmasından ziyade yerel yönetimlerin güçlendirilmesini savunan bu yaklaşımda katılımın çeşitli yolları aranmıştır. Katılımın yaygınlaştırılması için merkezi ve yerel yönetimlere rehber olacak belgeler yayımlanmış, ulusal mevzuatın bu rehberler çerçevesinde güncellenmesi istenmiştir.

Türkiye, 2000 yılından sonra kamu yönetimi alanında yapısal bir dönüşüme gitmiştir. Öncelikle Avrupa Konseyi tarafından yayımlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, daha sonra Kamu Yönetimi Temel Kanun Taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak Cumhurbaşkanı tarafından kabul edilmemiş olsa da kamu yönetimi dönüşümü için temel belge olarak değerlendirilmiştir. Tasarının ortaya koyduğu şekilde yerel yönetimlerin kanunları değiştirilmiş, yeni kanunlar yayımlanmıştır. Bu kanunlar

2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ise hala yürürlüktedir.

Cumhuriyetin ilk yıllarından beri yürürlükte olan ve en eski kanunlardan biri olan Köy Kanunu, katılımcılık kavramının yaygınlaşmadığı bir dönemde katılımcılığı sağlayan maddelere sahiptir. Kanun, köy idaresine ilişkin üç organdan bahseder. Bunlar muhtarlık, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Kanun'a göre köy derneği, köyde 6 aydır ikamet eden, 18 yaş üstü tüm kadın ve erkek seçmenlerden oluşmaktadır. Köy derneği, karar ve uygulama organı olan muhtar ve ihtiyar meclisini seçer. 1924 yılında ilan edilmiş bir Kanun'un doğrudan demokrasiyi ve katılımcılığı böylesine destekliyor olması, kamu yönetimi tarihi açısından ele alınması gereken bir konudur.

Katılımcılıktan bahsederken belediyecilik detaylı şekilde ele alınır, ancak köy idaresi ve Köy Kanunu göz ardı edilmektedir. Oysaki köy idaresi Osmanlı'dan beri varlığını sürdüren Cumhuriyet döneminde anayasal olarak da desteklenen bir kurumdur. Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun yüzde 75'i köylerde yaşamaktaydı ve 1924 yılında yayımlanan Köy Kanunu, nüfusun büyük bölümünü ilgilendirmekteydi. Ancak yıllar içinde kente doğru yaşanan göçle kentler nüfusun büyük bölümünün yaşadığı mekanlar haline geldi. Bu dönüşüm mevzuatta da bazı değişimlere yol açtı.

Kamu yönetimi anlayışının değişimine paralel olarak yaşanan mevzuat değişiminde 2009 yılında Köy Kanunu'nun değiştirilmesi gündeme gelmiştir. İçişleri Bakanlığına bağlı olarak Köy Kanunu Hazırlama Çalışma Grubu oluşturulmuş, uzmanlar tarafından Köy Kanunu Tasarısı Taslağı hazırlanmıştır. Metinde dikkat çeken, doğrudan demokrasi aracı olan köy derneklerinin yer almamasıdır. İşlerinin bir kısmı merkezi idare tarafından yapılmaya başlandığından, bir kısmı ise köy idaresi için işlevsiz hale geldiğinden, köy derneklerinin mevzuattan çıkarılma ihtimali, bu taslak ile gündeme gelmiştir. Köy derneklerinin kaldırılması hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hem Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın felsefesine aykırılık teşkil etmektedir. 1924 yılında yayımlanan bu Kanun'un katılımcılık anlayışının gelişmesinde yeri göz ardı ediliyor olsa da tarihsel olarak katılımcılığın kökenleri Köy Kanunu'nda yer almaktadır.

Bu bilgiler ışığında çalışmanın amacı günümüzde göz ardı edilmeye başlanmış Köy Kanunu ve köy idaresinin katılımcılık açısından ifade ettiği anlamı tartışmaktır. Katılım kavramını ele almak ve Köy Kanunu ile ilişkisini değerlendirmek için

hazırlanan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Ulusal ve uluslararası mevzuat üzerinden ilerleyen çalışmada ilk bölüm katılımçılık, katılım hakkı ve yerel yönetimlere ilişkin kavramsal çerçevenin çizildiği bölümdür. Bu bölümde katılımçılık kavramının gelişimi, katılımın bir hak haline gelmesi ve yerel yönetim birimlerinde katılımçılığın sağlanmasına yönelik adımlardan bahsedilecektir. İkinci bölümde ise Cumhuriyetin ilk yıllarından beri yürürlükte olan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'nun yayımlanma süreci ve içeriği anlatılacaktır. Köy Kanunu katılım anlayışının gelişimi açısından oldukça işlevsel bir kanundur. Üçüncü bölümde Köy Kanunu'nun yerleşmeye katkısı ve başta köy derneği olmak üzere köy idaresindeki organların katılımı sağlamadaki rolü tartışılacaktır.

## I. KAVRAMSAL ÇERÇEVE: KATILIM VE YEREL YÖNETİMLER

Katılım, katılma eylemini anlatan bir süreçtir. Bir yerin sakinlerinin birlikte karar alması ve uygulaması aşamalarını kapsar. Katılım kavramı demokratikleşme sürecinde ayırt edici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Katılımın gerçekleştirilmesi ve geliştirilmesi adına ulusal ve uluslararası düzeyde önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar, bireylerin sadece oy kullanma süreçlerine katılımının demokratikleşme açısından yeterli olmadığını ifade etmektedir.

Demokrasiye ilişkin en bilinen tanımlama, Abraham Lincoln tarafından yapılır. "Halkın, halk için, halk tarafından yönetimi" şeklinde 1863 yılında yapılan bu tanım, yönetim işinin katılım aracılığıyla yapılmasını vurgulamaktadır. O günden bugüne gelişen katılım anlayışı, Baykal (1970) tarafından siyasal gelişmelerin yakından izlenmesi, farklı konularda siyasal tavırlar takınılması, derneklere ve siyasi partilere üye olunması ve seçimlerde görev alınması şeklinde tanımlanır (1970:27). Buradan anlaşılabilir; siyasal katılma, siyasal bir davranıştır ve kendini farklı düzeylerde gösterebilir. Robert Dahl, katılımın düzeylerini merak, ilgi, bilgi ve eylem olarak dört boyuta ayırır (Akt. Baykal, 3). Vatandaşlar bu dört boyutta siyasal süreçlere katılım sağlamaya çalışır; eylem, katılım sürecinin en aktif kısmını oluşturur.

Münci Kapani (2014) katılımı, toplum üyesi kişilerin siyasal sistem karşısında durumlarını, tutumlarını ve davranışlarını belirleyen bir kavram olarak tanımlar. Ona göre katılım değişik kademelerde kendini gösterebilir. En alt kademede basın yayın araçlarından izleme, dinleyici olarak mitinglere katılma ve özel temaslarda siyasi konuları tartışma vardır. Orta kademe, olay ve sorunlara ilişkin vaziyet almak,

yani gazetelerde yazı yazmak, mitinglerde konuşmaktır. En ileri kademedede ise olayların içine karışmak ve aktif rol almak yer alır. Siyasal süreçlere katılan bu bireyler Dahl'a göre siyasal olmayan tabaka, siyasal tabaka, iktidar peşinde koşanlar ve iktidar sahipleridir (Akt. Kapani, 136). İktidar sahipleri ve iktidar peşinde koşanlar siyasal eylemlere katılan nüfusun azınlığıdır. Siyasal olmayan tabaka ve siyasal tabaka toplumun çoğunluğunu oluşturur. Siyasal olmayan yani apolitik kesim, politik olaylar karşısında ilgisizdir. Kapani (2014) bu kesim ile siyasal kesim arasında kesin bir sınır çizmek mümkün değildir der. Çünkü ilgisiz kesim zaman zaman bazı siyasal olaylara karşı ilgi de gösterebilir (Kapani, 2014: 144-147).

