



Gönderiliş Tarihi: 06/06/2023
Kabul Tarihi: 22/06/2023
ORCID 0000-0003-0450-5172

DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE KÖYLERİ “BELEDİYELEŞTİRME” ÖNERİSİ: 1951 TARİHLİ KÖY KANUNU TASARISI

Esra DİK¹

ÖZ

1950 seçimlerini kazanarak uzun tek parti dönemine son veren Demokrat Parti (DP) iktidarının en temel savlarından biri ihmal edilen köylerin kalkındırılmasıdır. Bu amaçla kırsal alanın ihtiyaçlarına yönelik politikalar öncelikli kılınmış ve önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlardan birisi hazırlıkları 1940'lı yılların sonlarına doğru tamamlanan ve iktidar değişikliği sonrası DP Hükümeti tarafından TBMM'ye sunulan 9/5/1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı'dır. Tasarı, 18/3/1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununda yer alan hükümleri genişletici ve eksik kalan maddelerini gideren hükümlerle 1950'li yıllar boyunca gündemde kalmış ancak yasalaşamamıştır. Akademik yazın incelendiğinde 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısının bilindiği bununla birlikte tasarının neyi hedeflediğine dair kapsamlı bir çalışmanın bulunmadığı görülmektedir. Bu çalışmanın amacı, DP döneminde köylere olan yaklaşımdan yola çıkarak 1951 yılında hazırlanan Köy Kanunu Tasarısını analiz etmektir. 1951 Tasarısının, köylerin statüsünü belediye sistemine yakınlaştırmaya çalışan köklü bir reform girişimi olduğu çalışmanın ana iddiasını oluşturmaktadır. Devlet Arşivleri Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi kaynaklarından erişilen ve birinci elden arşiv kaynaklarıyla hazırlanan bu araştırmada, TBMM Zabıt Cerideleri ve dönemin bürokratlarınca İdare Dergisi'nde kaleme alınan makalelerden yararlanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Demokrat Parti, köyler, 1951 Tarihli Köy Kanunu Tasarısı, Belediyeleşirme, Reform.

Jel Kodu: D73-H83-L38-H79

PROPOSAL TO “MUNICIPALIZATION” VILLAGES IN THE PERIOD OF THE DEMOCRATIC PARTY: THE 1951 VILLAGE LAW DRAFT

ABSTRACT

One of the main arguments of the Democratic Party (DP) government, which ended the long single-party period by winning the 1950 elections, is the development of neglected villages. For this purpose, policies regarding the needs of rural areas have been prioritized and important steps have been taken. One of these steps is the Draft Village Law dated 9/5/1951, the preparations of which were completed towards the end of the 1940s and submitted to the Parliament by the DP Government after the change of power. The bill remained on the agenda throughout the 1950s with provisions expanding the provisions in the Village Law No. 442 dated 18/3/1924 and eliminating the missing articles, but it could not be enacted. Although the 1951 Village Law Draft is known in the academic literature, there is no comprehensive study on what the draft aims at. The aim of this study is to analyze the Village Law Draft prepared in 1951, based on the approach to villages during the DP period. The main claim of the study is that the 1951 Village Law Draft is a radical reform initiative that tries to bring the status of villages closer to the municipal system. In this research, which was accessed from the sources of the Republic Archive of the Presidency of State Archives and prepared with first-hand archival sources, the articles written in the Journal of Administration by the Grand National Assembly of Turkey Minutes and the bureaucrats of the period were used.

Keywords: Democratic Party, villages, Draft Village Law of 1951, municipalization, reform.

Jel Codes: D73-H83-L38-H79

¹ Doç. Dr. Mersin Üniversitesi, Kamu Yönetimi Bölümü, esradik@mersin.edu.tr

1. GİRİŞ

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, belirli bazı değişiklikler dışında bugün hala yürürlüktedir. Kanunu kökten değiştiren bütüncül yeni bir köy kanunu bugüne kadar çıkarılamamıştır. Ancak yeni bir köy kanununa ihtiyaç olduğu söylemi politik gündemde her dönem yerini almıştır. Bu araştırmanın konusu, 1951 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) Demokrat Parti (DP) Hükümeti tarafından sunulan Köy Kanunu Tasarısı'dır.

Tasarı, DP döneminde sunulmakla birlikte hazırlık süreci 1946 yılına kadar gitmektedir. Peker Hükümeti tarafından 1946 yılından itibaren yeni bir köy kanunu fikri üzerine gidilmiş ve 1947 yılında ilk taslak ortaya çıkarılmıştır. Ancak Meclis gündemine taşınması 1951 yılında gerçekleşmiştir. Söz konusu tarihten 1954 yılına kadar Meclis gündeminde yer alan Köy Kanunu Tasarısı, daha önceki değişikliklere nazaran kapsamlı bir revizyon getirmektedir. 442 sayılı Kanunun eksik kaldığı yerleri telafi etmek amacıyla hazırlanan Köy Kanunu Tasarısının, belediye sistemi model alınarak köy yönetimlerini güçlendirmeyi amaçlayan en kapsamlı reform girişimi olduğu söylenebilir. Ancak bu Tasarı uzun müzakere sürecine karşın yasalaşamamıştır.

Köylerin hem yönetsel kapasitesinin artırılması hem de mali alanda güçlendirilmesi amacıyla hazırlanan Tasarı, farklı boyutlarıyla köylere olan bakış açısını genişletmiştir. Köy işlerinin sınıflandırılması, iş programlarının yapılması, köy yönetim organlarının görevleri, seçimler, köy bütçesi gibi birçok başlıkta yenilik getirmektedir. Mahalli idarelerin temel yönetsel birimi olan belediyelerin yapısının köylerde de kurulması Tasarının ana çerçevesini oluşturmaktadır. Yeni düzenleme girişimi; belediyelerin yönetim organlarının, gelirlerinin, imar ve iskân gibi görevlerinin köy yönetim sistemine aktarımı olarak nitelendirilebilir. Nitekim Tasarı, uzun yıllar boyunca varlığını koruyan köy derneklerini kaldırmakta ve köy meclislerini getirmektedir. Gelirler açısından salmanın kaldırılması önemli bir gelişme olmakla birlikte tıpkı belediyelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları pay gibi köyler için de bir pay verilmesinin önerildiği görülmektedir. Bir nevi 1920'ler boyunca tartışılan komün sistemi bu Tasarı ile yeniden kurgulanmıştır. Tasarı, köylerin Osmanlı'dan bu yana geliştirdikleri bünyesini kökten değiştirmek istemiştir.

1951 Köy Kanunu Tasarısı tam metnine Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivi Başkanlığı Cumhuriyet Arşivi kısmından ulaşılabilmektedir (CA: 09.05.1951, Yer Bilgisi: 51-306-4). Tasarı gerekçesi ile birlikte, 153 maddeden oluşmaktadır. İçişleri Bakanlığınca hazırlanan ve Bakanlar Kurulu tarafından 10/04/1951 tarihinde TBMM'ye taşınması kararlaştırılan Köy Kanunu Tasarısı, Başbakan Adnan Menderes imzasıyla gerekçesi ile birlikte 9/5/1951 tarihinde sunulmuştur. 1951 Tasarısı, 1953 yılına kadar gündemde kalmış ve 1953 yılında Adalet ve İçişleri Komisyonlarının değişiklikleriyle yeniden TBMM'ye sunulmuştur.² İçişleri Komisyonu 1953 yılında yaptığı kapsamlı revizyonla Tasarının içeriğini önemli ölçüde değiştirmiştir. 1953 yılında son hali üzerinden TBMM'de yeniden görüşmeler başlamış ancak maddeler üzerinde mutabık kalınamamıştır. 1954 yılına gelindiğinde tasarı gündemden kalkmış ve tali düzenleme önerileri getirilmiştir. 1956 yılında Meclis tutanaklarında bir köy kanunu tasarısının İçişleri Komisyonuna havale edildiği görülmekle birlikte bu önerinin tam metnine ulaşılamamıştır. Dolayısıyla 1951 Tasarısı ile içeriğinin aynı olup olmadığı bu araştırma çerçevesinde bilinmemektedir (TBMM Tutanak Dergisi, 16 Mayıs 1956: 330). Yayla tarafından 1968 yılında kaleme alınan "Köy Hizmet Teşkilatı-Yeni Bir Kuruluş Denemesi" başlıklı eserde, 1956 Köy Kanunu Tasarısı'ndan bahsedilmektedir. Yayla'nın ifade ettiği üzere bu Tasarı; köyün tarifini genişletmiş, köy sınırının çizilmesi usulünü nizamnameye bırakmış, köy orta mallarının muhafazasına dair zabıta tesis edilmiş, mecburi ve ihtiyari işler ayrımı kaldırılmış, köy derneğinden söz edilmemiş, seçimler detaylı düzenlenmiş ve salma kaldırılırken yeni gelir kaynakları belirlenmiştir. Bu bilgiler çerçevesinde 1951 Tasarısının 1956 yılına kadar sürekli revize edilerek gündemde kaldığını söylemek mümkündür (Yayla, 1968:32).

