

- Araştırma Makalesi -

⚡ KÖY DERNEĞİ VE KOMÜN MECLİSİ
(GEMEINDEVERSAMMLUNG) YEREL DOĞRUDAN
DEMOKRASİNİN İKİ FARKLI UYGULAMASI*
*(VILLAGE ASSOCIATION** AND COMMUNAL ASSEMBLY*
(GEMEINDEVERSAMMLUNG) TWO DIFFERENT IMPLEMENTATIONS OF
LOCAL DIRECT DEMOCRACY)

Gizem Günaydın***

ÖZ

Yerel yönetimler, merkezi yönetim yapılarıyla karşılaştırıldığında, doğrudan demokrasinin hayata geçirilmesi açısından daha uygun bir zemin sunmaktadır. Yerel düzeyde alınan kararlar, yurttaşların günlük yaşamını doğrudan etkilediğinden, halkın bu karar süreçlerine katılımı hem

^H Hakem denetiminden geçmiştir.

* Bu makale 25.04.2025 tarihinde Yayınevimize ulaşmış olup, 10.05.2025 tarihinde birinci hakem; 12.06.2025 tarihinde ikinci hakem onayından geçmiştir.

Bu araştırma makalesi, Marmara Üniversitesi'nde Prof. Dr. Abdullah Sezer danışmanlığında kamu hukuku anabilim dalında doktora öğrencisi olan Gizem Günaydın tarafından Halk Girişimi hakkında hazırlanan doktora tezinden üretilmiştir. Doktora tez danışmanım Prof. Dr. Abdullah Sezer, makaleye katkısının sınırlı olduğu gerekçesiyle adının ortak yazar olarak yer almasını tercih etmemiş olup, kendisine makalenin gerek sistematığı, gerekse içeriğine yönelik yapıcı eleştirileri ve önerileri için teşekkürlerimi sunarım.

** Although “village association” is a direct translation, it refers here to an official decision-making body within the legal personality of the village in Turkey, not a voluntary civil society organization.

*** Dr., Avukat, İstanbul Barosu, gunaydin.gzm@gmail.com, ORCID: 0000-0003-2137-0118

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çıkar Çatışması: Yazar tarafından çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Finansal Destek: Bu çalışmanın İsviçre kısmında yararlanılan araştırma bulguları, yazarın TÜBİTAK 2214-A bursu ile Zürih Üniversitesinde yürüttüğü çalışma kapsamında elde edilmiştir.

Bu makaleye atf için; Günaydın, Gizem, “Köy Derneği ve Komün Meclisi (Gemeindeversammlung) Yerel Doğrudan Demokrasinin İki Farklı Uygulaması”, Anayasa Hukuku Dergisi, Cilt No.: 14, Sayı No.: 27, 2025, s. 113-152.

meşruiyet hem de etkililik açısından özel bir önem taşır. Türkiye’de bu bağlamda köy dernekleri, doğrudan demokrasiye örnek teşkil eden tek kurumsal yapı olarak öne çıkmaktadır. Köy dernekleri hem seçim hem de karar organı olarak işlev görmekte ve halkın bazı yerel konularda doğrudan karar vermesini sağlamaktadır. Benzer kurumlara farklı ülkelerde de rastlanmakla birlikte, en yaygın ve kapsamlı şekilde uygulandığı örnek İsviçre’deki *Gemeindeversammlung* yani komün meclisleridir. Bu çalışmada, Türkiye’deki köy dernekleri ile İsviçre’deki komün meclisleri, çalışma usulleri, görev ve yetkileri bakımından hukuki olarak karşılaştırılmıştır. Tarihsel olarak doğrudan demokrasi pratiğine sahip olan İsviçre’deki bu uygulamanın, köy dernekleriyle karşılaştırılması, her iki kurumun işleyişine ilişkin hukuki ve yönetsel açıdan önemli bilgiler sunmaktadır. Karşılaştırma sonucunda, köy derneklerinin, Köy Kanunu’nun 1924 yılında çıkarıldığı da dikkate alındığında, günümüzün yönetsel ve toplumsal ihtiyaçlarına cevap üretmediği görülmektedir. Nitekim köy dernekleri, benzer örneklerdeki demokratik gelişmelerin gerisinde kalmış ve büyük ölçüde işlevsiz hale gelmiştir. Bu doğrultuda, hukuken halen varlığını sürdüren köy derneklerinin yeniden işlerlik kazanabilmesi ve yerel düzeyde demokrasi ile katılım kültürünün güçlendirilmesi amacıyla somut hukuki öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Doğrudan Demokrasi, Yerel Yönetimler, Köy Kanunu, Köy Derneği, Komün Meclisi (Gemeindeversammlung)

ABSTRACT

The applicability of direct democracy has become more prominent, particularly in small-scale settlements, leading to a growing body of comparative academic studies on such practices. Compared to central administration structures, local governments provide a more suitable environment for implementing direct democracy. Since decisions made at the local level directly affect citizens' daily lives, public participation in these decision-making processes holds particular importance in terms of both legitimacy and effectiveness. In Turkey, in this context, village association stand out as the only institutional structure that exemplifies direct democracy. Village association function both as electoral and decision-making bodies, allowing the public to make decisions on certain local matters directly. Similar institutions can be found in other count-

ries, but the most widespread and comprehensive example is *Gemeindeversammlung*, or communal assemblies in Switzerland. This study legally compares village assemblies in Turkey and communal assemblies in Switzerland in terms of their procedural aspects, duties, and powers. Comparing this historically rooted practice of direct democracy in Switzerland, with village associations provides important legal and administrative insights into the functioning of both institutions. As a result of the comparison, it is observed that the village associations, considering that the Village Law was enacted in 1924, fail to meet the administrative and social needs of today. Indeed, village associations have fallen behind the democratic developments seen in similar examples and have largely become dysfunctional. Accordingly, concrete legal recommendations have been proposed to enable the legally existing village associations to regain functionality and to strengthen democracy and the culture of participation at the local level.

Keywords: Direct Democracy, Local Governance, Village Act, Village Association, Communal Assembly (*Gemeindeversammlung*)

I. Giriş

Halkın doğrudan karar alma süreçlerine katılımını sağlayan kurumsal mekanizmalara yönelik ilgi son dönemde hem ulusal hem de uluslararası literatürde artmaktadır. Doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği, özellikle küçük ölçekli yerleşim birimlerinde daha belirgin hale gelmekte; bu doğrultuda söz konusu uygulamalara ilişkin karşılaştırmalı akademik çalışmalar da giderek çoğalmaktadır.

Bu araştırma makalesinde, Türkiye’de oldukça eski tarihe dayanan Köy Kanunu¹ bağlamında işlemeyen bir doğrudan demokrasi örneği olan köy derneğine dikkat çekilmesi amaçlanmaktadır. Keza daha önce birçok defa Köy Kanunu hakkında hukuki reform girişimleri olmasına rağmen hiçbir reform değişikliğinde köy derneklerinin önemi üzerinde durulmamıştır. Halbuki günümüz modern demokrasilerinde halkın karar verme süreçlerine katılımını arttırıcı işlev gören araçlardan biri de bu tür doğrudan demokrasi birimleridir.

¹ 442 Sayılı Köy Kanunu, Kabul Tarihi: 18.03.1924, R.G. Tarih-Sayı: 07.04.1924-68.