Katılım ve demokrasi arasındaki ilişki paralel bir ilişkidir. Katılım, Antik Yunan'dan beri demokrasi anlayışının belirleyicisi olmuştur. Demokrasi türleri egemenliğin kullanılması açısından üç şekilde değerlendirilir. Bunlar: "doğrudan demokrasi, yarı doğrudan demokrasi ve temsili demokrasi"dir. Doğrudan demokrasi günümüzde işlerliği oldukça zor olan, halkın karar alma ve uygulama süreçlerine doğrudan katılabildiği demokrasi türüdür. Bu model, Antik Çağ'da bilinen ilk demokrasi modeli olan Atina modelidir. Belli bir yaş üstü Atina doğumlu erkekler, bir meydana toplanmakta ve hiçbir aracıya ihtiyaç duymadan kararlarını bildirmektedirler (Tunç, 2008: 1116). O zamandan günümüze kadar doğrudan demokrasi anlayışı, temsili demokrasiye evrilmiştir. Ancak Schmidt, klasik liberal demokrasi anlayışının katılımsızlığı ve yabancılaşmayı beraberinde getirdiğini söyler. Katılımcı demokrasi taraftarları ise temsilin demokrasiye zarar vereceğini ve demokrasinin temellerinin yok olacağını, çözüm olaraksa oy hakkına sahip olan kesimlerin kapsamını genişletmek ve katılımı artırmak gerektiğini belirtir (Akt. Önder, 2013: 312). Bu ve benzeri görüşler çerçevesinde doğrudan demokrasinin bazı araçlarının uygulanmaya devam etmesi için çalışmalar yürütülmüştür. Katılım doğrudan demokrasinin araçlarından biri olarak sayılabilir. Başta uluslararası kuruluşların yaptıkları çalışmalar olmak üzere ulusal anlamda da katılıma ilişkin yasal zemin oluşturulmuştur.

Katılımın geliştirilmesi ve demokrasinin yaygınlaştırılması amacıyla çalışma yürüten kuruluşlar Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'dir. Bu örgütlerin yayımladıkları belgeler bölgesel ve küresel anlamda yol göstericidir. Birleşmiş Milletler, HABITAT ve Dünya Kentsel Forumu toplantılarında genel bir katılım anlayışına ek olarak farklı kesimlerin katılım süreçlerine katılımının sağlanması vurgulanır. 1972 yılında Stockholm Dünya Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda, toplanmış sivil toplum örgütlerinin geliştirilmesi ve desteklenmesi üzerinde durulur. 1992 yı-

linda Rio'da toplanan Çevre Konferansı'nda Gündem 21 Eylem Planı ortaya konur. 2005 yılında İnsan Yerleşimleri İzlenesi'nin Yönetim Kurulu katılımcı demokrasi ve yerel yönetimlerin sorumluluklarına ilişkin yol haritası paylaşılır.

Bir diğer uluslararası kuruluş olan Avrupa Birliği, genel olarak ekonomik temelli çalışmalar yürütse de, kurucu belgelerinde katılıma yer verir. Avrupa Konseyi ise yerelleşme ve katılıma ilişkin önemli çalışmaları olan uluslararası bir topluluktur. Bu topluluk 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve tüm dünyaya duyurmuştur. Bu Şart'a göre yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen karar organları ve referandum, semt meclisi, kent konseyi gibi demokrasi kurumlarına sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimleri ilgilendiren her konuda halkın katılımı zorunlu tutulur. Devlet kaynaklarının yerel yönetimlere dağıtılması, miktar ve yöntem konusunda yerel halka danışma zorunluluğu, Şart'ta geçen diğer konulardır. Katılım kavramı, 2009'da yayımlanan Ek Protokol'de de yer alır. Bir diğer önemli belge ise 1992 yılında yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı'dır. 2008 yılında revize edilen bu Şart, katılımı kent hakkı olarak açıkça belirtmektedir.

Katılımın bir hak olarak gelişimi, kent hakkının gelişimiyle olmuştur. İnsan ihtiyaçlarının değişmesiyle birlikte insan haklarının içeriği de değişmiştir. Üçüncü kuşak haklar, yeni nesil haklar ya da dayanışma hakları olarak anılan bu haklar; herkesin insan onuruna yakışır bir kentte yaşamasını amaçlar. Sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamı da kapsayan bu hakların kullanımı için hem devlete hem vatandaşlara sorumluluk düşer.

Katılım, kentsel yaşamın sürdürülebilmesi için hayati öneme sahiptir. Katılımı gerekli kılan birçok sebep vardır. Bunlardan bazıları: yerel kamu hizmetlerinin üretilip sunulmasında etkinlik, çabukluk, ucuzluk ve verim artışı sağlanması, halkın demokrasi eğitiminin geliştirilmesi, demokrasinin her düzeyde geliştirilmesi, halkın özgüven duygularının güçlendirilmesi, kararların meşruiyet düzeyinin yükselmesidir (Keleş vd., 2020: 18-19). Kentte karar alma ve uygulama sürecine katılmayan halk kente yabancılaşır. Yabancılaşma suç, anomi ve toplumsal olaylara kayıtsızlık gibi istenmeyen durumları beraberinde getirir.

Katılımcılığın siyasal yaşam açısından olmazsa olmaz bir kavram haline gelmesi bazı düşünsel dönüşümlerle olur. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra mimari ve sanat alanında etkili olmaya başlamış olan postmodernizm, 1970'li yılların başından itibaren sosyal bilimlere sirayet eder. Postmodernizm, modernizm anlayışının

aksine çoğulculuğu savunan, dolayısıyla kamu yönetimine yansımaları demokratik, insan haklarına saygılı, meşru hareket eden, yerelleşme, özelleştirme ve sivilleşmeyi savunan bir yönetim anlayışı şeklinde olmuştur. Bu durum katılımcılık ve birlikte yönetim kavramlarını da beraberinde getirir. Karar alma ve uygulama sürecinde halk, sivil toplum ve devletin birlikte hareket etmesi, katılımı kolaylaştıran kurumların oluşturulması, özel sektörün desteklenmesi yönetim kavramının gelişmesini sağlar. Yönetişim, yönetim kavramından farklı olarak açıklık, katılımcılık, hesap verilebilirlik, etkinlik ve tutarlılık gibi ilkeleri benimsemiş, merkezi ve yerel yönetimde bu ilkelerin uygulanmasını esas alır (Doğan, 2016: 78). Yerelleşme ilkesiyle birlikte yerel yönetimler de önem kazanmıştır. Ancak yerel yönetimlerin demokrasiyle ilişkisine ilişkin üç farklı görüş vardır. Bunlardan ilki Tolman Smith ve bazı romantiklerin savunduğu yerel yönetimlerin demokratik seçim ilkesine aykırı ve geleneksel bir kurum olduğudur. Diğer görüş Langrod'un yerel yönetimlerle demokrasi, çoğulluk, eşitlik ve herkese eşitlik ilkelerinin çatıştığını söylediği görüştür. Üçüncü görüş John Stuart Mill tarafından ifade edilen yerel yönetimler ve özgürlük, katılımcılık, demokrasi ve siyasal eğitim arasında doğrusal bir ilişki olduğudur (Görün, 2006: 161). Günümüzde benimsenen anlayış yerel yönetimlerin demokrasi okulu olduğuna ilişkin anlayışla benzerlik göstermektedir. Modern toplum, katılımcı toplumdur (Huntington, 1966: 22).