Araştırmada önce, DP iktidarı döneminde köylere olan yaklaşıma kısaca değinilecektir. Ardından kapsamı ve içeriği itibarıyla bugüne ışık tutacak nitelikte yeni hükümler getiren 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı'nın gerekçesi ve madde düzenlemelerine yer verilerek, 1953 yılında İçişleri Komisyonu

² Adalet Komisyonu Raporu için ayrıca bkz: TBMM Adalet Komisyonu, Esas No. 1/185, Karar No. 44, 13 Haziran 1952. İçişleri Komisyonu için ayrıca bkz: TBMM İçişleri Komisyonu, Esas No. 1/185, Karar No.31, 30 Ocak 1953.

tarafından TBMM'ye sunulan son hali (metin içerisinde "1953 Revizyonu" olarak adlandırılacaktır) üzerinden getirilmek istenen yeni hükümler incelenecektir.

2. DEMOKRAT PARTİ DÖNEMİNDE KÖYLERE YÖNELİK YAKLAŞIM

1950 yılı nüfus sayımına göre Türkiye nüfusu, 20,947,188 kişidir (Baykal, 2019: 23, 57). Kırsal nüfus halâ baskındır. 1950'li yıllar, köylerin zorlu koşullar karşısında gücünün tükendiği 1940'lı yılların yükünü devralmıştır. 1940'lı yıllar kıtlık yıllarıdır. Öyle ki, Celal Bayar 1/5/1948 tarihinde dönemin Başbakanı Hasan Saka'ya çektiği telgrafta, Tokat ilinin Taşova köyünde açlıktan ölümlerin yaşandığı, ciddi gelir darlığı olduğu ve bölgeye yardım edilmesini rica etmiştir (Dik, 2009:1008). 1950 yılında tek parti iktidarına son veren Adnan Menderes, gücünün yokluk yıllarından yorgun düşmüş köylerden yükseldiğinin farkında olarak, göreve geldiği günden itibaren ülkenin en ücra yerlerine kadar hizmet götürmeyi öncelikli hedef olarak görmüştür. Bu nedenle kırsal alana yönelik politikalarında o döneme kadar eksik bırakılmış hizmetleri telafi etmeyi görev edinmiştir.

DP iktidarının (1950-1960), kırsal alana yönelik politikaları, köye hizmet ve köylü üzerindeki yüklerin azaltılması temelinde şekillenmiştir. İçme suyu ihtiyacı başta olmak üzere; köy yolları, köy okulları, toprak dağıtımı, mükellefiyetlerin azaltılması gibi çalışmalar bu dönemde ön plandadır.

Köylü üzerinde etkisi en çok hissedilen konulardan biri, köylerde içme suyu sorununun giderilmesidir. Köylere içme suyu bağlanmasından dolayı arşiv kayıtlarında çok sayıda teşekkür telgraflarının olduğu görülmektedir.³ 14/7/1956 tarihli İzmir Cumaovası Görece Köyü Muhtarı Nihat Sertel'in köylerinde yapılacak su bayramına Başbakan Adnan Menderes'i davet ettiği telgraf duyulan minneti göstermektedir (BCA, 30-1-0-0. Yer Bilgisi: 20-114-4).

DP iktidarının en etkili söylemlerden biri köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılmasıdır. Bu amaçla bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Örneğin köy okullarında ve diğer bina inşaatlarında köylünün bedenen çalışma zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 11 Ağustos 1951).

Toprak meselesi, DP iktidarının en zorlu sınavlarından biridir. Bir yandan toprak dağıtımını bekleyen köylü diğer yandan büyük toprak sahiplerinin tutumu, TBMM Meclis görüşmelerinde uzun soluklu tartışmaları beraberinde getirmiştir. Topraktaki düzensiz/belirsiz mülkiyet dağılımı ve kayıtların yetersizliği genel görünümü tespit etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu nedenle DP iktidarı döneminde tapu ve kadastro alanında önemli adımlar atılmış ve 9/7/1954 tarihinde çıkarılan 5602 sayılı Tapulama Kanunu ile il ve ilçelerin belediye sınırları dışında kalan bütün nahiye ve köylerdeki tapusuz gayrimenkuller kayıt altına alınmıştır (Özçelik ve Tunç, 2017:467). Köyler arasında büyük çatışmalara yol açan sınır uyuşmazlıklarının giderilmesi için de gerekli düzenlemeler yapılmıştır. DP döneminde, köylerin sınırlarının tespitine dair Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivi Başkanlığı'nda yaklaşık 213 arşiv kaydı bulunmaktadır. Özellikle ilçe sayısındaki artış bağlılık değişikliklerini de beraberinde getirmiştir.

DP iktidarının politik söylemi ağırlıklı olarak tek parti dönemi uygulamalarının eleştirisi üzerinden ilerlemiştir. 27/1/1954 tarihli 6234 sayılı Kanun ile köy enstitüleri ve ilk öğretmen okullarının birleştirilerek köy enstitülerinin varlığına son verilmesi bunlardan biridir (Resmi Gazete, 4 Şubat 1954). Toprak reformu da yine eski döneme tepkisel olarak yeniden formüle edilmiş konuların başında gelir. 1945 yılında çıkarılan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, topraksız ya da az toprak sahibi çiftçilere arazi dağıtımını yaparak kırsal alanda eşitsiz mülkiyet ilişkilerini telafi etmeyi amaçlamıştır. O dönemde Adnan Menderes, Celal Bayar, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü tarafından Kanun'a karşı sunulan dörtlü takrir, konunun sadece büyük toprak sahiplerini rahatsız eden bir durumdan ziyade siyasi bir ayrışmanın da tetikleyicisi olduğunu göstermiştir. 1950 yılında seçimleri kazanan DP iktidarı toprak reformuna olan ihtiyacın da farkındadır. Bu nedenle iktidara gelir gelmez bu alanda düzenlemeleri gerçekleştirmiştir.

Cumhuriyet döneminde toprak dağılımına ilişkin ilk veriler, 1950-1952 arası dönemde toplanmıştır. 1950 Ziraat Sayımı'na göre köylerde yaşayan 2.760.304 ailenin 336.860'ı topraksızdır (Köymen,

³ Örnek bir telgraf için bkz: Cumhuriyet Arşivi (CA), Köylerine Götürülen İçme Suyundan Dolayı Maden İlçe İdare Kurulunun Teşekkür Telgrafi: "Yapıcı kudretine inandığımız yeni hükümetimizin bu yıl köylerimizde akıttığı fenni ve sıhhi içme suyundan dolayı halkımız ile birlikte duyduğumuz sevinç ve minnettarlığımızı zatı devletlerine arz etmeye karar verdik" (Belge Tarihi: 29.12.1954, Yer: 18-106-44).