Doğrudan demokrasiye dayalı yerel yönetim uygulamaları, farklı ülkelerde de çeşitli biçimlerde karşımıza çıkmaktadır.² Bu uygulamaların en belirgin biçimde hayata geçtiği model ise İsviçre’de görülmektedir. İsviçre’deki doğrudan demokrasi geleneği, incelemeye değer çok sayıda uygulama sunmaktadır. İsviçre’de özellikle küçük ölçekli komünlerde karar alma organı olarak işlev gören *Gemeindeversammlung* (komün meclisi), doğrudan karar alma yetkisi bakımından Türkiye’deki köy derneklerine benzerlik göstermektedir. Bu örneğin tercih edilmesindeki temel neden, Türkiye’de köy derneklerinin köyün bir organı olarak, herhangi bir temsilci aracılığı olmadan doğrudan karar alma (bir bakıma kural koyma) yetkisine sahip olması ve İsviçre’deki karşılıklarının da benzer bir yapıyı yansıttığıdır. Her ne kadar iki ülke siyasal rejim, devlet yapısı ve anayasal gelenek açısından birbirinden farklı tercihlere dayansa da,³ bu çalışmada esas alınan ölçüt doğrudan demokrasi olduğundan, karşılaştırmaya konu olan örnekler benzer bir demokratik işleyiş biçimini temsil etmektedir. Başka bir deyişle, nitelikleri, yetkileri ve türleri bakımından birçok farklılık taşısalar da her iki kurumun da doğrudan demokrasi pratiğine dayandığı temel ortak nokta olarak kabul edilmiştir.

Makale, giriş bölümü hariç beş bölümden oluşmaktadır. İkinci bölümde kavramsal çerçeve kapsamında teori, kavramlar ve kurumlar incelenecektir. Üçüncü bölümde ise her iki kurumun tarihsel gelişimi ve günümüzdeki durumu ele alınacaktır. Dördüncü bölümde karşılaştırmalı olarak kurumların özerklik ve denetim yapıları, karar alma yetkileri ve görevleri, toplantı usulleri ile kararların yayımlanması ve itiraz süreçleri

² Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri’nde New England bölgesindeki town meeting uygulamaları ya da İngiltere’deki parish meetings bu bağlamda klasik örnekler arasında yer alır; bkz. Veysel Erol, “Doğrudan Demokrasi Uygulamasında Köy Dernekleri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri,” Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 10 (2022): 42

³ İsviçre, temsili demokrasiye dayalı, doğrudan demokrasi araçlarını kullanan parlamenter bir rejimle yönetilen federal bir devlettir. Türkiye ise temsili demokrasiye dayanan, doğrudan demokrasi araçlarına yer verilmeyen Türk tipi başkanlık sistemiyle yönetilen üniter bir devlettir. İsviçre’de ilk anayasa 1848’de halk oylamasıyla kabul edilirken, Türkiye’nin ilk anayasası 1921’de seçilmiş temsilciler tarafından hazırlanmış ve halkoylamasına sunulmadan yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de halkoylamasına sunulan ilk anayasa ise 27 Mayıs 1960 askeri darbesinin ardından kurulan Kurucu Meclis tarafından hazırlanmış olan 1961 Anayasasıdır. Bu farklar, iki ülkenin siyasal katılım anlayışlarını ve yerel özerklik düzeylerini şekillendirmektedir.

irdelenecektir. Beşinci ve son bölümde ise elde edilen bulgular ışığında değerlendirmeler sunulacaktır. Her ne kadar İsviçre'deki doğrudan demokrasi uygulamaları daha eski tarihlere dayanıyor olsa da kıyaslamalar yapılırken her bir ölçüt açısından önce Türkiye'deki, ardından İsviçre'deki uygulamaya yer verilecektir.

Bu makale ile, literatürde yeterince ele alınmamış olan köy derneklerine ilişkin mevcut boşlukların giderilmesi ve karşılaştırmalı bir örnek üzerinden farklı bakış açılarının kazandırılması hedeflenmektedir. Bunun yanı sıra, köylerle ilgili ileride gündeme gelebilecek olası bir hukuki reform sürecine katkı sağlamak da çalışmanın amaçları arasındadır.

II. Kavramsal Çerçeve

A. Teorik Kavramlar

Doğrudan demokrasi, halkın karar alma süreçlerine temsilci olmaksızın doğrudan katılım sağladığı bir yönetim biçimidir. Bu anlayışın tarihsel olarak ilk örneklerine Antik Yunan'daki Atina ve Sparta site devletlerinde rastlanmaktadır. Atina'da karar alma yetkisi, yalnızca yetişkin erkek yurttaşların katıldığı Ekklesia adlı meclise aitti. Temsili bir yapı olmayan bu mecliste, yurttaşlar yılda ortalama 40 kez toplanarak siteye ilişkin kararları doğrudan alırlardı.⁴ Gün boyu süren oturumlar yalnızca karar alma işlevi görmekle kalmaz, aynı zamanda yurttaşların yüz yüze etkileşim içinde fikir alışverişinde bulunabileceği bir kamusal alan da sunmaktaydı.⁵ Böylece yurttaşlar, siyasal otoritenin hem öznesi hem de yasa ve düzenlemelerin doğrudan üreticileri konumundaydı.⁶ Halkın toplanarak doğrudan karar alması, “meclis demokrasisi”⁷ veya “seçmen demokrasisi”⁸ olarak da nitelendirilmektedir.

⁴ Oktay Uygun, *Demokrasi*, 4. Baskı (İstanbul: Onikilevha Yay., 2020), 22.

⁵ Oktay Uygun, *Devlet Teorileri*, gözden geçirilmiş 7. baskı (İstanbul: Onikilevha Yay., 2020), 83.

⁶ David Held, “Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?”, in *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, ed. David Held (Stanford, California: Stanford University Press, 1993), 16.

⁷ Hans Peter Schaub, *Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes?*. *Swiss Political Science Review*, 18 (2012): 308

⁸ John Loughlin, Frank Hendriks, and Anders Lidström, "Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models," in Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin (eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, (Oxford: Oxford Academic, 2011), 15

Yurttaşların doğrudan meclislerde ya da kamusal toplantı alanlarında bir araya gelerek karar aldığı bu model, 17. yüzyıla dek demokrasi kavramının temel biçimi olarak kabul görmüştür. Ancak 19. yüzyılın başlarından itibaren, nüfusu artan devletlerde doğrudan katılımın pratik zorlukları nedeniyle, halkın kolektif iradeye seçilmiş temsilciler aracılığıyla katılımını esas alan temsili demokrasi anlayışı yaygınlık kazanmıştır.⁹

Günümüzde doğrudan demokrasi, kavramı özellikle yabancı literatürde Atina'daki tüm yurttaşları içeren meclis sistemi ile sınırlı biçimde anlaşılmamaktadır, temsili sistemler içinde de çeşitli araçlarla halkın katılımının doğrudan sağlanması mümkündür¹⁰. Doğrudan demokrasi araçları olarak kabul edilen halk girişimi ve referandum, birçok ülkenin anayasasında düzenlenmiş olsa da, bu araçların en yoğun şekilde uygulandığı ülkeler İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri'dir.¹¹ Bu araçlar İsviçre'de hem federal, hem kanton hem de komün düzeyinde yer almaktadır. Bu bakımdan İsviçre'de komün düzeyinde iki tür doğrudan demokrasi uygulaması da görülmektedir.¹²

Atina'daki doğrudan demokrasinin en yakın örnekleri günümüzde, İsviçre'nin Appenzell Innerrhoden ve Glarus kantonlarında uygulanan Landsgemeinde¹³ sisteminde görülmektedir. Bu kurum ilgili kantonun en yüksek karar organı işlevine sahiptir. Her yıl bir kez, oy kullanma hakkına sahip kanton vatandaşları kanton meydanlarında toplanarak, kanton anayasasında yapılacak değişiklikler, kanton yasalarının kabulü ve seçimler dahil olmak üzere önemli konularda karar alırlar. Bu halk toplantılarına Landsgemeinde adı verilir.¹⁴ Landsgemeinde uygulaması günümüzde yalnızca yukarıda belirtilen iki kantonda sürdürülmekteyse de,

⁹ Held, "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?", 20.