Yerel yönetimlerin şeffaflık, etkinlik ve özerkliğinin sağlanması için kentlerin planlama ve yönetim aşamasına katılımı sağlamaları gerekmektedir. 2015 yılı BM İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından hazırlanan "İnsan Haklarının Desteklenmesi ve Korunmasında Yerel Yönetimlerin Rolü Hakkındaki Araştırma Temelli Rapor" yerel yönetimlere haklara saygı, hakları koruma ve hakların kullanılmasını sağlama şeklinde görev tanımı yapar. Katılımcılığın sağlanabilmesi gündem belirleme, analiz etme, taslak oluşturma, karar alma, uygulama, değerlendirme ve izleme aşamalarının gerçekleşmesi ile olur. Halkın katılımının sağlanması bazı ilkelerin ve kriterlerin karşılanmasını gerektirir. Akay (2015: 43) katılımın sağlanması için bazı ilkelere bahseder. Bunlar:

- Temsilcilerin özgür ve demokratik şekilde seçim hakkını kullanması,
- Yerel, politik ve idari yapılarda halkın belirleyici olması,
- Toplumun geleceğini etkileyecek konularda halka danışılması,



- Kent yönetimi ve planlamasının kent karakteri ve özel niteliklerine ilişkin yeterli bilgiye dayandırılması,
- Yerel politik kararların uzmanlarca oluşturulacak ekiplerle alınması,
- Karar süreci sonucunda ortaya çıkan politik tercihlerin anlaşılabilmesi,
- Gençlerin toplum yaşamına katılımı yerel yönetimlerce sağlanmasıyla olur.

Demokrasinin birçok ilkesi vardır. Bunlar eşitlik, özgürlük, refah seviyesinin yüksek olması şeklinde sıralanabilir. Bu ilkelerin aynı anda var olmasıyla bir demokratik yönetim biriminden beklenen diğer ilkeler de gerçekleşir. Yerel yönetimler, siyasal istikrarın sağlanmasında da etkilidir. Yerel yönetimlerin siyasal istikrara katkı sağlayan yönleri şu şekilde sıralanabilir (Pustu, 2015: 126):

- Demokratik eğitim kuruluşudurlar.
- Eşitlik, özgürlük ve refah ilkelerine katkı sağlarlar.
- Katılım, çoğunluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin yerel yönetimlerde uygulanması daha kolaydır.
- Siyasal süreçler yerel yönetimlerde açık ve herkesin görebileceği şekilde işler.

Ülkemizde ise katılıma ilişkin çalışmalar Cumhuriyetin ilanıyla birlikte başlar. Özellikle modernizm ve Cumhuriyet anlayışlarının halk tarafından kabul görmesini sağlamak için yerelleşmeye vurgu yapılır. İçinde bulunulan siyasi durum, milli mücadelenin yeni bitmiş olması ve yaşanan isyanlar sebebiyle yereli güçlendirme hedefi tam anlamıyla gerçekleşememiş olsa da çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Cumhuriyet ilan edilmeden önce yayımlanan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu, en kısa ve yapım süreci bakımından en demokratik anayasadır (Narin, 2018: 104). Bu metin, hakimiyetin millete ait olduğunu belirtmiş, yasama ve yürütme güçlerinin temsilcisinin millet adına Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kullanılacağını söylemiştir. Yerel yönetimler ise coğrafi ve iktisadi bakımdan üç yönetim birimine ayrılmıştır. Bunlar vilayetler, nahiyeler ve kazalardır. Cumhuriyetin ilanından sonra yayımlanan 1924 Anayasası ise 1960 darbesine kadar yürürlükte kalmıştır. 1921 Anayasası'nın adem-i merkezîyetçi yapısı 1924 Anayasası'nda terk edilmiş, oldukça merkezi bir Anayasa yaklaşımı benimsenmiştir. Yerel yönetim birimleri ve yetkileri Anayasa'da sayılmamıştır (Uygun, 2015: 7).

Katılımcılık ve demokrasiye ilişkin esas çalışmalar, 1960'lı yıllarda başlamış ve yasal çerçevenin oluşturulması günümüze kadar devam etmiştir. 1961 Anayasası merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde birbirine zıt, ancak birbirinin tamamlayıcısı iki kavramı içerir. Anayasa'nın 155 ve 116. Maddeleri iki kavramı tanımlayıp yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinden bahseder. Aynı zamanda idari vesayet ve idarenin bütünlüğü ilkelerine de vurgu yapılarak merkez ve yerel arasında ilişkinin boyutu açıklanmıştır. Benzer tutum 1982 Anayasası'nda da mevcuttur. İki Anayasa da, merkezizetçi bir yapıyı savunarak yerel yönetim birimlerine yer verir.

2000 sonrası dönemde yaşanan köklü değişiklikler ise kamu yönetimi anlayışını etkiler. Yerel yönetimler açısından bakıldığında yönetişim, katılımcılık, demokrasi, şeffaflık ve açıklık gibi prensipler benimsenir; bu çerçevede yeni kanunlar hazırlanır. Bu kanunlar 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Özellikle hemşeri hukuku kavramı eski Belediye Kanunu olan 1580 sayılı Kanun'da "kütük" esas alınırken, 5393 sayılı Belediye Kanunu 13. Maddesinde "ikametgah" ibaresi vardır. Hemşerilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakkı olduğunu söyleyen bu Kanun, katılımın yöntemini de tanımlar. Aynı Kanun'un 77. Maddesi ise beldede dayanışma ve katılımı sağlamak için gönüllü kişilere yönelik program uygulanabileceğini söyler. Kanun'un 20. Maddesi de belediye meclisi toplantılarının halka açık yapılacağından ve halkın katılım sağlayabileceğinden bahseder. Her ne kadar düzenlemeler genel anlamda belediye yönetimine ilişkin olsa da 1982 Anayasası 127. Maddede sayılan yerel yönetim birimlerinden biri de köy idaresidir. Köy idaresi 1924 tarih ve 442 sayılı en eski Kanun ile yönetilmektedir. 2009 yılında hazırlanan Köy Kanunu Tasarısı ile 442 sayılı Kanun'da değişiklik yapılmak istenmiş olsa da bu tasarı yürürlüğe girmemiş ve 1924 yılında yayımlanan Köy Kanunu, en eski kanun olarak geçerliliğini korumuştur. Kanun'un bir diğer önemli özelliği de katılım felsefesiyle hazırlanmış olmasıdır.