1999:19). Bu dönemde dağıtılan toprak miktarının önceki döneme oranla büyük fark yarattığı görülmektedir. 1950 yılından 1959 yılına kadar 10 yıl süre zarfında toplamda 4.085 köyde 322.061 aileye arazi dağılmıştır (Yurtoğlu, 2014: 49). 1953 yılına dair bir arşiv kaydındaki; “geçen yıl 39.247 çiftçi ailesine 2.098.761 dönüm toprak tevzi ve köy hükmi şahıslarına 1.189.602 dönüm mera tevzi ve tahsis olunmuştur. Bugüne kadar kamulaştırılarak dağıtılan arazinin yekûnu 501.419 dönüm bedeli 5.347.951’dir. Dağıtılan hazine topraklarının bedelleri yekûnu ise 44.927.784 liradır” şeklindeki açıklamadan dağıtılan toprakların hazine arazisi olduğu görülmektedir (CB Devlet Arşivi, Belge Tarihi; 06.08.1954, Yer Bilgisi: 29-170-1).

1948 yılından itibaren Marshall yardımlarının başlamasıyla birlikte tarımda makineleşme süreci köylere olan ilgiyi yükseltmiştir. Makineleşmeyle birlikte traktör ve zirai aletlerin hızla yayılması, üretimi doğrudan etkilemiştir. Bu sürece tarımsal kredi ve desteklerin eklenmesiyle birlikte tarımsal gelişmenin hız kazandığı görülmektedir (Sevilay, 2014:77). 1950’li yıllarda belli bir dönem makineleşmenin etkisinin ürün artışındaki gücü görülse de bir süre sonra insan gücünün yerini alan makineler nedeniyle kırdan kente göçler başlamıştır. Ancak kırsal alana yönelik politikalar dönem boyunca ağırlığını korumuştur.

3. YENİ BİR KÖY KANUNUNA OLAN GEREKSİNİM: 1951 TARİHLİ KÖY KANUNU TASARISI

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, yürürlüğe girdikten sonra 1950 yılına kadar; 14 Aralık 1925, 21 Mayıs 1928, 28 Ekim 1933, 6 Haziran 1934, 11 Temmuz 1939, 25 Eylül 1941 ve 7 Temmuz 1950 tarihlerinde sırasıyla; 684, 1256, 2329,2491,3664,4114,5672 sayılı kanunlarla yedi defa değişikliğe uğramıştır. Bu araştırmanın konusunu oluşturan 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısının, fikri temelleri, 1946 yılına kadar gitmektedir. Belediye Bankası’nın 1946 yılında İller ve Belediyeler adı altında yeniden formüle edilmesi sürecinde kurumun her yıl sağlayacağı kârdan köylerin de pay alması öngörülmüş ve tıpkı belediyeler gibi köylerin de ekonomik olarak güçlenmesi için ilk adım atılmıştır. Ancak esaslı değişiklik talebi yeni bir köy kanunu tasarısının hazırlanmasıyla ortaya çıkmıştır. 1946 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından bir köy kanunu tasarısı hazırlandığı ve 1947 yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi’nde görüşüldüğü kayıtlarda mevcuttur (Çiner, 2009:708-709). Birinci İdareciler Kongresi’nin açılış konuşmasında İçişleri Bakanı Şükrü Sökmensüer’in “*Tetkikinize sunulan tasarılar arasında bir de köy kanunu tasarısı bulacaksınız. Bu tasarı bugünkü köy kanunumuzun ruhunu aynen muhafaza etmekte ve onda yer alan prensip ve esasları bozmamakta, ancak teferruata ait bazı hükümleri ihtiva eylemektedir*” (Sökmensüer, 1947: 25) sözleri Tasarı’nın fikri köklerinin 1947 yılında olgunlaşmış olduğunu kanıtlamaktadır. Hasan Saka döneminde de köy kanunu değişikliği isteği sürmüştü ve İçişleri Bakanı Hüsrev Göle, 8/3/1948 tarihinde Köy Kanununun değiştirileceğini açıklamıştır (Dik, 2009: 1002).

Hükümetlerin ısrarcı tutumuna karşın yeni bir köy kanununun yasalaşması konusunda bir ilerleme kaydedilememiş ve DP dönemine kadar rafa kaldırılmıştır. 1951 yılında Köy Kanunu Tasarısı Meclis gündemine yeniden gelmiştir. Tugal, İdareciler Kongresi’nden 1951 yılına kadar geçen sürede hazırlıkları süren Köy Kanunu Tasarısına dair gelişmeleri şu şekilde aktarmaktadır (Tugal, 1951:47)

Kongrenin Köycülük komisyonunda bu tasarının incelenmesi için pek az bir zaman ayrılabilmiş olması tasarı üzerinde lâyikiyle durulmasına imkân vermemiş olmakla beraber, yine bu dar zamanda mümkün olabilen değişiklikler düzeltmeler ve ilâveler yapılarak hazırlanan metin kongreye sunulmuş ve kongrece de hemen aynen kabul edildikten sonra İçişleri Bakanlığının kanunlaşmasına çalışacağı tasarılar arasına girmiş bulunuyordu. Fakat 1950 yılına kadar bu hususta her hangi bir teşebbüs alınmamış ve bu tasarı da diğer bazı tasarılar gibi dosyasında kalmıştı. 1950 yılında bu tasarı İçişleri Bakanlığınca tekrar gözden geçirilip bazı ek ve tâdillere tâbi tutulduktan sonra bakanlıklar arası bir komisyon tarafından da incelenmiş ve bu son tetkik sırasında yapılan az çok önemli sayılabilecek düzeltmeler ve ilâvelerle tasarı Başbakanlığa sunulmuş ve oradan da 1951 yılının Mayıs ayında Büyük Millet Meclisine tevdi olunmuştur. Tasarı, halen Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonunca teşkil edilen bir tâli komisyonda esaslı tetkiklere tâbi tutulmuş olup bu incelemeler sonunda daha bir hayli değişikliklere uğrayacağı sanılmaktadır.

1951 yılında sunulan Tasarı üzerine tartışmalar 1953 yılına kadar sürmüştür. 1953 yılında İçişleri ve Adalet Komisyonlarının yeniden düzenlemesiyle TBMM gündemine gelmiştir. Yeniden görüşmeler

sırasında milletvekillerinin Tasarının yasalaşamamasını eleştirdikleri görülmektedir. Adana Milletvekili Cezmi Türk'ün “*Köy Kanunu Meclise girmiş ve tarafınızdan iyi beğenilmediği için komisyona gönderilmiştir. Ve doğum sancıları içindedir*” sözleri durumu özetlemektedir (Türk, 1953:340).

Köy Kanunu tasarısının gündemi uzun süre işgal etmesi bir yana muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinin yeni bir kanun çıkarılacak gerekçesiyle ertelenmesi de bu süreçte tepkiyle karşılanmıştır. İkinci kez meclise erteleme talebi ile gelindiğinde Meclis üyeleri bu duruma şiddetle karşı çıkmıştır. Hamdi Orhon ; “*Arkadaşlar, 1950’ de bir kanun yaptınız. Mürekkebi kurumamıştır. Bu kanunla muhtar ve köy ihtiyar heyeti seçimlerinin müddeti iki yıldır. Üzerinden altı ay geçmeden, daha mürekkebi kurumadan bir kanun daha, 9 ay temdit. Üzerinden yedi ay geçmeden bir kanun daha bir yıl temdit. Arkadaşlar, bu olmaz, hakkımız değildir*” sözleriyle eleştirilerini dile getirmiştir (Orhon, 1953b:782). İçişleri Komisyonu Başkanı Rükneddin Nasuhioğlu “*Bilhassa şunu arzetmek sterim ki, bu Köy Kanunu sabık iktidar zamanında iki defa bu Meclise gelmiş ve devresi zarfında intaç edilememesi yüzünden bu Mecliste kadük olmuştur. Bu itibarla bu kanunu çıkarmak hususu üzerinde Yüksek Meclis hassasiyetle durursa bunun maddelerine geçelim, her madde üzerinde dikkatle durarak ona göre madde madde çalışalım ve bu kanunu iyi bir şekilde çıkaralım*” diyerek yeni bir köy kanunun çıkarılmasına karşı duyulan kuvvetli isteği ifade etmektedir (Nasuhioğlu, 1953:317).