¹⁰ Ian Budge, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate," in *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, edited by David Held, (Stanford, California: Stanford University Press, 1993), 137

¹¹ Sezen Kama Işık, *Güncel Gelişmeler Işığında Halk Teşebbüsü*, (İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık, Ekim 2023)

¹² Andreas Ladner, "Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland," *Environment and Planning C: Government and Policy* 20, no. 6 (2002): 816.

¹³ Landsgemeinde, İsviçre'ye özgü bir kurumdur ve Türkçe'de doğrudan bir karşılığı bulunmamaktadır. Anlam olarak en yakın ifadesi kanton meclisidir; ancak bu meclis temsilcilerden değil, doğrudan oy kullanma hakkına sahip kanton vatandaşlarından oluşur.

¹⁴ Matthias Oesch, "Constitutional Law" in *Introduction to Swiss Law* (2nd Edition), ed. Marc Thommen (Zürich: Sui Generis Verlag, 2022), 128.

geçmişte sekiz kantonda bulunmaktaydı.¹⁵ Bazı kanton sakinleri düşük katılım oranları, gizli oylamanın olmaması, demokratik karar alma süreci için sandık usulünün gelişmesi, kadınlara oy hakkının getirilmesi ile seçmen sayısındaki artış gibi nedenlerle bu uygulamayı kaldırmışlardır.¹⁶ Ancak yerel düzeyde seçmenlerin doğrudan karar verdiği Gemeindeversammlung uygulaması halen komünlerin yüzde sekseninde devam etmektedir.¹⁷

B. Kavramlar ve Kurumlar

Köy dernekleri ile kıyasladığımız İsviçre'deki sistemi açıklamadan önce konunun daha iyi anlaşılabilmesi adına, öncelikle İsviçre yerel yönetiminde kullanılan bazı Almanca kurumsal terimlerin açıklanması gerekmektedir. Bu açıklamalardan sonra ise kurumların tanımlamasına yer verilecektir. Bu noktada, tüm kavramları kapsamlı biçimde tanımlama iddiası taşımamakla birlikte, karşılaştırmaya esas teşkil eden köy derneği

¹⁵ Appenzell (daha sonra Appenzell Innerhoden ve Appenzell Ausserhoden kantonları olarak ikiye ayrılmıştır), Glarus, Unterwalden (daha sonra Nidwalden ve Obwalden kantonları olarak ikiye ayrılmıştır), Schwyz, Uri ve Zug kantonlarında halk egemenliğine dayalı Landsgemeinde uygulaması vardı. İlk Landsgemeinde uygulamaları Uri kantonunda 1231 yılında görülmektedir. Bu uygulama 1928 yılına kadar sürmüştür. Schwyz kantonun'da 1294 ile 1848, Zug kantonunda 1376 ile 1840 yılları arasında uygulanmıştır. Glarus kantonunda 1387 yılından Appenzell kantonunda 14. yüzyıldan itibaren var olan kurum günümüzde ikiye ayrılmış olan kantonlardan sadece Innerhoden'de varlığını sürdürmektedir; bkz. Louis Carlen, "Die Landsgemeinde," in *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, éd. Andreas Auer (Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn, 1996), 15–26.

¹⁶ Appenzell Ausserhoden kantonunda Landsgemeinde, katılımın artmasıyla birlikte meydanın yetersiz hale gelmesi ve açık oy kullanma biçiminin çağdaş demokratik standartlara uymadığı gerekçesiyle 1997 yılında yapılan halkoylamasıyla kaldırılmıştır. Aynı gerekçe ile Obwalden kantonunda da 1998 yılında yapılan halkoylaması ile kaldırılmıştır. Diğer 15. dipnotta saydığımız kantonlardaki uygulama ise kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı modern devlet yapısına geçiş yapıldığı için sonlandırılmıştır; bkz. Andreas Suter, "Die Genese der direkten Demokratie – Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse," in *Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen*, ed. René Roca and Andreas Auer (Zürich: Schulthess Verlag, 2011), 283–294.

¹⁷ Hans-Peter Schaub, "Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes?" *Swiss Political Science Review* 18, no. 3 (2012): 305–331, 308; Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 3., durchgesehene Auflage (Baden-Baden: Nomos, 2018), 440

ve *Gemeindeversammlung* kurumlarının işleyişini anlamaya yardımcı olacak benzer temel kavramlarla sınırlı bir açıklama yapılacaktır.

1. Kavramsal Tercihler

Almanca'da "Gemeinde" terimi genel olarak yerel topluluğu ifade etmekle birlikte, hukuk terminolojisinde idari yapının en alt seviyesinde bulunan yerel yönetim tüzel kişiliğini belirtir.¹⁸ Terim Türkçeye genellikle belediye olarak çevrilebilse de Türkiye'deki mahalli idare sistemi bağlamında aynı zamanda köy gibi küçük yerleşim yerlerini de kapsayan, dolayısıyla genel anlamda yerel yönetimleri içeren bir anlam ihtiva etmektedir.¹⁹ Bunun nedeni Türkiye'de mahallî idarelerin tek bir genel kanun çerçevesinde düzenlenmemiş olması ve bunun yerine, yerleşim birimlerinin büyüklüğü dikkate alınarak farklı yasal düzenlemelere (Köy Kanunu ve Belediye Kanunu) gidilmiş olmasıdır.²⁰ Araştırma konumuzun, köylere benzer nitelikte düşük nüfuslu yerel yönetimlerle sınırlı olması nedeniyle, anlam karmaşasına yol açmamak adına bu makalede "Gemeinde" teriminin karşılığı olarak "belediye" yerine "komün" terimini kullanmayı tercih ettik.²¹ Bunun aksine araştırmamızda sık sık değindiğimiz kantonların "Gemeindegesezt" kanunları hem yüksek nüfuslu hem de düşük nüfuslu bütün yerel yönetimleri düzenlediği için daha geniş ve literatürde tercih edilen "Belediye Kanunu" olarak ifade edilmiştir.

"Gemeindeversammlung" terimi hem Alman hem de İsviçre hukuk sisteminde düşük nüfuslu yerel yönetimlerde vatandaş katılımının bir biçimi olarak belirtilmektedir.²² İsviçre Uri Kantonu Belediye Kanunu'nun 12. maddesinde "gemeindeversammlung" bir yerleşim yerinde o yerleşim yerindeki seçmenlerin kendi yetki alanlarındaki işlere karar vermek

¹⁸ Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, 6., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Bd. 3 (Freiburg: Verlag Herder, 1959), 688

¹⁹ Tahir Muratoğlu, "Alman Hukukunda Mahalli İdareler Arasında İşbirliği" Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 15, no. 1 (Mayıs 2016): 123

²⁰ Necmi Osten "İdare Hukuku Bakımından Türkiye'de Komün" Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1, sy. 2 (Haziran 1944): 236

²¹ Benzer bir tercih için bkz. Okan Göktolga, "İsviçre Yerel Yönetim Yapısı ve Komünler," İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi 6, no. 2 (2017): 72