## II. CUMHURİYETİN İLK KANUNLARINDAN 1924 SAYILI KÖY KANUNU

Köy idaresi, Cumhuriyet öncesi dönemden beri varlığını sürdüren oldukça eski bir kurumdur. Köy idaresinin gelişimi, Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki dönemde incelenmektedir. Cumhuriyet öncesi dönemin ise Tanzimat'tan önce ve sonra şeklinde incelenmesi mümkündür. Her ne kadar Osmanlı'nın ilk dönemlerinden

beri var olsa da; köy idaresinin idari bir yapı olarak ele alınması modernleşme sürecinin başlangıcı olarak kabul edilen 19. yüzyıla rastlar. Köy idaresinin muhtarlık şeklinde ilk ortaya çıkışı, 1829 yılında İstanbul'un Galata, Üsküdar ve Eyüp bölgelerinde olur. İmamların baskısından halkı korumak adına yanlarına ikişer muhtar verilir ve istişare yapılarak sorunların çözülmesi arzulanır. Daha sonra ise muhtarların yanına üç-beş kişilik ihtiyar heyetleri verilir. Muhtar ve ihtiyar heyeti, halk tarafından seçilen iki kurumdur. Bu üç bölgede tecrübe edilen muhtarlık kurumunun oldukça etkin ve etkili olduğu anlaşılınca Anadolu'da da bu sistemi yaygınlaştırmak gerektiği düşünülür. 1833 yılında ise Anadolu'da ilk muhtarlık Kastamonu'da kurulur (Arsoy, 2021: 16). Bu döneme kadar köyler küçük vergi üniteleri olarak kabul edilen mali birimlerken; II. Mahmut tarafından merkezi otoriteyi güçlendirmek amacıyla köy muhtarlıkları idari birimler olarak kurulur (Gençoğlu, 2011: 31).

Muhtarlıkların kurulmasıyla birlikte mahalle ve köylerde söz sahibi olan imamlara kıyasla daha yetkili bir idareci olarak muhtarlar, etkin rol oynamaya başlamıştır (Vural, 2004: 179-183). 1842 yılına gelindiğinde Osmanlı idari yapısı eyalet, sancak, kaza ve köy şeklindedir. 1849 yılında Sultan Abdülmecit döneminde yayımlanan talimatnamede köy idaresinin görevleri düzenlenir (Kaştan, 2016: 80). 1864 yılında yayımlanan Vilayet Nizamnamesi, taşra yönetimine ilişkin yapılan ilk sistemli düzenlemedir. Bu düzenlemede Fransız yönetim sistemi örnek alınmış ve yönetim birimleri vilayet, sancak, kaza ve köy şeklinde değerlendirilmiştir. Köylerde ihtiyar meclisleri kurulmuş ve köyler yerel yönetim statüsü kazanmıştır (Kılıç, 2005: 107). 1871 yılında ise Vilayet Nizamnamesi yayımlanmış ve köye ilişkin yeni düzenlemeler oluşturulmuştur. Osmanlı'nın modernleşme süreci Kanun-i Esasi ve 1913 yılında yayımlanan Vilayet Umum İdaresi Geçici Kanunu ile devam eder. Daha sonra 29 Ekim 1923 yılında Cumhuriyet ilan edilir. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte modernleşme ve imar süreci devam eder. Bu dönemde en önemli metinlerden biri de 1924 Köy Kanunu'dur. Tekeli (2001) tarafından ifade edildiği gibi Batıda modernleşme, kentlerde sağlanırken; Cumhuriyet döneminde köyler, modernleşme sürecinde önemli bir yer tutmuş, köy ve kent arasındaki farklılıklar aşılmaya çalışılmıştır (2001: 2-6).

Cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun yaklaşık yüzde 75'i köylerde yaşıyor, ülkenin kalkınması köyde yapılan ekonomik faaliyetlerle sağlanıyordu (Örmecioglu, 2019: 730). Köy idaresinin ideal bir mahalli birim haline dönüştürülmesi, Cumhuriyet köyü hedefine ulaşması için Köy Kanunu'nuna ek olarak birçok çalışma daha

yapılmıştır. Bu çalışmalara İzmir İktisat Kongreleri, Birinci Köy ve Ziraat Kongresi, Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu gibi birçok örnek verilebilir. Köy Kanunu'nun sürekliliği, içeriği ve etkilediği insan sayısı siyasi, sosyal, ekonomik birçok konu çerçevesinde ele alınabilir. 30 Ekim 1923 tarihinde İsmet Paşa'nın ilk Cumhuriyet kabinesinde dahiliye vekili olan Ahmet Ferit Bey, Osmanlı döneminde yazdığı kanunlardan yararlanarak Cumhuriyet tarihinin ilk köy kanununu hazırlamış (Ünal, 2009: 149) ve 442 sayılı Köy Kanunu olarak kabul edilmiştir. 11 Şubat 1924 tarihinde Mecliste Köy Kanunu hakkında konuşulurken Karesi mebusu Vehbi Bey, bu Kanun'un birçok haksızlığı ortadan kaldıracığını ifade eder (Sarı, 2014: 511).

Köyler toplu/dağınık, su kenarında, vadide, yamaçta, nüfusu birkaç haneden yüzlü hanelere varan büyüklükteydi (Hovardaoğlu, 2021: 161). Böylece Köy Kanunu nüfusun büyük bölümünü ilgilendiren bir metin olarak yayımlanmıştır. Ancak 1929 ekonomik krizi, 2. Dünya Savaşı gibi tüm dünyayı ve ülkemizi etkileyen buharlar Köy Kanunu'nun uygulanmasını geciktirir (Sarı, 2014: 514). Köyün idari bir birim olarak Anayasal statü kazanması ise 1961 Anayasası ile olur. Bu Anayasa'nın 116. Maddesi mahalli idareleri tanımlarken köyü, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişiliklerinden biri olarak saymaktadır. Daha sonra yayımlanan 1982 Anayasası'nda ise köye ve köylüye daha ayrıntılı yer verilir. Anayasa'nın 127. Maddesi yerel yönetim birimlerinden biri olarak köyleri sayar. Köy yine mahalli idareler arasında sayılır, 44. Maddede toprak mülkiyeti ele alınır ve toprağı bulunmayan köylüye toprak sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması gerektiğini belirtilir. 169 ve 170. Maddelerde ise ormanlar ve orman köylüsüne yer verilir ve devlete bu hususta görev yüklenir. Ancak köye ilişkin en kapsamlı metin 1924 yılında yayımlanan 442 sayılı Köy Kanunu'dur.

Köy Kanunu, yürürlüğe girdikten sonra her köye 2 adet gönderilmiş ve nüfusu 150 kişiden fazla olan köylerde uygulama zorunluluğı getirilmiştir (Hovardaoğlu, 2021: 164). Kanun 10 fasıl, 97 maddeden oluşmaktadır. Kanunun' birinci faslı nüfus, mekan, sınırların belirlenmesi, köyün orta malları ve nitelikleri, köy işlerinin muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından görüleceğini belirtir. Kanun, köyü nüfus ve mekan kriterlerine göre tanımlar. Nüfusu iki binden aşığı olan yurtlara köy denir ve "*cami, mektep, otlak, yaylak, bataklık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte köy teşkil ederler.*" (Köy Kanunu, 1924: md1-2).

İkinci fasıl, köy işlerinden bahsetmektedir. Köy işleri, zorunlu ve isteğe bağlı olanlar olarak ikiye ayrılır. Zorunlu işler görülmezse cezai yaptırım uygulanır. İsteğe bağlı işler, köy derneğinin yarısından çoğunun kararı ve mülki idari amirin rızasıyla zorunlu iş haline gelir (Köy Kanunu, 1924: md 12). Üçüncü fasıl, köy işlerinin nasıl görüleceğini ve köyün parasının ne olduğunu içerir. Dördüncü fasıl, köy idaresinin organları olan muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğini anlatır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi köy derneği tarafından seçilir. Köy muhtarı diğer yerel yönetim birimleri yöneticilerinden farklı olarak kaymakam tarafından görevinden alınabilir. Devletin idari vesayetinin köylerde daha sert olduğu anlaşılmaktadır. Beşinci fasıl, köy muhtarının, ihtiyar heyetinin ve ikiden fazla köyün birlikte göreceği işlerden bahseder. Altıncı ve yedinci fasılda, ihtiyar meclisinin göreceği davalar ve davaların nasıl görüleceği yer almaktadır. İhtiyar meclisi iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilen her türlü işleri görür (Köy Kanunu, 1924: md 53). Sekizinci fasıl, köy korucuları, dokuzuncu fasıl, köy imamaları ve onuncu fasıl, müteferrik maddeleri içermektedir.