Tasarı uzun müzakare sürecine karşın yasalaşamamıştır. Ancak getirmek istediği hükümler itibariyle ve köy yönetimlerinde radikal bir değişiklik talep etmesi nedeniyle önemli bir reform girişimi olarak değerlendirilmelidir. Günümüzde köy kanunu değişikliği üzerine yapılan çalışmalara referans olduğu görülmektedir.

3.1.1. 1951 Köy Kanunu Tasarınının Gerekçesi

Tasarı incelendiğinde uzun bir gerekçe kısmının olduğu görülmektedir. Köy yönetimlerinin; “*doğal, coğrafi, tarımsal, ekonomik ve sosyal bünyeleri içinde sürekli artan ve gelişen ortak çıkarlarını ve mahalli müşterek hizmetlerini gereği gibi karşılayabilmeleri amacıyla gelişkin muhtar bir idareye ve bu idarenin bugünkü kalkınma temposuna uyan demokratik teşkilata sahip olmaları zamanı geldiğinin*” farkında olarak tasarının hazırlandığı ifade edilmektedir. 1951 yılı itibariyle 35596 köy bulunmaktadır. Nüfusu 150’den fazla köy sayısı 29442’dir. Nüfusu 150’den aşağı köy sayısı 5654’tür. Köylere bağlı mahalle oba gibi parçaların dahil olduğu halde bütün köy sayısı 59731’dir. Tasarı bu rakamlara dikkat çekerek düzenleme yapılması gerekliliğini vurgulamakta ve ne tür bir genişleme hedeflediklerini açıklamaktadır. 1951 Tasarısı, 159 maddeden; 1951 Tasarısını değiştiren 1953 Revizyonu 153 madde ve geçici 6 maddeden oluşmaktadır. Araştırmada her iki metin dikkate alınarak aralarındaki farklılıklar açıklanmaya çalışılacaktır. 442 sayılı Köy Kanunu ile de ayrıştıkları noktalara vurgu yapılacaktır. Tasarı çok kapsamlı olduğu için tüm madde düzenlemelerinin bu araştırma kapsamında açıklanması çok zordur. Bu nedenle öne çıkan değişim talepleri üzerinden inceleme gerçekleştirilecektir.

1951 Tasarısının en önemli unsuru, Belediye Kanunu hükümlerinden esinlenerek yeni bir köy yönetim rejiminin belirlenmeye çalışılmasıdır. 1953 Revizyonu ile bu amaç daha belirgin hale gelmiş ve köy yönetimlerinin tıpkı belediyeler gibi çalışmasının önünü açacak hükümler eklenmiştir. Köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılması ve köylerin ekonomik olarak güçlendirilmesi temel hedeftir. Köyün zorunlu ve ihtiyari görevleri ayrımının kaldırılması ve getirdiği iş programlarıyla gerçekleşmesi mümkün olan hizmetlerin programa bağlanması böylelikle ekonomik bakımdan geride olan köylerin rasyonel bir ajandasının olması önemli bir yeniliktir. Salmanın kaldırılarak köylü üzerindeki yükü azaltmak ve Belediye Kanunu’nda olduğu gibi köy gelirlerini çeşitlendirmek dikkat çeken diğer düzenlemelerdir.

3.1.2. Köyün Tanımı

1924 tarihli Köy Kanunu, nüfusu 2000’den aşağı yerlere köy, 2000 ile 20.000 arasında olanlara kasaba ve 20.000’den fazla nüfusu olanlara şehir demiştir. Nüfusu 2000’den aşağıda olsa da eğer belediye teşkilatı bulunuyorsa Belediye Kanunu’na tabi olacağını hükmetmiştir. Ardından 2nci maddesinde köyü; “*cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*” diyerek köyü tanımlamıştır. Bu tanımlamada iki unsur belirleyicidir. Bunlardan birincisi nüfus ölçütüdür. Kanun köyü nüfus esaslı tanımlarken bir yandan kasaba ve şehirleri de birbirinden ayırmıştır. İkincisi köyü sahip oldukları

unsurları (orta mallarına sahip olma gibi) ile birlikte tanımlamıştır. 1951 Tasarısı, öncelikle nüfus ölçütünü 3000'e çıkarmış ve köyü şu şekilde tanımlamıştır:

Köy, bu kanun ve diğer kanunlarla verilen işleri gören, taşınabilen ve taşınamaz mallarla hak ve vecibelere sahip olan tüzel kişiliği haiz bir varlıktır. Okul, cami, mera, otlak, yaylak, baltalık ve harman yeri gibi orta malları bulunan, toplu ve dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler. Nüfusu 3000' den aşağı köylerde bu kanun tatbik olunur. Nüfusu 150'den az olan köylerin bu kanunda yazılı işlerden hangilerini göreceği seçim dönemi başında köy derneği kararı üzerine merkez ilçelerinde valilerin, mülhak ilçelerde kaymakamların tasvibiyle tesbit olunur. Belediye idaresi kurulmayan nüfusu 3000'den yukarı köylerde de bu kanun tatbik edilir (1951 Tasarısı/Madde 1)

1953 yılında İçişleri Komisyonu köyün tanımı açısından bir değişiklik önermiş ve maddeye “belli bir sınır içinde yaşayan” nitelemesi getirmiştir.

Köy, belli bir sınır içinde yaşayan insanların umumi ve müşterek ihtiyaçlarını sağlayan taşınabilen ve taşınamayan mallarla haklara sahip olan hükmi şahsiyeti haiz bir varlıktır. Okul cami, mera otlak, yayla, bataklık, harman yeri, sıvat ve sulak gibi umuma ait orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde oturan ve nüfusu (3000)' den aşağı olan yurtlar, bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler (1953 Revizyonu/ Madde 1). Belediye idaresi kuruluncaya kadar nüfusu (3000)'den yukarı köylerde de bu kanun tatbik edilir (1953 Revizyonu/ Madde 2)

İlk tasarıda yer alan “nüfusu 3000'den az olsa da il ve ilçe merkezlerinin kasaba sayılacağı ve Belediye Kanunu'na tabi olacağı” hükmü kaldırılmıştır. Belediye idaresi kuruluncaya kadar nüfusu 3000'den yukarı köylerde de bu kanunun uygulanacağı maddesi korunmuştur. O dönemde yürürlükte olan 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu “*Muayyen bir arazi üzerinde Hükümetçe yeniden kurulan ve nüfusları 2.000 den fazla olan yerlerde hudutları gösterilmek suretiyle Dahiliye Vekaletinin teklifi ve Reisicumhurun tasdiki ile belediye kurulur. Vilayet ve kaza merkezlerinde nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması mecburidir*” demektedir. Birçok vekil bu hükme istinaden Köy Kanunu ile Belediye Kanunu arasında bir çelişki doğabileceğini ileri sürmüştür. Bazıları ise aksine Köy Kanununun bir alternatif sunduğu ve nüfusu 3000'den yukarı olan yerlerde de istenirse Köy Kanunu hükümlerine tabi olabileceğini ve bu durumun demokratik kaidelere uygun olduğunu iddia etmiştir. Gümüşhane Milletvekili Ahmet Kemal Varınca, nüfusu 2000'den fazla olan yerlerde zaten belediye kurulduğunu ve çoğu köyün imece ve salma gibi yükümlülüklerden kurtulup belediye olmaktan kaynaklı bazı gelirlerin olacağı varsayımı ile hareket ettiklerini ancak umduklarını bulamadıklarını “*biz belediye nizamını şehirlerde bile tatbik edemiyoruz, nerde kaldı ki, köylerde tatbik edeceğiz. Bu durumda bulunan birçok köyler bugün Köy Kanununa dönmek istiyorlar*” sözleriyle ifade etmiştir (Varınca, 1953:360).