²²Almanya Federal Cumhuriyeti Temel Yasası (Grundgesetz), md. 24/1

ve seçimler yapmak amacıyla toplandığı bir toplantı olarak tanımlanmıştır. Bu bakımdan Almanya’da ve İsviçre’de bulunan “Gemeindeversammlung” kurumu köy derneğine benzer bir anlam ifade etmektedir.²³ Daha önceki açıklamalarımız ve tercihimizden hareketle, bu terim, Türkçeye doğrudan “belediye meclisi” olarak çevrilebilse de, bu yapı Türk idari sistemindeki belediye meclisiyle birebir örtüşmediğinden ve özellikle "belediye meclisi" ifadesi, seçilmiş temsilcilerden oluşan bir organı çağrıştırdığı için yanıltıcı olabileceği kanısından hareketle, Türk literatüründe başka kaynaklardaki kullanımlar da dikkate alınarak “komün meclisi” terimi tercih edilmiştir..²⁴

2. Köy Dernekleri ve Komün Meclisleri

Türkiye’de mahalli idareler, 1982 anayasasının 127. Maddesine göre; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, yönetim organları seçimle belirlenen, tüzel kişiliğe sahip yapılardır. Köyler, bu sisteminin en küçük birimini oluşturan tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimleridirler. Köy kanununun ilk maddesine göre nüfusu 2000 binden aşağı olan yerleşim yerleri köy statüsündedir. Köy yönetimi, üç temel organdan oluşur: muhtar köy tüzel kişiliğinin başı olarak yürütme görevini üstlenirken, ihtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar alma işlevini yerine getirir.²⁵ Köy Kanunu’nun 20. Maddesi köy derneğinin tanımını yapmaktadır. Buna göre köy derneği köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçme hakkı bulunan kadın ve erkek köylülerin toplanması ile oluşan organdır. Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri, köy derneği tarafından doğrudan seçilir. Muhtar, ihtiyar meclisinin başıdır.

İsviçre’nin siyasal yönetim yapısı üç katmanlıdır: Federasyon, kantonlar ve komünlerden (belediyelerden) oluşmaktadır.²⁶ İsviçre’deki belediyelerin çoğu, küçük ölçekli komünler düzeyinde yapılandığından,

²³ Muratoğlu, “Alman Hukukunda Mahalli İdareler Arasında İşbirliği”:126, dipnot 12.

²⁴ Hüseyin Murat Işık, “İsviçre Konfederasyonu Hükümet Sisteminin Meclis Hükümeti Sistemi Bakımından Değerlendirilmesi” Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 27, sy. 47 (Aralık 2022): 544

²⁵ A. Şeref Gözübüyük, Türkiye’de Mahallî İdareler. (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1967) s. 83

²⁶ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir. Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2001), 81.

ulusun tabandan yukarıya inşa edilmesi ilkesine dayanan federal sistemde merkezi bir rol üstlenmektedir.²⁷ Türkiye’deki sistem gibi nüfusa dayalı bir ayırım İsviçre’de bulunmamaktadır. Örneğin İsviçre’nin en düşük nüfuslu 12 kişinin yaşadığı yerleşim yeri olan Corippo ve en yüksek nüfusa sahip Zürih, hukuken aynı statüdedir.²⁸ Türkiye’de ise nüfusu 150’den aşağı olan yerleşim birimleri köy olarak kabul edilmemektedir.

İsviçre’de yerel yönetimler temel olarak siyasi örgütlenmeler şeklinde yapılandırılmıştır.²⁹ Komünlerin yönetim yapısı, kantonlar genelinde iki farklı şekilde; olağan (Alm.“die ordentliche”) ve olağanüstü (Alm.“die ausserordentliche”) olarak karşımıza çıkmaktadır. Olağan yönetim, küçük veya az nüfuslu komünlerde uygulanan doğrudan halkın komün meclisi aracılığı ile karar aldığı yönetim biçimidir. Olağanüstü yönetim ise daha büyük veya karmaşık yapıli komünlerde, karar alma sürecinin seçilmiş temsilciler eliyle yürütüldüğü sistemdir. Olağan yönetim şeklinde, karar verici organ komün meclisidir yürütme yetkisi ise Komün Konseyi’ne (Alm. “Gemeinderat”) aittir. Komün konseyinin öncelikli görevi, belediye düzenlemelerinin ve belediye meclisi kararlarının uygulanmasıdır. Bunun haricinde belediye sınırları içerisindeki kamu düzeninin sağlanması ve komün çalışanlarının denetiminden sorumludur.³⁰ Dolayısıyla konsey en üst düzey yönlendirme ve yönetim organıdır, konseye komün başkanı (Alm.“Gemeindepräsidentin/Gemeindepräsident”)

²⁷ Andreas Ladner, “Swiss Confederation” in *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, ed. Nico Steytler, senior ed. John Kincaid, A Global Dialogue on Federalism, vol.VI (Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2009), 330

²⁸ Andreas Ladner, and Nicolas Keuffer, “Municipalities”, in Patrick Emmenegger, and others (eds), *The Oxford Handbook of Swiss Politics*, Oxford Handbooks (Oxford Academic, 18 Dec. 2023), 259

²⁹ Siyasi örgütlenmelere ek olarak, bazı İsviçre kantonlarında belirli amaçlara hizmet eden özel topluluk örgütlenmeleri de bulunmaktadır. Kantonların yaklaşık yarısında, toprakla ilişkili olmayan; burjuvazinin mal varlıklarının yönetimi, vatandaşlık hakkının tanınması ve kimi zaman tarihi yapıların korunması gibi işlevlere odaklanan burjuva örgütlenmeleri hâlen mevcuttur. Ayrıca Zürih, St. Gallen, Nidwalden, Appenzell Innerrhoden ve Thurgau kantonlarında, eğitim alanındaki görevleri üstlenen okul örgütlenmeleri bulunmaktadır. Kantonların çoğunda ibadet hizmetlerinden sorumlu olan ve bazıları kamu hukuku, bazıları ise özel hukuk kapsamında faaliyet gösteren kilise örgütlenmeleri yer almaktadır; bkz. Ladner and Keuffer, “Municipalities”, 255.

³⁰ Basel Landschaft Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art. 72

başkanlık eder.³¹ Olağanüstü yönetim biçiminde ise komündeki seçmenlerin temsilcilerinden oluşan komün parlamentosu³² (Alm.“Gemeindeparlament”) olağan yönetimdeki komün meclisinin yerine geçerek karar verici organ haline gelmektedir.

Görüldüğü üzere, İsviçre’de de Türkiye’deki gibi üçlü bir yönetim organı anlayışı vardır. Bu bağlamda İsviçre’deki komün meclisi bizdeki köy derneğine komün başkanı bizdeki köy muhtarına komün konseyi ise bizdeki ihtiyar meclisine yakın bir işlev görmektedir.