Kanun'da detaylı şekilde yer almayan ancak demokrasi ve katılım açısından oldukça önemli bir kurum olan köy dernekleri ise günümüzde işlevsiz hale gelmeye başlar. Köyün yürütmesi muhtar ve ihtiyar meclisindeyken; köydeki tüm kadın ve erkek seçmenlerin yer aldığı köy dernekleri yasama kuvvetine sahiptir. 2000 sonrası yerel yönetim anlayışında yaşanan değişim, yerel yönetimler mevzuatının da değişmesini sağlar. Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi Kanunu katılımcılığı vurgulayarak değişirken, Köy Kanunu değişmemiş, ancak değişmesi yönünde adım atılmıştır. Bu adım 60. Hükümet Programı Yapısal Dönüşüm Yönetimi 17. Maddede yer alan köy tüzel kişiliğinin yeniden düzenlenmesi, Köy Kanunu'nun günümüz şartlarına göre uyarlanması ve TBMM'ye sunulmasını içermektedir. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı bünyesinde valiler, kaymakamlar, belediye başkanları, muhtarlar, bakanlık temsilcileri, üniversite öğretim üyeleri ve diğer ilgili kişilerin katılımıyla Köy Kanunu Hazırlama Çalışma Grubu oluşturulmuştur.

Köy Kanunu Hazırlama Çalışma Grubu 2009 yılında Köy Kanunu Tasarısı hazırlamıştır. Toplam 55 maddeden oluşan bu Tasarı, köy idaresine ilişkin birçok değişimi ifade etmektedir. Katılım hakkının kullanılması açısından önemli bir değişiklik, Tasarı'nın 3. Maddesi c bendinde köy organları olarak köy meclisi ve köy muhtarının sayılmış; köy derneklerinin ise sayılmamış olmasıdır. İhtiyar meclisi yerine ise köy meclisi belirtilmiştir. 4. Maddede köy nüfusu gruplandırılmış, birinci grup nüfusu 1501'den fazla olanlar, ikinci grup nüfusu 251-1500 arası olanlar, üçün grupsa

nüfusu 250'ye varan köylerdir şeklinde tanımlanmıştır. Birinci grup için köy meclisi 8, ikinci grup 6 ve üçüncü grup 4 üyeden oluşur. Tasarının 14. ve 15. Maddelerinde köy meclisinin görev ve yetkileriyle toplanma usulü yer almaktadır. Seçim sonuçlarının ilanından itibaren beş iş günü içinde muhtar başkanlığında toplanan köy meclisi, görev ve yetkileri itibariyle belediye meclisine benzetilmiştir.

442 sayılı Kanun'a göre köy kurulurken herhangi bir hüküm yoktur, ancak Taslak'ın 5. Maddesi 4. bendine göre kayıtlı seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük idari amirine yazılı başvurusu ile yapılabileceği ifade edilmektedir. 442 sayılı Kanun'a göre seçmenler köy derneğini oluşturduğu için aslında bu iş köy derneklerinin işidir. Ancak Taslak'ta bu görev seçmenlere verilmekte, herhangi bir tüzel kişiliğin görevleri arasında sayılmamaktadır.

Köy Kanunu Tasarısı'nda belirtilen bir diğer değişiklik ise geri çağırma mekanizmasıdır. Demokrasi ve katılımın önemli bir aracı olan geri çağırma mekanizması, köy muhtarı ve meclisinin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları durumunda Kanun'da belirtilen usule göre halk oylaması ile görevlerine son verilmesini ifade eder. Geri çağırma talebi, mahalli idareler seçimlerinin üzerinden bir yıl geçmedikçe ve genel seçimlere bir yıldan az bir zaman kaldığı takdirde yapılamaz. Taslak'ta bahsi geçen geri çağırma mekanizması Türkiye'de ilk kez gündeme gelmiştir. Bu mekanizmanın öncelikle köylerde uygulanmak istenmesinin sebebi, olumlu ve olumsuz sonuçlarını daha rahat görmek ve maliyet ve işlem kolaylığı sağlamak açısından uygun olduğu düşüncesidir. Ancak bu durum köylerde siyasallaşma ve çatışmalara da neden olabilir (Erdoğan, 2020: 367).

Köy Kanunu Tasarısı'nda, köy derneklerinin artık işlevini yitirmiş olması nedeniyle kaldırılmış olduğu görülür. Köy derneğinin yaptığı işlerden bir kısmı merkezi idare tarafından yapılmaya başlanmış, köy işlerine ilişkin kısmında ise zorunlu ve isteğe bağlı ayrımı kaldırılarak köy derneği işlevsiz kalmıştır. Ancak doğrudan katılıma imkan veren bir kurum olması dolayısıyla köy dernekleri demokrasi açısından oldukça işlevsel kurumlardır.

### III. KÖY DERNEKLERİ ARACILIĞIYLA KATILIMIN SAĞLANMASI

Katılım kavramının gelişimi yönetim anlayışının değişimiyle başlar. Klasik kamu yönetiminde halkın katılımı seçimlerle sınırlı tutulmaktayken; yeni kamu yönetimi

anlayışının temellerinden biri katılımdır. Katılım ulusal ve uluslararası birçok belgeyle desteklenmektedir. Katılımın sağlanabilmesi için yerel yönetimlerin geliştirilmesi gerektiği sürekli vurgulanmaktadır. Yerel yönetimler, demokratik bir düzenin sağlanması açısından en temel kurumlardır. Yerelde sağlanan demokrasi, merkezi yönetime sirayet eder ve demokrasi kültürü yaygınlaşır. Demokrasinin sağlanması için yerel birimlerin desteklenmesi ve geliştirilmesi önemlidir. Çünkü yerelde katılım daha kolaydır. Yerel yönetimler halka merkezi yönetimden daha yakın, sorunların tespiti ve çözümü aşamasında merkezi yönetimden daha işlevsel rol oynayan kurumlardır. Ancak her ne kadar yerel yönetimlerin geliştirilmesi vurgusu yapılsa da ulus-devlet anlayışıyla birlikte merkezîyetçilik önemini hiç kaybetmemektedir. Yapılan düzenlemelerle yerel yönetimler işlevsiz hale gelebilmekte ve lağvedilmektedir. Günümüzde önemsiz hale gelmiş yerel yönetim birimlerinden birisi köy dernekleridir. Köy dernekleri oluşumu ve kararları açısından demokrasinin en temel kurumlarından sayılabilecek niteliktedir. Seçmenlerin bu derneklere doğal üye olarak kabul ediliyor olması alınan kararlarda da doğrudan etkili olduklarını göstermektedir. Köy derneklerinin Köy Kanunu'nda geçiyor olması onlara yasal bir statü de kazandırmaktadır.