1951 Tasarısı ve onu değiştiren 1953 Revizyonu arasında köyün tanımındaki değişiklik dikkat çekicidir. 1951 Tasarısı'nda köyün üstlendiği işlev “*bu kanunla ve diğer kanunla verilen işleri gören*” şeklindeyken, 1953 Revizyonun'da “*belirli sınırlar içinde yaşayan insanların umumi ve müşterek ihtiyaçlarını sağlayan*” olarak değiştirilmiştir. Umumi ve müşterek ihtiyaç tanımlaması köylerin yetkisinin üstünde geniş bir tanımlamadır. Kamu tüzel kişiliği vurgusu da tanım içerisine alınmıştır.

Bir diğer unsur nüfusu yüz elliden az olan yerlerdeki statü ile ilgilidir. Tasarı, tüm köy yerleşmelerini kapsayacak şekilde bir çalışmanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 89 ncu maddesi Kanunun kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan köyler için olduğunu belirtilmiştir. Maddeye göre “*nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler bu kanuna göre köy ahalisinden seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir saat ve ondan aşağı olan köylerden birine bağlanırlar veyahut vali veya kaymakam bu kanunun hangi maddeleri yapılacağını ayrıca emreder. Bu kabil köyler hiçbir köye bağlanmaz ve vali veya kaymakam da hiçbir emir vermezse eski göreneklerine göre işlerini yaparlar*”. Buradaki eski göreneklere göre işlerini yapacakları ibaresi Tasarı'da yer almamıştır. 1953 Revizyonunda “*vali ve kaymakam hiçbir emir vermezse gelenek ve görenekle idare edilebileceklerine müteallik bir fıkrayı da muhtevi olan ve daima köyde ikilik yaratan ve bu gibi köyleri birçok imkan, hak ve salahiyetlerden mahrum eden 89 uncu maddenin son fıkrasındaki bu hükmü tasarıya alınmamıştır*” ifadesi bulunmaktadır. Özellikle kaymakam ve valinin doğrudan müdahalesinin olmasının anti demokratik olduğu iddia edilmiştir.

3.1.3. Köy Yönetimi

1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu köy yönetimini üç temel organa özgülemiştir: Muhtar, İhtiyar Meclisi ve Köy Derneği. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 20 nci maddesine göre her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunur. 24 ncü maddeye göre “*köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır*”. Köy Kanunu bu hükümleriyle çağının ötesinde demokratik bir kanundur. Özellikle köy derneğinde, herhangi bir sınırlama koymadan köyün bütün kadın ve erkeklerini kapsaması ilerici bir uygulamadır.

Köyün organlarının tanımlanmasında 1951 Tasarısı önemli değişiklikler önermekle birlikte asıl değişiklik 1953 Revizyonu ile sunulmuştur. 1951 Tasarısının ilk halinde, 5 nci maddesinde, köy idaresinin organları üç başlıkta toplanmıştır: 1) Köy derneği 2) Köy ihtiyar meclisi 3) Muhtar. Bu ayrıma göre köy derneği, bu kanuna göre seçim hakkına haiz köylü vatandaşların bir araya gelmesiyle meydana gelen topluluktur. Muhtar, köy ihtiyar meclisinin başı ve köy tüzel kişiliğinin icra organıdır. Görüleceği üzere köy derneğinin sadece seçilme hakkına haiz kişiler tarafından meydana geleceği hükmü getirilmiştir. Tasarının ilk halinde büyük bir değişiklik yoktur. Ancak 1953 Revizyonu köy yönetimlerini belediye yönetimlerine yakınsayarak çok daha farklı bir köy yönetimi kurgulamıştır. Belediye yönetimlerinde olduğu gibi Meclis+Encümen+Başkan üçlemesi köy yönetimlerinde de yaratılmak istenmiştir.

1953 Revizyonuna göre; köy idaresinin organları üç türdür; 1) Köy Meclisi 2) Köy İhtiyar Heyeti 3) Muhtar. Köy meclisi, köy ihtiyar heyeti karar ve denetim; muhtar temsil ve icra organıdır (Madde 30). Köy meclisi üyeleriyle, muhtar köy seçmenleri; köy ihtiyar heyeti de köy meclisi tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilecektir (madde 31).

Köy meclisleri, köyün nüfusuna oranla halk tarafından seçilen üyelerden oluşmaktadır.⁴ Bu anlamda belediye meclisinin seçimlerine benzemektedir. Revizyon köy derneklerini kaldırmaktadır. Onun yerine Köy İhtiyar Heyeti getirilmiştir. Köy İhtiyar Heyeti, belediyelerdeki encümene denk gelecek şekilde nüfusu 500'e kadar köylerde 2, nüfusu 501'den fazla köylerde 4 olmak üzere bir yıl için her yıl Ocak ayında köy meclisince gizli oyla seçilmektedir. Bir yıl için seçilme koşulunun olması belediye encümeni mantığına yaklaştırmaktadır. Köy ihtiyar heyetinde; köy başöğretmen veya öğretmeni, varsa o köyün kooperatif başkanı ve kooperatif birden fazla ise aralarında seçecekleri biri doğal üye olarak bulunacaktır (madde 31).

Köy meclisleri ve muhtarın seçim süresindeki değişiklik de önem taşımaktadır. O zamana kadar muhtar ve ihtiyar meclisi seçimleri iki senede bir yapıldığı için sık sık seçime gidiliyordu. Bu süre Tasarı'da dört seneye çıkarılmıştır. Köy seçimlerinin siyasi olmaktan ziyade mahalli seçimler olduğu dikkate alınarak bu seçimlere siyasi partilerin resmen iştirakleri ve aday göstermeleri usulü kabul edilmemiştir. Tasarının getirmek istediği bir diğer yenilik muhtarlardan görevini yapmayanların vali ve kaymakamlar tarafından görevinden uzaklaştırılmasının önüne geçilerek, muhtarların sırasıyla ihtar, para cezası ve en sonra kovuşturma yoluyla cezalandırılmalarıdır. Bu demokrasi adına bir yenilik olarak görülmektedir.

Dört senede bir seçilen milletvekili, belediye ve il genel meclisi üyeleri seçimine paralel olmak üzere muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin de dört senede bir seçilmesi Tasarının 33 ncü maddesiyle önerilmiştir. Seçim masraflarının yükünün il özel idare bütçelerini etkilememesi için masrafların köy sandıklarından yapılması ancak köylerde birlik sağlanması adına basılı kağıtların Adalet ve İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak örneklere göre il özel idarelerinden temin edilmesi önerilmiştir (Madde 48). Seçim günü kış şartlarının zorluğuna istinaden Şubat ayından Kasım ayına alınmıştır.

⁴Nüfusu 100' e kadar köyler için 4; 101'den 300'e kadar köyler için 6; 301'den 500'e kadar köyler için 10; 501'den 1000'e kadar köyler için 14; 1001'den 2000'e kadar köyler için 18; 2001'den yukarısı köyler için 20'dir.