İsviçre’de bazı komünler bir parlamento sistemine geçmekle birlikte komün meclisi sistemlerini de koruyabilmektedirler. Örneğin Schaffhausen kantonunda 6.000'den az nüfusa sahip komünlerde yerel halk parlamentoya ek olarak komün meclisinin varlığını sürdürmesine karar verebilir.³³ Ayrıca, nüfusu az olan kantonlardaki küçük komünlerin bazılarında ise ne parlamento ne de meclis bulunmaktadır; bu durumda komün yönetimi ile ilgili tüm kararlar doğrudan sandıkta oylama yoluyla alınmaktadır.³⁴

Kantonlar genellikle bu iki yönetim sistemini komündeki yurttaşların tercihinine bırakmaktadır. Ancak bu durumun istisnaları da vardır. Örneğin, Fransızca konuşulan Cenevre ve Neuchatel kantonları komün meclis sistemini benimsememiştir, Vaud kantonu da büyük ölçüde parlamento sistemini uygulamaktadır. İtalyanca konuşulan Ticino kantonunda da genel uygulama temsilcilerden oluşan parlamento ile yürütülmektedir.³⁵ Fribourg kantonunda eğer komünün nüfusu 3000 bini geç

³¹ St. Gallen Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.89

³² Parlamento teriminin kullanılması, yasamanın genellikle daha yüksek düzeydeki siyasi organlarda yer alması nedeniyle yanlış anlaşılabilir ise de, federalizm temelli sistemlerde ve komünlerin özerkliğe sahip olduğu durumlarda, komünler de düzenleyici görevler üstlenir. Ayrıca, yerel düzenlemelerle birlikte mali bütçe ve yürütme denetimi gibi klasik yasama görevlerini de yerine getirmektedir. Bu bakımdan ilgili kanunlarda ve literatürde parlamento terimi kullanılmıştır. Bknz. Andreas Ladner, Gemeindeversammlung Und Gemeindeparlament Überlegungen Und Empirische Befunde Zur Ausgestaltung Der Legislativfunktion in Den Schweizer Gemeinden Andreas Ladner (Lausanne: IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne, 2016), 59

³³ Schaffhausen Gemeindegesetz Art.49

³⁴ Andreas Ladner, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen (SVPW-Jahrbuch, 1991); 71

³⁵ Ibid, 71

ise parlamento zorunlu hale gelmektedir. Zürih kantonu ise böyle bir zorunluluk getirmemektedir. Ancak nüfusun 2.000'den yukarı olması durumunda parlamento oluşturma olanağı bulunmaktadır. Buna rağmen genellikle nüfusu 10 bini aşan yerleşim yerleri bu sisteme geçmeyi tercih etmektedir. Nüfusu bu miktarı aşmasına rağmen doğrudan seçmenlerin toplantılarla karar aldığı komünler de halen mevcuttur.³⁶ Örneğin Zürih kantonunda yer alan 12.700 nüfusa sahip olan Pfäffikon komünü halen seçmenlerin toplandığı komün meclisi ile yönetilmektedir.³⁷

Komün meclis sisteminin genellikle Almanca konuşulan kantonlarda bulunması nedeni ile çalışmamızda daha çok bu kantonlardaki düzenlemelere yer verilmiştir.

III. Tarihsel Açıdan Gelişim ve Değişim

A. Türkiye

Osmanlı İmparatorluğu'nun erken dönemlerinden itibaren varlık gösteren köyler, zamanla kendiliğinden oluşan yerel yönetim birimleri haline gelmiş ve geleneksel kurallar ile toplumsal normlar çerçevesinde şekillenmiştir.³⁸ Anayasal gelişmeler bakımından incelediğinde 1921 Anayasası köy kavramına yer vermekle birlikte³⁹, gerek tüzel kişilik ("manevi şahsiyet") ve gerekse özerklik ("muhtariyet") yalnızca vilayet ve nahiye kademeleri için öngörülmüştür. Ayrıca diğer kademe olan kaza ise Anayasaya göre manevi şahsiyete sahip değildir. Köy, ilk kez 1924 anayasasının 89. maddesinde düzenlenmiş, 90. maddede tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiştir.

Köylere ilişkin ilk hukuki düzenleme, Tanzimat'tan sonra 1864 yılında çıkarılan "Vilayet Nizamnamesi" ile getirilmiş; ancak bu düzenleme köylere tüzel kişilik tanımamıştır.⁴⁰ Bu kanunda ilk defa köylerin or-

³⁶ Ladner, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, 72.

³⁷ Gemeindeversammlung, Gemeinde Pfäffikon ZH, erişim tarihi: 20.03.2025, <https://www.pfaeffikon.ch/politik/gemeindeversammlung/>

³⁸ Ökmen Mustafa ve Bekir Parlak, Yerel yönetimler : kuram ve uygulamada küresel ve ulusal konular ve sorunlar. Bursa: Ekin Yayınevi, 2015, 324

³⁹ "Nahiye bir veya birkaç köyden mürekkep olduğu gibi bir kasaba da bir nahiyedir." (1921 Anayasası madde 21)

⁴⁰ Ibid., 324.

ganları olarak muhtar ve ihtiyar meclisinden bahsedilmiş ve bu organların görev ve yetkileri belirtilmiştir. Bu kanuna göre ihtiyar meclisi sadece danışma niteliğinde karar alabilmektedir. Ayrıca köy idaresinin temel işlevi devlete ait vergilerin köylüler arasından toplanmasıdır.⁴¹ Cumhuriyet öncesinde köyler, son olarak İdare-i Kura (köy idaresi) ve Nevahi (Nahiyeler) Kanunu'nda ele alınmıştır.⁴²

Cumhuriyetin kurulması ile Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin öncelikli ve gerekli bulduğu düzenlemelerden biri olan 442 sayılı Köy Kanunu, 18 Mart 1924 tarihinde kabul edilmiş ve 7 Nisan 1924 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu kanunda ilk defa köydeki seçmenlerden oluşan köy derneğine yer verilmiştir. Köy Kanununun ilk taslağında genellikle o yerleşim yerinde sözü geçen kişilerin seçilmesi nedeniyle muhtar yerine köy ağası ihtiyarlar meclisi yerine “ağalar derneği” ifadesi kullanılmış, ancak daha sonra yapılan itirazlar nedeniyle “ihtiyarlar meclisi” olarak değiştirilmiştir.⁴³ Kullanılan dernek⁴⁴ teriminin bu bakımdan topluluk anlamına geldiği sonucuna ulaşılabilir.⁴⁵

Köy Kanunu ilerleyen yıllarda sıklıkla değiştirilmek istenmiş ve ihtiyaçlara karşılık veremediği nedeniyle meclis görüşmelerinde eleştirilmiştir.⁴⁶ Değişikliklerin ana amacı genellikle iki konuda yoğunlaşmaktadır. Köylerin mali özerkliğinin iyileştirilmesi ve köy derneklerinin ortadan kaldırılması yerine köy meclisleri gibi köylülerin seçtiği temsilcilerin getirilmesi ve bu organın köy ile ilgili kararları almasıdır. Örneğin, 1951 tarihli kanun tasarısı hakkında İçişleri Bakanlığının ko-

⁴¹ Ulusoy ve Akdemir. Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye, 343.

⁴² Ökmen ve Parlak, Yerel yönetimler : kuram ve uygulamada küresel ve ulusal konular ve sorunlar, 326

⁴³ Esra Dik. “Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) ‘Köy’ Sorunu.” Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 71, no. 3 (2016): 693–729, s.715

⁴⁴ Türk Dil Kurumu’na göre “dernek” kelimesi iki anlama gelmektedir: Birincisi, “bellirli ve ortak bir amacı gerçekleştirmek için kurulan yasal topluluk”; ikincisi ise “belli amaçlar için bir araya gelme”, yani toplanma anlamıdır (Bakınız: Türk Dil Kurumu, “Dernek”, Güncel Türkçe Sözlük, <https://sozluk.gov.tr>, erişim tarihi: 27 Mayıs 2025). İlk anlam, 4721 sayılı Medeni Kanunu’nun ikinci bölümünde düzenlenen dernekleri ifade ederken, ikinci anlam Köy Kanunu’nda düzenlenen köy derneği organındaki derneği terimine karşılık gelmektedir.