Köy Kanunu, köy idaresi için sayılan üç organdan bahseder. Bunlar arasında yer alan köy dernekleri, doğrudan demokrasi anlayışını icra etmeye yarayan ve yasal olarak da desteklenen bir kurumdur. Son 6 aydır köyde yaşayan köyün bütün seçmenleri köy derneğinin doğal üyesidir. Kanun'un 20. Maddesi "*seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylüler*" şeklinde köy derneği üyelerini belirlemiştir. Köy derneği, seçmenleri temsil ediyor olmaya ek olarak bazı görevleriyle de köy idaresinde söz sahibidir. Bu görevler: "*imamı ve ücretini tayin etmek, muhtarın ücretini belirtmek, ihtiyar meclisini seçmek, muhtarı seçmek, isteğe bağlı işleri zorunlu işler arasına almak ve ihtilaf halinde köyü temsil etmek*" (Tortop, 1967: 140) şeklindedir. Ancak 633 sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun'la birlikte imamlar merkezden atanmaya ve muhtar maaşları merkezi idare tarafından belirlenmeye başlanmıştır. Böylece köy derneklerinin görevleri azalmıştır. Köy derneklerinin bir diğer görevi ise bir köyün başka bir köye bağlanmasına karar vermektir. Nüfusu 150'den aşağı olan köyler, köy derneğinin yarısından fazlasının istemesi halinde bir saat ve daha yakın mesafedeki köyle birleşebilir (Köy Kanunu, 1924: md 89). Bu Kanun maddesi köyde alınacak ve uygulanacak kararlara halkın doğrudan katılmasını sağlar. Ancak işlerinin azalmasıyla birlikte köy derneği işlevsiz olarak görülmüş ve 2009 yılında hazırlanan Köy Kanunu Tasarısı'nda yer almamıştır.



2000 yılından sonra yaşanan kamu yönetimi dönüşümü yerelleşmeye vurgu yapar. Özellikle kanunlaşmamış olsa da Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde hazırlanmıştır ve yerelleşme, katılım, demokrasi gibi ilkelere yer verilmiştir. Bu Tasarı özelleştirmeyi ve sivilleştmeyi desteklediğini açıkça ifade etmektedir. Dolayısıyla Köy Kanunu Tasarısı'nda köy dernekleri gibi doğrudan demokrasiye imkan veren bir kurumun yer almaması çelişkilidir. Ayrıca bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Madde 4/3'te belirtilen idarenin sorumluluğunun yurttaşla en yakın makamlarca yerine getirilmesi ilkesine de ters düşmektedir. Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu vurgulayarak, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkı, Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletlerin paylaştığı demokratik ilkelere biridir.

Köy idaresini etkileyen birçok yasal düzenleme vardır. Bu düzenlemelerden biri 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu Kanun ile birlikte 30 ilde il özel idareleri, büyükşehirlerde 1032 belde belediyesi ve 16082 köy kaldırılmıştır. Köy sayısı 34395 iken %48 oranında azalmıştır. Böylece nüfusun %22,7'si köylerde yaşarken bu Kanun sonrasında köyde yaşayan nüfus oranı %8.7'ye düşmüştür. Kırsal alanların fiziksel yönü değişmeye de yasal statüsü değişmiş ve kentsel alan haline gelmiştir. Günümüz yönetim anlayışında yerel yönetimlerin önemi artmaktayken köy idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması katılım ve demokrasi sorunu oluşturmuştur. Belli bir yerde oturan insanların orada oturmaktan kaynaklı ortak ihtiyaçları konusunda oranın sakinlerinin karar vermesi ve uygulaması yerel demokrasinin gereğidir (Gözler, 2013: 22). Köylerin mahalleye dönüşmüş olması temsil sorununu da gündeme getirmiştir. Köyler tüzel kişiliğe sahip bir yapıdayken; mahallelerin tüzel kişiliği yoktur. Mahallelerin bütçeleri ve personelleri de yoktur. Köylerin kent merkezine uzaklığı değişmemişken statüsünün değişmesi, yani mahalleye dönüşmesi hem köy sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamasında hem de bağlandıkları belediyelerin iş yükünün artmasında sorunlara yol açmaktadır. Bu alanların sosyo-ekonomik sorunlarının çözümüne ilişkin atılan adımlardan biri, idari ve mali açıdan mahalle sisteminin farklılaştırılmasıdır. Bu sebeple 2020 tarih ve 7254 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na ek bir madde eklenmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir sınırlarında olup da köyden mahalleye dönüştürülen alanlara kırsal mahalle statüsü verilmesinin



önü açılmıştır. Bu şekilde kırsal alanların büyükşehir sorunsuz şekilde entegrasyonu amaçlanmıştır. Kırsal mahalle statüsü kazanabilmesi için bir yerin büyükşehir belediyesi sınırlarında olması ve 1984 yılı ve sonrasında köy veya belde belediyesiyken mahalleye dönüştürülmüş olması gerekmektedir. Ayrıca şehir merkezine uzaklık, belediye hizmetlerinin en az birine tam kapasite erişim, imar mevzuatı karşısında durumu ve sosyo-ekonomik açıdan kırsal yerleşim özelliği gösteriyor olması da diğer kriterlerdir. Bu kriterlere uygunluk durumunda ilgililerin başvurusu, ilçe belediyesinin kararı ve kararın 90 gün içerisinde büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması gerekmektedir (Kılıç ve İpek, 2022: 5-6). Ancak köyden mahalleye dönüştürülen yerlerin kırsal mahalle statüsü kazanması durumunda katılım ve temsil sorunlarına ilişkin bir çözüm getirilmemiştir.

Köy tüzel kişiliğinin kaldırılması, köy ihtiyar meclisinin de kaldırılmasına yol açmış ve köy halkının katılım hakkını kullanması belediye meclisiyle sınırlandırılmıştır. Köyün karar organı ve meclisi olan ihtiyar meclisi azaları, köy derneği tarafından nüfusu 1000'den az olan köylerde 8, fazla olanlarda 12 olmak üzere seçilir. Köy muhtarının çağrısı veya köy muhtarına haber vererek kendiliğinden köy işlerini konuşmak için en az haftada bir toplanır. Köy işlerini önem durumuna göre sıraya koyar ve işlerin köy sakinleri tarafından mı yoksa işçiler tarafından mı yapılacağını, hangi köylünün ne zaman çalışacağını belirler. Köy sınırları içindeki gayrimenkulleri satın almak, köylüye arazi vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, kamulaştırmaya karar vermek ve köylüler arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, ihtiyar meclisinin görevleridir. Köyün sürekli ve geçici işleriyle zorunlu ve isteğe bağlı işlerine ilişkin kararların köy seçmenleri tarafından seçilen köy ihtiyar meclisince alınması, katılım hakkının kullanılmasına yönelik oldukça etkili bir örnektir. Köy ihtiyar meclisi, köy sakinlerini temsil etmek ve köyün işlerini yerine getirmekle görevliyken bu meclisin kaldırılması katılım hakkının kullanılmasının önünde engeldir.

Anayasal statüsü olan köylerin Kanun'la kaldırılması Anayasa'ya da aykırıdır. Köy halkını doğrudan ilgilendiren bu ve benzeri birçok uygulamada öncelikle köy halkının fikrini almak demokrasi açısından gereklidir. Köy dernekleri, köy halkının fikrinin alınması için katılım sağlayan bir mekanizmadır. Köy Kanunu'nda yer alan köy dernekleri, Medeni Kanun'da bahsi geçen dernek anlamında değil, topluluk anlamında kullanılmaktadır. Köy derneğine benzer uygulamalar günümüzde İngiltere'de köy toplantıları, ABD'de ise kasaba toplantıları şeklinde mevcuttur (Erol, 2022: 39).

Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllardan beri varlığını sürdüren Köy Kanunu, bahsettiği muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneği kurumlarıyla katılımın ve demokrasinin temellerini oluşturmaktadır. Karar ve uygulama organlarının seçmenler tarafından seçiliyor olması, seçmenlerin köy derneğinin doğal üyesi olması, katılım kavramının yaygın olmadığı dönemlerde bile katılımın önemsendiğini göstermektedir. Nüfusun artmasıyla birlikte doğrudan katılımın imkansız hale geldiği günümüzde katılımın artırılması yönetimin küçük birimlere bölünmesiyle mümkün kılınabilir. Politika ve uygulamaların etkinliği, kararların meşruiyeti ve aktif vatandaşın katılımı güçlü demokrasiyi savunmak için gereklidir (Türkiye Ekonomi, 2014: 19). Köy derneklerinin imkan verdiği aktif katılım süreciyle köy sakinlerinin sorunları tespit etme ve bunlara çözüm bulma kapasitesi artmaktadır. Ancak köy derneğinin toplanma usulü, yeri ve zamanı, işleyişi Kanun'da belirtilmemektedir.

Katılım kavramı söz konusu olduğunda Belediye Kanunu'ndan sıklıkla bahsedilmektedir. Kanun'da bahsi geçen mahalleler ve mahalle muhtarlıkları, hemşeri hukuku, belediye meclisi toplantıları, belediye hizmetlerine gönüllü katılım ve kent konseyleri gibi kavramlar katılımın araçlarını ifade eder. Ancak katılımdan bahsedilirken Köy Kanunu'ndan neredeyse hiç bahsedilmemektedir. Köy Kanunu, hem yayımlandığı yıl itibarıyla dünyada katılım kavramının tartışılmaya başlanmadığı bir dönemde katılımı vurguladığı için, hem de nüfus itibarıyla çok küçük birimleri temsil ettiği için yerel yönetimler tarihi açısından önemlidir.

Cumhuriyetin ilanından sonra nüfusun %75'inin köylerde yaşıyor olması, Köy Kanunu'nun nüfusun büyük bölümünü kapsadığını gösterir. Köy Kanunu'nun köy sakinlerine tanıdığı muhtar ve ihtiyar heyetini seçme hakkı sayesinde nüfusun büyük bölümü katılımcılık anlayışıyla yönetilmiş olur. Daha sonra köyden kente yaşanan göçler neticesinde kent yönetimine ilişkin mevzuat önem kazanmıştır. Ancak göç eden nüfus için katılım köyde edinilen bir alışkanlıktır. Köy Kanunu ülkemiz için katılımcılığın temelini oluşturmaktadır. Köy Kanunu'nun nüfusu iki bin ve daha aşağı yerleşim yerlerinde uygulanıyor olması da yönetimin yerelleşmesi ilkesine uygunluk gösterir. Bu haliyle Köy Kanunu'nun diğer yerel yönetim birimlerinin Kanun'larına da örnek teşkil ederek, katılımcı yönü devam etmeli ve köy sakinlerinin modern ihtiyaçlarına uygun şekilde düzenlenmelidir.

1992 yılında yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı'nda katılım bir hak olarak sayılmış ve katılımcılığı, çoğulcu demokrasilerde, kurum ve kuruluşlar arasındaki dayanışma-

nın esas olduğu kent yönetimlerinde; gereksiz bürokrasiden arındırma, yardımlaşma ve bilgilendirme ilkelerinin sağlanması şeklinde açıklamıştır. 2008 yılında revize edilerek yayımlanan Avrupa Kentsel Şartı 2: Yeni Bir Kentlilik İçin Manifestoda ise katılım, kent ve kasabalarda demokrasinin yeni taleplerini dikkate alan kentsel yönetim modeli inşa etmenin aracı olarak tanımlanır. Her iki belgenin de katılım hakkına yönelik yaptığı tanım, köy derneklerinin doğal olarak sağladığı katılım şeklini ifade etmektedir. Köy Kanunu, ülkemizde katılım mekanizmasının gelişmesi ve katılım hakkının yaygınlaşması açısından rehber niteliğinde bir metindir. Metnin demokratik ve katılımcı yönü geliştirilmeli, köy idareleri siyasal katılım açısından daha etkin kurumlar haline gelmelidir.

## SONUÇ

Kamu yönetimi anlayışında yaşanan dönüşüm liberal düşünceyle şekillenmiş, klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına doğru olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışı klasik anlayıştan farklı olarak yerelleşme, demokrasi, katılım, çoğulculuk, hesap verilebilirlik, şeffaflık, birlikte yönetim gibi kavramları ön plana çıkarmıştır. 20. yüzyılın sonuna doğru gelişen bu anlayış tüm dünyayı etkilemiş; yönetim yerine yönetim kavramı benimsenmiştir. Yönetişim yöneten ve yönetilenlerin yönetim süreçlerine birlikte katıldığı bir sistemi ifade etmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışının benimsediği ilkelerin yaygınlaştırılması uluslararası alanda bazı belgelerin kabulüyle olmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı yayımlamış, Türkiye dahil çok sayıda ülke bu Şart'ı kabul etmiştir. Yerel yönetimlerin yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği ilkeler çerçevesinde yeniden yapılandırılmasını ifade eden bu Şart'la birlikte 2000 yılından sonra Türkiye'de kamu yönetimi alanında dönüşüm başlamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı her ne kadar kabul edilmemiş olsa da kamu yönetimi anlayışında temel belgelerden biri olmuştur. İzleyen yıllarda yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda değişiklik yapılmış ve yenileri yayımlanmıştır.

Köy idaresi, 1982 Anayasası 127. Maddede sayılan yerel yönetim birimlerinden biridir. Buna rağmen diğer yerel yönetim kanunları değişmiş olsa da Köy Kanunu değişmemiştir. 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu, Cumhuriyetin ilanından beri geçerli olan en eski kanundur. Bu kanunun bir diğer özelliği ise daha katılım kavramı ve katılım hakkı yaygınlaşmadan katılımı sağlamaya yönelik düzenlemeler

içeriyor olmasıdır. Köy idaresinin karar organlarından olan muhtar ve ihtiyar meclisi, seçmenler tarafından belirlenmektedir. Köyde 6 aydır ikamet eden, 18 yaş üstü kadın ve erkekler köyün seçmenidir ve köy derneğinin doğal üyesidir. Köy derneği, Köy Kanunu'nda sayılan köy idaresi organlarından biridir. Seçmenlerin doğal olarak üyesi olduğu köy derneği uygulaması dünyada yok denecek kadar az sayıda vardır. İngiltere ve ABD'de örneklerine rastlanan köy derneği, katılım literatüre bir hak olarak geçmeden çok önceleri, ülkemizde köy sakinlerine hak olarak tanınmıştır.