Köy yönetimlerinin; görev, yetki ve sorumlulukları, toplanma biçimleri, çalışma şekilleri ve göreceklere işler detaylı olarak düzenlenmiştir. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

- Köy Meclisi toplantıları yılda üç defa gerçekleşir. Birinci toplantı Ocak ayının ilk haftasında (en fazla on beş gün), ikincisi Mart ayında ve üçüncü toplantının ne zaman olacağı son toplantıda kararlaştırılır. Olağanüstü toplantılar bir haftayı geçemez (madde 47).
- Meclis, Muhtarın başkanlığında toplanır. Toplantı, üye toplamının yarısından fazlasıyla açılır; çoğunluk olmazsa toplantı ertesi güne bırakılır. Kararlar mevcudun çoğunluğu ile verilir. Oylar eşit olursa Muhtarın sözü geçer (madde 48).
- Ocak ayı toplantısının ilk oturumunda meclis azaları kendi aralarından başkanvekili ve meclis katibini seçer (madde 50).
- Meclis Muhtar tarafından havale olan gündem çerçevesinde köy işleri hakkında müzakereler yapar ve karar verir (madde 51).
- Muhtar Ocak ayı toplantısında meclise, geçen yılın bütçesine ve iş programına ve diğer köy işlerine dair izahat verir ve yeni yapacaklarını anlatır (madde 53).
- Köy Meclisi tarafından verilecek kararlar ve görüşülecek işler ve Meclis kararlarının ilanı 51-59 maddeleri arasında düzenlenmiştir.
- Köy İhtiyar Heyeti, Muhtarın başkanlığında toplanır toplantı günleri haftada bir günden az olmamak şartıyla İhtiyar Heyetince kararlaştırılır (madde 60).
- İhtiyar Heyetinin; iş programlarını hazırlamak, köy bütçesini hazırlamak, aylık gelir ve gider hesaplarını incelemek ve denetlemek ve kesin hesabı meclise vermek başta olmak üzere yaklaşık 47 görevi vardır (madde 62).
- Muhtar köyün başıdır. Köyü ve hükümeti o temsil eder. Köy işlerinde emir vermek ve emrini yaptırmak muhtarın hakkıdır. Muhtar resmi işlerde bağlı bulunduğu en büyük mülkiye amirleriyle muhabere eder ve emirlerini onlardan alır (madde 63).
- Muhtarın görevleri iki başlığa ayrılmıştır. Birincisi “devlet işleri ” diğer “köy işleridir” (madde 64).
- Muhtarlığın inhihalinde muhtar seçimi yapılınca kadar köy meclis başkanvekili muhtarlık vazifesini yapar. Başkanvekilinin bulunmaması halinde köy meclisi kendi aralarında vekili seçer (madde 43).

3.1.4. Köy İşleri ve İşlerin Programlara Bağlanması

442 sayılı Köy Kanunu, köye ait işleri; mecburi işler ve isteğe bağlı işler olarak ikiye ayırmaktadır. 13 ncü maddesinde köylüye ait mecburi işler (37 madde) ve 14 ncü maddede isteğe bağlı işler (32 madde) sıralanmaktadır. 1951 Köy Kanunu tasarısı bu ikili ayrıma son vermek istemiş ve bu iki maddeyi tek maddede (18 nci Madde) birleştirmiş ve köy işlerini dört gruba ayırmıştır. 1953 Revizyonu ile de bu mantık korunmuş sadece grupların isimlerinde değişiklik yapılmıştır. Tasarı köye ve köylüye ait işleri aşağıda yer aldığı şekliyle gruplandırmıştır:

1. Sağlık İşleri (11 madde)- 1953 Revizyonu ile Sağlık ve Sosyal Yardım İşleri
2. Bayındırlık İşleri (17 madde)
3. Ekonomi ve tarım ve yetiştirme işleri (14 madde)- 1953 Revizyonu ile Ziraat ve Ekonomi İşleri
4. Kültür işleri, sosyal yardımlaşma ve dayanışma (16 madde)- 1953 Revizyonu ile Maarif İşleri

Maddelerin içeriği incelendiğinde içerik açısından 442 sayılı Köy Kanununa nazaran majör bir değişikliğin olmadığı görülmektedir. Ancak işlerin sınıflandırılması önemli bir değişiklik getirmektedir. Öncelikle köyün ihtiyari ve mecburi işleri ayrımı kaldırılarak köyün görevleri dört kategoride genelleştirilmekte, ardından yine aşağıda açıklanacağı üzere bir yenilik getirerek bu işlerden hangilerinin mecburi işler olduğu Meclis kararıyla programlandırılmaktadır.

Tasarının en önemli değişikliği önerilen iş programlarıdır. Her köyün eşit bir güce sahip olmadığı gerekçesiyle Tasarı, köye ve köylüye ait işlerden her köyün mali imkanlarına ve ihtiyaçlarına göre hangilerinin yapılacağına her seçim dönemi başında ihtiyar meclisinin karar vermesi ve dört yıllık bir *iş programı* haline getirilerek mülki idare amirlerince onaylanması hükmünü getirmektedir. Bu programın

işler kılınması adına bütçeye ödenek konması da önerilmiştir. 1953 Revizyonu ile Tasarı'nın 27 -28 ve 29 ncu maddelerinde iş programlarında izlenecek kurallar düzenlenmiştir. Buna göre:

- 1- Köye ve köylüye ait işler her köyün mali imkânlarına, imece gücüne ve ihtiyaca göre sağlık, yol, okul ve su işleri başa gelmek şartıyla bir sıraya konulur. Bunlar, her seçim dönemi başında yıllara bölünmek suretiyle yapılacak 4 yıllık iş programına bağlanır.
- 2- Bu program köy meclisinin ocak ayı toplantısında tetkik ve kabul edildikten sonra nahiye müdürünün de görüşü alınarak 56 ve 117 nci maddelere göre işlemleri tamamlanır.
- 3- Kesinleşen programlarda yazılı işler köyün mecburi işlerinden sayılır ve bunlar yapılmadıkça başka işlere geçilemez ve para harcanamaz.
- 4- Yeni program tasdik oluncaya kadar eski programın uygulanmasına devam edilir.
- 5- Eski programda bitirilmemiş işlerin yeni programlara alınması mecburidir. Ara seçimlerinde iş başına gelen muhtar, köy meclisi ve ihtiyar heyeti eldeki programın uygulanmasına devam eder.
- 6- Acele veya olağanüstü hallerde programlarda değişiklik köy meclisinin teklifi ve vilayet idare kurulunun kararıyla yapılabilir.

Köy iş programı, köylünün yükümlülüğünde olan işlerin her köy için gerçekleşmesinin mümkün olmadığı gerçekliği üzerinden tasarlanmıştır. Köy yönetimlerine kendi koşullarını belirleme gücü tanınması bakımından iş programlarının hazırlanması ve İhtiyar Meclisi tarafından onaylanması usulünün getirilmesi köy yönetimlerini belediye yönetimine yakınlaştıran bir diğer unsur olarak görülebilir.

3.1.5. Kazai/Yargısal Yetkiler

1951 Tasarısı, köy yönetimlerine kazai yani yargısal bazı yetkiler vermek istemiştir. 89 ncu maddede köy ihtiyar meclisinin göreceği davalar ve dava görme yolları açıklanmıştır. İhtiyar Meclisleri 25 liraya kadar ödünç para davalarıyla alım, satım, icar, ücret gibi alacak davalarına ve 50 liradan yukarı davalara iki tarafın rızasıyla tahkim yoluyla bakabilecektir. Ancak buna karşı Adalet Komisyonu, 13 Haziran 1952 tarihinde verdiği görüş çerçevesinde yargı hakkı verilmesini sakıncalı bulmuştur. Bu nedenle 1953 Revizyonunda sadece köy ihtiyar heyetlerine 100 liraya kadar alım, satım, ödünç para ve mal gibi çiftçi mallarına bu miktarı geçmeyen zarar ve ziyan hallerinde uzlaştırma yetkisi verilmiştir.

3.1.6. Köyler arası sınır ihtilafları

Sınır ihtilaflarının önemli bir sorun olduğu bilinmektedir. Sınır işleri Tasarının öncelikli konularından biridir. Bu nedenle 1951 Tasarısında geniş bir yer ayrılmıştır. Üçüncü bölümde köyler arası sınır; mera, yayla, otlak, orman ve baltalık ihtilafların çözmeye yarayan hükümler bulunmaktadır. Ancak daha kapsamlı düzenleme 1953 Revizyonunda yapılmıştır. Sınır işleri; nizasız sınırların tespiti ve nizalı sınırların tespiti olarak ayrı ayrı maddelenmiştir. Tasarı, köy iskan sahası başlığı altında köylerde düzensiz inşaatın önüne geçmek istemiştir. Köy yapılarının (halka ait ev, samanlık, ahır, dükkan vs) çevreleyen iskan ve inşaat sınırları saha üzerinde gösterilecek ve işaretlerle belirlenecektir. Bu sahanın ihtiyar heyeti tarafından en geç 5 yıl içerisinde çizilmesi ve basit krokisi yapılarak köy meclisine tasdik ettirilmesi belediyelerdeki gibi bir imar sürecinin köylerde geliştirilmesinin önünü açmaktadır.