⁴⁵ Kemal Gözler, Mahalli İdareler Hukuku, (Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2018): 434, dipnot 26

⁴⁶ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem IX, Toplantı 3, c. 22 (11 Mayıs 1953): 171

misyon raporunda, pratikte fayda sağlamayan ve aksine uygulamada güçlükler doğuran köy derneklerinin yerine, muhtar ve köy meclisi seçimlerinin geçmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bu değişikliklerle, köy meclislerinin diğer yerel idarelerdeki meclislerle benzer şekilde çalışması amaçlanmıştır. Düzenlemeye göre, köy meclisleri köy halkı tarafından seçilen 4 ila 20 kişilik bir organ olacak, bu organ içerisinde ise muhtar ile 2 ila 4 kişilik köy ihtiyar heyeti seçilecektir.⁴⁷ Böylelikle köylerde de belediyelerdeki gibi temsili bir sistemin getirilmesi amaçlanmıştır.⁴⁸ Daha sonra hazırlanan 2009 Köy Kanunu tasarısında da köy dernekleri düzenlenmemiş ve daha önceki tasarıya benzer bir temsili sistemin getirilmesi hedeflenmiştir.⁴⁹ Ancak her iki kanun tasarısı da kanunlaşmamıştır.

Köyden şehre göç ile kent nüfuslarının artmasını takiben Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili bazı reformlar gerçekleştirilmiş ve bu reformlar ile birçok köy varlığını yitirmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile 14 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, büyükşehir belediyesine sahip illere bağlı ilçelerdeki köy tüzel kişilikleri kaldırılmış, köyler mahalle olarak bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanmıştır. Bu kanun ile köylerin neredeyse yarısı ortadan kalkmıştır.⁵⁰ Böylelikle bu illerdeki köy yönetimleri de sona ermiştir.

Anlaşılacağı üzere, cumhuriyetin ilk yıllarında nüfusun daha çok köylerde olması nedeniyle köyler ön plana çıkarılmıştır, ancak daha sonra köylerde yaşayan nüfusun azalması ile bu ilgi azalmıştır. 1927 yılında Türkiye’de yapılan ilk nüfus sayımına göre köy sayısı 39.901⁵¹ ve belde

⁴⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi, Köy Kanunu Layihası ve Adalet Komisyonu Düşüncesi ile İçişleri Komisyonu Raporu (1/185), S. Sayısı:117, (9 Mayıs 1951): 40,

⁴⁸ Esra Dik “Demokrat Parti döneminde köyleri ‘belediyeleştirme’ önerisi: 1951 Tarihli Köy Kanunu tasarısı” *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives* 11, sy. 1 (Haziran 2023): 34. Ayrıca bu kanun tasarısında köy derneği yerine köy meclisi organı düzenlendiği için Köy Kanunu’nda geçen ihtiyar meclisi ifadesindeki “meclis” terimi “heyeti” olarak değiştirilmiştir.

⁴⁹ Irmak Dalgıç. “Katılım Hakkının Temeli: Köy Kanunu.” *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi* 6, no. 11 (July 27, 2023): 87

⁵⁰ Kemal Gözler, *Mahalli İdareler Hukuku*, 426.

⁵¹ İUM; 28 Teşrinievvel 1927 Umumi Nüfus Tahriri, f. III, s. 14, erişim için: <https://kutuphane.tuik.gov.tr/pdf/0018326.pdf>, erişim tarihi:01.04.2025

ile köylerde yaşayan nüfus oranı %75,8⁵² iken 2024 yılına gelindiğinde ise Köy sayısı 18.245⁵³ ve köyde yaşayan nüfus oranı ise %6,6'ya düşmüştür.⁵⁴ Dolayısıyla Türkiye'de köy dernekleri aracılığı ile doğrudan demokrasiyi uygulama olasılığı da son derece düşmüştür.

B. İsviçre

İsviçre, 26 kantondan oluşan federal bir devlettir. Kantonlar içerisinde yer alan komünlerin kökeni Orta Çağ'daki yerel topluluklara dayanmakta olup, bu yönüyle kantonlardan daha köklü bir tarihe sahiptirler. Bu topluluklar, resmi olarak var olan ve hakları ile görevleri bulunan tüzel kişilerdir. Komünlerde, hem topluluğa ait (ortak mülkiyet niteliğindeki) meralar, ormanlar veya su yolları gibi doğal kaynaklar, hem de komün sakinlerinin şahsi mülkleri bulunmaktadır.⁵⁵

1848'e kadar İsviçre, her biri kendi egemenliğine sahip kantonların, yalnızca antlaşmalar yoluyla birbirine bağlandığı dağınık ve zayıf bir birlik görünümündeydi. 1848 Anayasası, İsviçre'nin modern anlamda federal bir devlet olarak teşekkülünü sağlayan ilk anayasal belgedir.⁵⁶ Bu anayasa, 3. maddesinde sadece kantonların egemenliğinden bahsetmekte komünlere yer vermemektedir. Komünlerin anayasal düzeyde gerçek anlamda güvence altına alınması ve özerkliklerinin açık bir biçimde tanınması ise, 1999 tarihli ve hâlihazırda yürürlükte olan Federal Anayasa ile sağlanmıştır. Federal Anayasa'nın 50. maddesi, kantonların komünlerin özerkliğini güvence altına almasını ve federal devletin komünlerin koşullarını dikkate alarak onlarla iş birliği içinde hareket etmesini düzenlemektedir.⁵⁷

⁵² Türkiye Cumhuriyeti Çevre Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Kentsel-Kırsal Nüfus Oranı, erişim için: <https://cevreselgostergeler.csb.gov.tr/kentsel---kirsal-nufus-orani-i-85670#:~:text=1927%20yılında%20gerçekleştirilen%20ilk%20sayıma,nüfus%20kentsel%20alanlarda%20toplanmaya%20başlamıştır>. Erişim tarihi: 01.04.2025

⁵³ Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, erişim için: <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumlari.aspx>, erişim tarihi: 01.04.2025

⁵⁴ TÜİK 2024 yılı adrese dayalı nüfus kayıt sistemi sonuçları, erişim için: <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayalı-Nüfus-Kayıt-Sistemi-Sonuçları-2024-53783&dil=1>, erişim tarihi: 01.04.2025

⁵⁵ Ladner and Keuffer, "Municipalities", 255

⁵⁶ Matthias Oesch, "Constitutional Law", 115

⁵⁷ Andreas Ladner, "Swiss Confederation", 339

İsviçre’de de, Türkiye’de olduğu gibi, yerel yönetim yapısını etkileyen çeşitli reformlar gerçekleştirilmiştir. Reformlar içerisinde en yaygın olanların amacı komünler arasındaki hizmetlerin sunumuna ilişkin işbirliğinin artırılması ve küçük ölçekli komünlerin birleştirilmesidir. Bu reformlar ile İsviçre’deki komünlerin nüfus sayısının az olması (ortalama 2.500 kişi) dikkate alınarak, hizmetlerin daha etkin ve düzenli sunulması hedeflenmiştir.⁵⁸ Reformlar doğrultusunda 1874’ten 1990’ların sonuna kadar hiç değişmemiş olan komün sayısı 3.021’den⁵⁹ 2121’e düşmüştür.⁶⁰

IV. Karşılaştırmalı Analiz

Bu bölümde karşılaştırma yapılırken, Türkiye açısından Köy Kanunu ve köy derneklerine ilişkin mevzuat örneklerine ve bazı yargı kararlarına yer verilecektir. Köy mahalli idari biriminin İsviçre’deki karşılığı olan komünler için ise başlıca kaynaklar kanton anayasaları ve kanton belediye kanunlarıdır. İsviçre’deki komün meclisinin yaygın olduğu Almanca konuşulan kantonlarda uygulamaların büyük ölçüde paralel olduğu, bazı farklılıkların⁶¹ ise karşılaştırmayı etkilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle, karşılaştırma yapılırken atıfta bulunulan kanun maddeleri örnek teşkil etmekte olup, benzer hükümleri içeren diğer kanton anayasa veya belediye kanunlarındaki maddeler ayrıca belirtilmemiştir. Karşılaştırma üç ana açıdan yapılmıştır; özerklik ve denetim, görev ve yetkiler, ile toplanma ve karar alma.