1992 yılında Avrupa Kentsel Şartı'nda kent hakkı olarak sayılan katılım, 1924 yılında ülkemizde yayımlanan Köy Kanunu'nda yer almıştır. Cumhuriyetin ilan edildiği ilk yıllarda ilan edilen ve nüfusun %75'ini etkileyen bu Kanun, günümüzde kentleşmenin önem kazanmasıyla göz ardı edilmeye başlanmıştır. Ancak mevzuat tarihi açısından oldukça önemli olan ve hatta demokrasinin yaygınlaşmaya başladığı Avrupada bile örneğine oldukça az rastlanan köy derneğinin yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Ülkemizde birlikte yönetim anlayışının geliştirilmesi belediye kanunlarının katılım kavramı çerçevesinde yeniden şekillenmesiyle olmaktadır. Ancak yerleşme ve katılımçılık açısından en elverişli kurumlar köy idareleridir. Ülkemizde köyde yaşayan nüfusun ve köy sayısının azalmasıyla Köy Kanunu eski işlevini kaybetmiştir. 6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehir sınırları içinde yer alan köy idarelerinin kaldırılması da köy sayısını ve dolayısıyla köylü nüfusu azaltmış; köyler için yeni çözüm önerileri arayışları başlamıştır; bunlardan biri kırsal mahalle kavramıdır. Ancak kırsal mahalle fikri de katılımçılığa ilişkin bir çözüm önerisi getirmemiştir.

Köy idaresinin ölçek küçüklüğünden dolayı gelirlerinin yeteri miktarda olmaması, köy sakinlerinin ihtiyaçlarının karşılanmasında engel oluşturmaktadır. Bu kaynak yetersizliğinin çözümü köy tüzel kişiliğinin kaldırılması, köylerin belediyelere bağlanması değildir. Bunun yerine yerleşme ilkesi çerçevesinde köy tüzel kişiliklerinin korunması ve köy gelirlerinin artırılması sağlanmalıdır.

2009 yılında hazırlanan Köy Kanunu Tasarısı'nda açıkça belirtilen ve ülkemiz için ilk kez bahsi geçen geri çağırma mekanizmasının başta pilot uygulamalarla işlerliği tespit edildikten sonra uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Geri çağırma mekanizması, katılımçılığın ve demokrasinin araçlarından biridir ve köy halkı için siyasal süreçlere katılımı sağlar. Küçük ölçekli bir idari birim olan köylerde uygulanacak bu katılım yönteminin sonradan belediyelerde de uygulanmasının önü açıktır.

Ancak siyasal çatışmalara ve kaosa engel olmak için demokrasi ve katılımçılık bilincinin tabanda yaygınlaştırılması gerekmektedir.

Köy Kanunu Tasarısı, Köy Kanunu'nun katılımcı niteliğini yansıtan köy derneğinden hiç bahsetmemiştir. Bu Tasarı yasalaşmamıştır, ancak köy derneği gibi katılımçılık ve demokrasi açısından temel oluşturabilecek bir kurumun geliştirilmesi yerine lağvedilmesinin söz konusu olması çelişkilidir. Köy derneklerini işlevsiz hale getirip lağvetmek yerine toplanma ve işleyiş şeklini açıkça belirterek köylerde doğrudan demokrasi sağlanabilir. Köyün tüm sakinlerinin birlikte karar alması ve uygulamasını mümkün kılmak, katılımçılık ilkesinin tam anlamıyla sağlandığını gösterir.

Köy Kanunu'nun, köy sakinlerinin çağdaş ihtiyaçlarına göre revize edilmesi gereklidir. Köy derneğinin doğrudan katılımı sağlamaya yönelik niteliği canlandırılmalı, köye ilişkin zorunlu görevleri artırılmalıdır. Köy Kanunu'na ilişkin yapılacak düzenlemeler, Köy Kanunu'nun katılım hakkının temelini oluşturduğunun farkında olunarak yapılmalıdır. Özellikle 20. yüzyıl sonrası gelişen yeni kamu yönetimi anlayışının vaat ettiği katılımçılık, demokrasi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yerleşme gibi ilkeler göz ardı edilmeden köy idaresi geliştirilmelidir.

## KAYNAKÇA

- Akay, H. (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılımcı Mekanizmalar ve Süreçler*, İstanbul: Türkiye Avrupa Vakfı.
- Arsoy, M. (2021). Köy Kanunu ve Tarihçesi 442 Sayılı Köy Kanununun Tarihi ve Mevcut Durum Üzerine Bir Değerlendirme, *Türk İdare Dergisi*, 93(493), 11-36.
- Baykal, D. (1970). *Siyasal Katılma: Bir Davranış İncelemesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Yayınları.
- Çalışır Hovardaoğlu, S. (2021). Köy Kanunu Uygulamaları ve Köy Gezileri Çerçevesinde Köy Merkezlerinde Modernleşme, *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*, 17(33), 161-190.
- Doğan, K. C. (2016). Postmodern Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler ve Katılım: Yerel Yönetişim Odaklı Bir Yaklaşım, *İGÜSBD*, 3(2), 73-99.
- Erdoğan, O. (2020). Geri Çağırma Mekanizması: Uluslararası Örneklerden türkiye'ye Çıkarımlar, *Sosyoekonomi*, 28(45), 353-371.
- Erol, V. (2022). Doğrudan Demokrasi Uygulamasında Köy Dernekleri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Dumlupınar Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10, 37-43.
- Gençoğlu, M. (2011). "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnamelerine Göre Osmanlı Taşra İdaresinde Yeniden Yapılanma", *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(1), 20-50.
- Görün, M. (2006). Yerel Demokrasi ve Katılım: İzmir, Konya ve Ağrı İl Genel Meclis Üyeleri Üzerinde Bir Araştırma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 159-184.
- Gözler, K. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüşürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, 11(122), s.37-82.
- Huntington, S. (1966). "Siyasal Gelişme, Siyasal Bozulma", (Çev. Ergun Özbudun), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.
- Kapani, M. (2011). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: BB101 Yayınları.
- Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devletinde 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakati İle Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması, *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 78-98.

- Keleş, R., Erbay, Y., Görmez, K. (2020). *Türkiye’de ve Avrupa’da Yerel Temsil ve Katılım*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kılıç, Ö., İpek, S. (2022). “Kırsal Mahalle: Büyükşehirlerde Tekrar Köye Dönüşür Mü?”, *Troya-cademy*, 7(1), 1-16.
- Kılıç, S. (2005). 1864 Vilayet Nizamnamesinin Tuna Vilayetinde Uygulanması ve Mithat Paşa, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/782415>, 24(37), 99-111.
- Narin, S. (2018). 1921 Anayasasının Genel özellikleri Bağlamında Yer Yönünden Yerinden Yönetimler ve Siyasi Özerkliğin Reddi, *İstanbul Barosu Dergisi*, 79, 79-110.
- Önder, Ö. (2013). Yerelleşme ve Yerel Demokrasinin Güçlendirilmesi Bağlamında Yerel katılım, *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), 311-326.
- Örmecioglu, H. T. (2019). Cumhuriyetin İlk Yıllarında Köycülük Tartışmaları ve Numune Köyler, *Belleten*, 83(297), 729-752.
- Pustu, Y. (2005). Yerel Yönetimler ve Demokrasi, *Sayıştay Dergisi*, 57, 121-135.
- Sarı, M. (2014) 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar, *Tarih Okulu Dergisi*, 7(19), 509-534.
- Tekeli, İ. (2001). *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Tortop, N. (1967). İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Açısından Köyler, *Türk İdare Dergisi*, 38(306), 140-152.
- Tunç, H. (2008). Demokrasi Türleri ve Müzakereci Demokrasi Kavramı, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1-2), 1113-1132.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. (2014). *Yönetişim ve Katılım*, Ankara: Başak Yayınevi.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler, *Strategic Public Management Journal (SPMJ)*, 2, 1-27.
- Ünal, Y. (2009). *Ahmet Ferit Tek*, İstanbul: Bilgeoğuz Yayınevi.
- Vural, T. (2004). Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler, *Türk İdare Dergisi*, 444, 179-183.