3.1.7. Köy Gelirleri ve Mükellefiyetler

Bilindiği üzere 442 sayılı Köy Kanunu'nun 16 ncı maddesine göre köy gelirleri; köyün aylıklı adamlarının aylık ve yıllıklarıyla köyün mecburi işlerini yapmaya yetmezse salma alınmaktadır. Salma, yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin ekonomik durumuna göre ve İhtiyar Meclisi kararıyla köyde maddi ilgisi bulunan oturanlardan talep edilmektedir. 1951 Tasarısının köy ekonomisini ilgilendiren en temel girişimi, *salmanın* kaldırılmasıdır. Köyün ortak emeğini ifade eden imeceye de sınırlama getirilerek geniş ve belirsiz içeriği sınırlandırılmıştır.

Tasarının 4 ncü maddesinde yazılı köy orta mallarının (köy özel mülkleri müstesna) bütün vergi ve resimlerden muaf oluşu ve onlara haciz konmaması, köy işlerine vakfedilmiş malların köy tarafından idare ve gelirlerinin köy sandığına yatırılması köyün mali durumunu güçlendirmektedir. 1953 Revizyonunda köy orta mallarının özel mülkiyet konusu olamayacağı etrafında yeni hükümler eklenmiştir.

Bunun yanında köylerin belediyelerde olduğu gibi bazı vergilerden, resimlerden pay alması, izin harcı gibi gelirler edinmesini içeren düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin; arazi vergisi tahsilatından yüzde

otuzdan aşağı olmamak kaydıyla Maliye ve İçişleri Bakanlığının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı köylerin gelirleri arasında sayılmıştır. Pazar ve panayır kurulan yerlerden, motorlu araçlardan vs. alınacak resimlerle köy teşebbüsleri hasılatı gibi birçok yeni hüküm gelirler kısmına eklenmiştir. Bu düzenleme, köylerin de belediyeler gibi hem kendi sınırları içerisinde öz gelirlerini arttırma hem de merkezi hükümet tarafından edinilen gelirden pay almayı içermektedir. Çoğu madde belediye mevzuatından yararlanılarak hazırlanmıştır. 1953 Revizyonu'nun 88 nci maddesi gelirleri sınıflandırmıştır. Gelirler; vergiler, resimler, ücretler, emlak tesis gelirleri, ceza paraları, bağış ve yardımlar, fevkalade gelirler, türlü hasılat ve gelirler olarak sıralanmıştır. Gelir içinde sayılan vergiler ise dört kategoride sıralanmıştır:

- 1) Arazi Vergisi tahsilatından yüzde otuzdan aşağı olmamak üzere Maliye ve İçişleri Bakanlıklarının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı
- 2) Bina Vergisi tahsilatından yüzde yirmiden aşağı olmamak üzere Maliye ve İçişleri Bakanlıklarının müşterek teklifiyle Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilecek köy payı
- 3) Köyde tahsil olunan Gelir, Esnaf ve Kurumlar Vergisine %10 zam suretiyle alınacak köy payı
- 4) İmece kıymet tutarları.

Tasarının “Köy Hisseleri Fonu ve Hesabı” başlıklı 90 ncı maddesi, köy vergi gelirlerinin İller Bankası'nda “köy payları fonu” adıyla açılacak hesapta toplanacağını düzenlemiştir: “*Bu para son sayımdaki köy nüfusuna taksim olunarak bir nüfus köylüye isabet eden miktar üzerinden her köyün hissesi bankaca tesbit ve her altı ayda bir tabi oldukları Ziraat Bankası şube ve ajanslarında köy idareleri namına açılan hesaba fon adına gönderilir*” hükmü getirilmiştir.

Tasarı imeceyi “*köye ait umumi hizmetlerde köylünün bizzat ve ırgadına göndererek veyahut vasıtasıyla birlikte bedenen çalışmasına denir*” şeklinde tanımlamıştır. Bu mükellefiyete öncelikle yaş sınırı getirilmiştir. Buna göre “köyde oturan 18-55 yaş arasındaki erkekler mükelleftir. Yoksul, malüller imeceden muaf tutulmuştur. İmecenin süresinin yılda 20 günü geçmeyeceği (olağanüstü durumlar; deprem, yangın gibi bu süreden sayılmaz) hükme bağlanmıştır. İmecede bedenen çalışmak esastır. Ancak isteyenler işe davetten önce imece tutarını öderlerse çalıştırılmayacağı da ayrıca düzenlenmiştir.

3.1.8. Köy İşlerinde Görevliler

1951 Tasarısının ilk halinde köy işlerinde görevli olanlar 70 nci maddede düzenlenmiştir. Buna göre, kâtipler, bekçiler, korucular ve diğer bütün köy görevlileri muhtar tarafından tayin olmaktadır. Tayinleri köy ihtiyar meclisince onaylanmaktadır. 1953 yılı Revizyonunda köy işlerinde görevli olanlara ilişkin daha detaylı düzenleme yapılmıştır. Köy kâtabi, köy imamı ve köy bekçileri ayrı maddelerde düzenlenmiştir. Örneğin; köy zabıtası başlığı altında 74 ncü maddeden 88 nci maddeye kadar, bekçilerin statüsü, görev ve yetkileri hatta kıyafetlerine ilişkin hüküm bulunmaktadır. Köy korucularından bahsedilmemektedir. Köy bekçilerinin genel görünümü belediye zabıtasını yansıtmaktadır.

3.1.9. Çiftçi Mallarının Korunması

1951 Köy Kanunu Tasarısının ilk halinde çiftçi mallarının korunmasına geniş bir yer ayrılmıştır. Getirilen yeniliklerden biri köy bütçesiyle çiftçi mallarını koruma bütçesinin birleştirilmesidir. Köy bütçelerinin uygulama tarihi Ocak ayının birinci gününden mali yılbaşı olan Mart ayının birinci gününe alınarak diğer bütçelerin uygulama tarihiyle birlik sağlanmıştır. Korunacak çiftçi mallarının neler olduğu, ihtiyar meclisinin bu konudaki karar ve yetkileri, malları korumakla yükümlü bekçilerin görevleri ve diğer hükümler 123 ncü madde ile 147 nci maddeler arasında düzenlenmiştir. 1953 Revizyonu bu konudaki madde düzenlemelerini Tasarı içerisinde yedirmiş ancak çiftçi mallarının korunması adı altında bir bölüme yer vermemiştir.

3.1.10. Köylerarası Ortak İşler ve Birlikler

Köylerin kamu tüzelkişiliğine sahip olmalarına dayanarak Tasarı, köylerin kendi inisiyatifleriyle hareket etmesini teşvik etmek amacıyla köyler arasında birlik kurulabileceğine dair maddeler düzenlemiştir. 1951 Tasarısı, “*iki veya daha çok köyleri birlikte ilgilendiren ve birlikte faydalandırılan ve bu köylerin*

tasdikli iş programlarına dahil bulunan veya 24 ncü maddeye göre ithal edilecek olan işleri ortakça yapmak için bu gibi köyler, aralarında birlik kurarlar (madde 105)” hükmü getirmiştir. Tasarının ilk halinde mülki idare amirlerinin gözetimi altında birliklerin kurulmasının önerildiği ancak 1953 Revizyonunda mülki idare amirlerinin birlik başkanını seçme gibi yetkilerinin düzenlemeden çıkarıldığı görülmektedir. Tasarı, belediyelerle köyler arasında da birlik kurulabileceği ve bu durumda Belediye Kanunu hükümlerine tabi olacağı öngörülmüştür.