⁵⁸ Kantonlarda yapılan reformlarla ilgili daha fazla bilgi için bakınız: Kuno Schedler, “Local and Regional Public Management Reforms in Switzerland,” *Public Administration* 81, no. 2 (June 2003): 325–344.

⁵⁹ Ladner and Keuffer, “Municipalities”, 271.

⁶⁰ Bundesamt für Statistik (BFS), Institutionelle Gliederungen, erişim tarihi: 28 Mayıs 2025, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/Institutionelle-gliederungen.html>

⁶¹ Örneğin Bern kantonunda komünlerin kanton konseyi kararı ile birleşmeye zorlanabileceği hükmü (Bern Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art.4i), komün meclisine öncelik tanıyan çoğunluk uygulamasından farklıdır veya Schwyz kantonunda komün meclisi diğer kantonlardaki görev ve yetkilerden farklı olarak kanton vatandaşlığına kabule ilişkin karar verebilmektedir.(Schwyz Kantonu Belediye ve Bölge Teşkilatı Kanunu (Gemeindeorganisationsgesetz) Art. Abs. 1 lit. c)

A. Özerklik ve Denetim

Yerel yönetimler için özerklik, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi yönetim organlarını belirleme, karar alma, bütçelerini yönetme ve kamu hizmetleri sunma hakkına sahip olmaları anlamına gelmektedir.⁶² Bu bağlamda, özerklikten bahsederken, siyasi özerklikten değil, yerel yönetimlerin kendi iç işleyişi, idari ve mali bağımsızlıkları üzerinden bir özerklik anlayışından söz edilmektedir. Yerel özerklik kapsamında tanınan yönetim yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan organlar aracılığı ile kullanılabilmesi gibi aynı zamanda vatandaşlardan oluşan meclisler, referandum veya doğrudan katılıma olanak veren diğer araçlarla da kullanılabilir.⁶³ Özerklik yalnızca yönetsel açıdan değil, bu yönetimin etkin şekilde sürdürülebilmesi için mali açıdan da güvence altına alınmalıdır. Bu nedenle bu kısımda özerklik, idari ve mali boyutlarıyla ayrı ayrı ele alınacaktır.

Özerkliğin sınırları genellikle merkezi yönetimin çıkardığı kanunlar ile belirlenir. Merkezi idare, yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleyebilir, ancak bu denetim, yerel yönetimlerin özerklik haklarını zedelememelidir. Bu yüzden denetim de ayrı bir alt başlık altında bu kısımda incelenmiştir.

1. İdari Özerklik

Anayasamızda veya Köy Kanunu'nda köylerin özerkliğine ilişkin açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte, kanunda düzenlenen köy organlarının köyün iç işleyişine dair karar alabilme yetkileri, köylerin belli bir idari özerkliğe sahip olduğunu göstermektedir⁶⁴. Ancak burada vurgulanması gereken temel nokta, bu yetkilerin yalnızca Köy Kanunu'nun öngördüğü dar çerçeve içinde kullanılabilir olmasıdır. Yasa koyucu, köy sakinlerinin ihtiyaçlarını sıralama şeklinde ayrıntılı biçimde düzenleyerek, köy idaresine geniş bir yönetim alanı tanımamıştır. Bu bağlamda köylerdeki idari özerklik, daha çok iç örgütlenmeleri ve yerel düzeyde sınırlı karar alma yetkilerine indirgenmiştir. Köy halkı, ihtiyar meclisinin üyelerinin seçiminde de kısmen söz hakkına sahip değildir. İhtiyarlar meclisinin doğal üyesi olan öğretmen ve imam merkezi idare tarafından

⁶² Parlak ve Ökmen, Yerel Yönetimler, s.52

⁶³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı madde 3(2)

⁶⁴ Gözler, Mahalli İdareler, s.425

atandıkları ve maaşlarının merkezi bütçeden ödenmesi nedeniyle merkezi yönetimin memuru vasfındadır. Bu durum köylerin idari özerkliğine aykırılık teşkil etmektedir.⁶⁵

İsviçre’de kanton anayasaları komünlerin özerkliklerini güvence altına almaktadır.⁶⁶ Bu özerklik çerçevesinde komünler, anayasa ve kanuna uygun olarak kendi görevlerini bağımsız bir şekilde düzenleme yetkisine sahiptir.⁶⁷ Kanton anayasası, bu özerkliği olabildiğince geniş tutmalıdır. Komünler, kantonun yetki alanına girmeyen görevlerden sorumludur.⁶⁸ Kanton belediye kanununda, komünlerin görevleri sayılabilir ancak bu görevlerin haricinde de komünler federal hükümetin veya kantonun yetkili olmadığı ek görevleri üstlenme hakkına sahiptir. Ayrıca komünler, kantonlarla anlaşarak kanton görevlerinin bazılarının kendileri tarafından yerine getirilmesini, yani ortak görevler olarak sayılmasını kararlaştırabilirler.⁶⁹ Komünler, kanton kanunları ve anayasaya aykırı olmamak kaydıyla kendi iç işleyişlerine ilişkin kuralları bizzat kendileri belirleyebilirler. O yerleşim yerinde ikamet eden seçmenler, komün yönetmelikleri (Alm. “Gemeindeordnung”) aracılığı ile komün organlarını ve bunların üye sayısını, görev süreleri ile yetki alanlarını düzenleme hakkına, ayrıca oylamalar, seçimler ve komün yönetimi hakkında kurallar koyma ve mali yetkileri düzenleme hakkına sahiptirler.⁷⁰ Komün yönetmeliği ile ayrıca hangi konuların komün meclisine sunulacağını ve hangi konularla ilgili sandık oylaması yapılacağını düzenleyebilmektedirler.⁷¹ Bu çerçevede, İsviçre'deki yasal düzenlemelerin yerel yönetimlere daha fazla yönetsel özgürlük tanıdığı sonucuna varılabilir.

2. Mali Özerklik

Kamu tüzel kişiliği statüsüne sahip olan köyler, bu statü sayesinde kendi bütçelerini düzenleyerek mali özerkliklerini kullanabilmektedir. Bütçe ile ilgili hususlar Türkiye’de köy ihtiyar meclisi ve muhtar tara-

⁶⁵ Ibid., s.437

⁶⁶ Obwalden Kanton Anayasası (Kantonverfassung) Art. 82

⁶⁷ Obwalden Kanton Anayasası (Kantonverfassung) Art. 83/1

⁶⁸ Basel-Stadt Kanton Anayasası (Kantonverfassung) Art. 59

⁶⁹ Basel-Stadt Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art.3

⁷⁰ Basel-Stadt Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art.10

⁷¹ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art.11/2

findan kararlaştırılır, karar verme aşamasına ise köy derneğinin herhangi bir katılımı söz konusu değildir. Bunun aksine İsviçre'deki komün meclisi bütçe mali rapor ve idari rapor gibi düzenli işlerin görüşülmesi için yılda en az bir kez komün konseyi tarafından toplantıya çağırılmaktadır.⁷²