3.1.11. Kamulaştırma

442 Sayılı Kanun içerisinde kamulaştırmaya dair bir hüküm bulunmamaktadır. 1951 Köy Kanunu Tasarısı, kamulaştırma işlerini ayrı başlık olarak düzenlemiştir. 101 nci maddesinde; “*Köy ihtiyar meclisleri köy okulu, cami, köy konağı, hamam, çamaşırlık, numune bağ ve fidanlıkları, koruluk, mezarlık, yol, meydan ve genel hela gibi köye ve köylüye faydalı olan işleri yapmak için köy sınırları içindeki binalı ve binasız yerleri sahipleriyle uyusulamadığı takdirde değeri verilmek şartıyla kamulaştırmaya yetkilidir” şeklinde düzenlemiştir. 1953 Revizyonu, okul, cami vs sıralamasına yer vermek yerine sadece köye ve köylüye faydalı işleri yapmak için köy sınırları içindeki taşınamayan malların satın alınması, uyusulamadığı takdirde değeri verilerek kamulaştırılacağını düzenlemiştir. Kamulaştırmada usul başlığı altında 1953 Revizyonuna göre, köy ihtiyar meclisinin görevleri ihtiyar heyetine devredildiğinden, ihtiyar heyetleri kamulaştırma adına kurul oluşturmakta ve kurul raporunu kendi teklifiyle beraber köy meclisine vermektedir. 106 ncı maddesine göre de “*köy meclisi işin köye ve köylüye faydalı olduğunu görürse teklif ve raporu incleyerek malın değerini tayin edip satın alınmasına veya kamulaştırılmasına” karar vermektedir. Kamulaştırma kararlarına itiraz, kamulaştırma kararlarının icrası, kamulaştırılan malın sahibine iadesi ve hazine, özel idare ve vakıflara ait kamulaştırması icap eden yerlerin alınması maddeleri de ayrıca düzenlenmiştir.**

SONUÇ

1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı, uzun bir süre TBMM gündeminde kalmasına karşın yasalaşamamıştır. Tasarı, 1947 yılında Birinci İdareciler Kongresi’nde tanıtılmıştır. Dolayısıyla tek parti döneminin sonlarında ortaya atılan ve Demokrat Parti döneminde de sahiplenilmiş bir reform girişimidir. 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı, köyleri ekonomik olarak güçlendirmek ve köylü üzerindeki mükellefiyetleri azaltmak ekseninde hükümler içermektedir. Tasarıda yapılan 1953 Revizyonu çok daha kapsamlı bir düzenlemeyle köylerin yönetim yapısını kökten değiştirecek öneriler getirmektedir. 1953 Revizyonunun köy yönetimlerini adeta küçük belediyeler şeklinde formüle ettiği söylenebilir. Köylerde de tıpkı belediye sisteminde olduğu gibi; karar-yürütme-denetim fonksiyonlarına karşılık gelecek, köy meclisi-muhtar-köy ihtiyar heyeti üçlemesi getirilmek istenmiştir. Tasarıyla köy dernekleri kaldırılmaktadır. Köy meclisi belediye meclisi gibi karar organı, yürütme organı olarak muhtar, köy ihtiyar heyeti de belediye encümeni gibi kurgulanmıştır. Köyün mecburi ve ihtiyari işleri ayırımına son verilmesi ve işlerin programlara bağlanması, köylü üzerindeki mükellefiyetlerin azaltılarak salmanın kaldırılması, belediye gelirleri gibi köy gelirlerinin de vergi, resim ve harçlarla zenginleştirilmesi, köy sınırlarının belirlenerek imar sürecinin işletilmesi, köylerde zabıta işlerinin geliştirilmesi gibi hükümleriyle Tasarının, köy yönetimlerini belediyeleştirdiği/belediye sistemine yaklaştırdığı görülmektedir. Bu girişime karşı kimi parlamenterler Tasarının ikili bir sistem yaratacağını iddia etmiştir. 1953 görüşmelerinde Ahmet Kemal Varınca “*Biz, Türk köylerinin, köylülerimizin vaziyetine nazaran ayrı bir köy sistemi kabul ediyoruz. Bu sistem içine belediye sistemini koymak yanlış bir harekettir. Belediye teşkilâtından ümid beklemek doğru değildir”* sözleriyle köyleri belediyeleştirme önerisinin sakıncalı olduğunu ifade etmiştir (Varınca, 1953:390). Tasarının yeni bir sistem getirebileceğini düşünmeyen parlamenterler de bulunmaktadır. Örneğin Meclis görüşmelerinde Hamdi Orhon; yeni tasarının bir ıslahat kanunu olmadığını iddia etmektedir. Orhon’a göre, tasarının 153 maddesinden 59 tanesi 442 sayılı Köy Kanunundan aynen alıntıdır. Diğer kısımlarında ise Belediye Kanunu, Çiftçi Mallarını Koruma Kanunu ve Seçim Kanunundan derlenmiştir (Orhon,1953a:208). Orhon’un eleştirisi haklılık içerse de Tasarıyla köy yönetimlerinin belediye sistemine yaklaştırıldığı ve yeni bir köy rejimi kurulmak istendiği açıkça görülmektedir. Bu anlamda Tasarı, yerel yönetimlerin gelişiminde önemli bir reform girişimi olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

- Baykal, S. (2019). *1950 Türkiye Genel nüfus sayımının coğrafi analizi*. Yayınlanmamış doktora tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Çiner, Can Umut (2009). 1946 Yılı: ‘Demokrasi’ye Kavuşma”, **Birgül Ayman Güler (ed)**. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini (TİDATA 1940-1949)* (s.701-848). Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara
- Dik, E. (2009). 1948: Marshall Planıyla ‘Hür Dünya’ya Giriş. **Birgül Ayman Güler (ed)**. *Açıklamalı Yönetim Zamandizini (TİDATA 1940-1949)* (s.947-160). Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara.
- Köymen, Oya (1999). “Cumhuriyet Döneminde Tarımsal Yapı ve Tarım Politikaları”, **Oya Baydar (ed)**, *75 Yılda Köylerden Şehirlere* (s.1-30), Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul.
- Nasuhioğlu, R.(20 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(22).
- Orhon, H (a). (13 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(22).
- Orhon, H (b).(17 Temmuz 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9 (24).
- Özçelik, F. ve Tunç, B. (2017). Demokrat Parti Döneminde Ağrı’da İdari Alanda Yapılan Düzenlemeler (1950-1960). *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 7(3), 463-477.
- Sevilay, Ö. (2014). Demokrat Parti Dönemi Ziraî Makineleşme Hareketi ve Sonuçları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (31), 61-80.
- Sökmensüer, Ş.(1947). İçişleri Bakanının Açış Söylevleri. *İdare Dergisi* 18 (184), 3-31.
- Tangülü, Z. (2012). Demokrat Parti Dönemi Eğitim Politikaları (1950-1960). *Türk Eğitim Bilimleri Dergisi*, 10(2), 389-410.
- Tugal, S.(1951), Yeni Köy Kanunu Tasarısı Hakkında, *İdare Dergisi*, 22(210), 46-76).
- Türk, C. (1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9(24).
- Varınca, A.K. (25 Mayıs 1953), Meclis Görüşmeleri, *TBMM Tutanak Dergisi*, 9 (22).
- Yayla, Y. (1968). *Köye Hizmet Teşkilâtı: Yeni Bir Kuruluş Denemesi*. Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Yurtoğlu, N. (2014). *Demokrat Parti dönemi tarım politikaları ve siyasi, sosyal, ekonomik hayata tesirleri (1950-1960)*. Yayınlanmamış doktora tezi. Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü. Ankara.

Arşiv Kaynakları ve Meclis Tutanakları

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih: 29.12.1954, Yer Bilgisi: 18-106-44.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih: 09.05.1951, Yer Bilgisi: 51-306-4.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih:06.08.1954, Yer Bilgisi: 29-170-1.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Arşivleri Başkanlığı, Tarih:14.07.1956, Yer Bilgisi: 20-114-4.
- TBMM Adalet Komisyonu Görüşü, Tarih:13 Haziran 1952, Esas No. 1/185, Karar No. 44.
- TBMM İçişleri Komisyonu Raporu, Tarih:30 Ocak 1953, Esas No. 1/185, Karar No.31.
- TBMM Tutanak Dergisi, 10 Mayıs 1956, Cilt 11(2).