Köy yönetiminin başlıca gelir kaynakları salma ve imecedir. İmece ekonomik yardımlaşmanın işgücü değiş tokuşu şeklinde gerçekleştiği bir yöntemdir. Bir kişinin köy işini tek başına bitiremeyeceği durumda köyün diğer sakinlerinin de o kişiye yardımlaşması ve hep birlikte işin bitirilmesi imece usulüdür.⁷³ İmece, köylünün yapacağı zorunlu ve ihtiyari işler içerisinde bazı fıkralarda ayrıca belirtilmiştir.⁷⁴ Köye özgü geleneksel bir gelir kaynağı olan imece, Köy Kanunu tarafından tüm köylüler için zorunlu kılınmıştır. İmece usulüyle kimlerin ne kadar çalışacağına ise ihtiyar meclisi karar verir. İmeceye katılmayan köylüler, ihtiyar meclisinin kararıyla para cezasına çarptırılır. Bu ceza ödenmediği takdirde, haciz yoluyla tahsil edilir.⁷⁵ Anayasa Mahkemesi imece sisteminin angarya sayılamayacağını, çünkü bu hizmetlerin köy halkının ortak ihtiyaçlarını karşılayan kamu hizmetleri olduğu yönünde karar vermiştir.⁷⁶ Bu konuda, Köy Kanunu'nda olduğu gibi detaylı bir hukuki düzenleme İsviçre'de bulunmamaktadır; ancak yazılı bir kural niteliğinde olmasa da Miliz sistemi (Alm. "Milizsystem") mevcuttur. Bu sistem, genellikle gönüllülük esasına dayanmaktadır. İsviçreli yurttaşların, normal işlerinin yanı sıra kamu görevlerini de yerine getirmeleri gerektiğine dair bu kök-

⁷² Basel-Stadt Gemeindegesetz Art.8/1

⁷³ Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 93

⁷⁴ Örneğin, Köy Kanunu'nun 13. maddesinde, askerde olanlar ile bakacak kimsesi olmayan öksüzlerin tarla, bağ ve bahçelerinin imece yoluyla sürülmesi, ekilmesi ve hasat edilmesi gibi zorunlu işler düzenlenmiştir. 14. maddede ise, köy adına ekilen tarlalardan elde edilen ürünün imece yoluyla biçildikten sonra değerlendirilmesi ve gelinin köy sandığına aktarılması gibi isteğe bağlı imece çalışmaları öngörülmektedir.

⁷⁵ Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 93

⁷⁶ Ayrıca, Mahkeme, imecenin uygulamada sadece çalışabilecek durumda olanlardan istendiğini, kadınlar, çocuklar, hastalar gibi grupların fiilen bu yükümlülüğün muaf tutulduğunu öne sürerek, metinde açık bir ayırım yapılmaması da uygulamada insan haklarını aykırılık oluşturmadığı sonucuna varmıştır. Karara muhalefet eden üyeler, Zorunlu kamu hizmeti adı altında yapılan bu düzenlemenin mecburi çalışmayı sürekli ve sınırsız bir yükümlülüğe dönüştürdüğü ve bu yönüyle angarya yasağına aykırılık oluşturduğu ve Köylüye şehirli yurttaşlardan farklı ve ekstra yükümlülükler getirilmesinin eşitlik ilkesini ihlal ettiği görüşünü benimsemiştir; bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 1963/198, K. 1965/1, 5 Ocak 1965, Genel Kurul Kararı.

lü gelenek İsviçreli yazarlar tarafından bir tür sosyal sermaye olarak değerlendirilmektedir.⁷⁷

Türkiye’de köylerin diğer bir ana gelir kaynağı olan salma Köy Kanunu’nun 16. Maddesinde düzenlenmiştir. Köy gelirlerinin yetersiz kaldığı durumlarda, zorunlu köy işleri ile köy personelinin ücretlerinin karşılanabilmesi amacıyla köyde yaşayanlar ile köy haricinde yaşayan köy ile maddi ilişkisi bulunan kişilerden alınan mali katkıya salma denilmektedir.⁷⁸ Köy ihtiyar meclisi tarafından belirlenen salmanın miktarı ve dağıtımı, köy karar defterine işlenir ilan ve ilgililere duyurulur. Miktarın kararlaştırılmasında köylülerin herhangi bir katılımı ya da yetkisi söz konusu değildir. Köy sakinleri sadece karara karşı itirazlarını muhtarra bildirebilirler.⁷⁹ Salma’nın “en yüksek haddi”, 1939 yılında çıkarılan 3664 sayılı Kanun ile Köy Kanunu’nun 16. maddesinde yapılan değişiklikle yirmi lira (günümüzde yaklaşık 20 TL) olarak belirlenmiştir. Kanun metnine göre, salma bedeli bu tutarı aşamaz. Bu tutar günümüzde son derece düşük kalmıştır. Bu yüzden bazen bağış adı altında köylülerden daha yüksek ücretler istenebilmektedir.⁸⁰ Salmanın niteliği Anayasa Mahkemesi tarafından gelir vergisi olarak kabul edilmiştir.⁸¹ Kanımızca, gelir vergilerinin oransal olarak hesaplandığı ve köylerin; il özel idareleri ve belediyeler gibi genel bütçedeki vergi gelirlerinden pay almadığı dikkate alındığında, salma miktarının sabitlenmesi, Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir.

⁷⁷ Andreas Ladner “Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy”, in Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin (eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford Academic, 2 Jan. 2011), 209

⁷⁸ Köy Kanunu Ek Madde 1: “Salma köyde oturanlar için hane başına tevzi edilir. Bir hanede oturanların kendilerine ait gelirleri olduğu takdirde bunlar dahi ayrı hane sahibi sayılırlar. Salma tevzi edilirken her hanenin tediye kudreti esas olarak gözönünde tutulur. Köy haricinde oturup da köyde maddi alakası bulunanların vergi miktarı, o köydeki alaka ve istifadelerinin derecesi nisbetiyle ölçülür ve ona göre tayin olunur.”

⁷⁹ Daha önceden ihtiyar meclisinin kararına karşı o yerdeki ilgili mülki idare amirine başvurulmakta ve bu makamların verecekleri kararlar kesin idi. Ancak Köy Kanunu ek 3. Maddedeki bu düzenleme anayasanın 36. Maddesinde düzenlenmiş olan hak arama özgürlüğü yönünden sakıncalı bulunarak iptal edilmiştir. İlgili anayasa mahkemesi kararı için bkz. Anayasa Mahkemesi, E. 2008/112-K.2010/31, K.T:04.02.2010

⁸⁰ Ulusoy ve Akdemir, Mahalli İdareler, 359.

⁸¹ Anayasa Mahkemesi, E. 1969/62-K.1970/6, K.T:27.01.1970

Köy yönetiminin köy parası adı altında topladığı diğer gelirleri ise 17. Maddede sayılmıştır. Sayılan bu hususlar köylere yeterince gelir sağlayacak vasıfta değildir. Köy tüzelkişiliği sebebiyle köyün tasarrufu altında bulunan gayrimenkullerden elde edilen gelirler de köy bütçesinde önemli bir yer tutmamakla beraber köy gelirleri arasında yer alır.⁸²

İsviçre'deki komünler ise mali özerklik açısından oldukça güçlüdür. Kantonlar ve komünler, merkezi hükümetten bağımsız olarak büyük bir mali özerkliğe sahiptir. İsviçre'de vatandaşlardan alınan vergilerin yaklaşık %70'i kantonlar ve komünler tarafından toplanmaktadır. Kamu harcamalarının dağılımına bakıldığında ise toplam harcamaların %40'tan fazlası kantonlar, %26'dan biraz fazlası ise komünler ve yaklaşık %30'u federal hükümet tarafından yapılmaktadır.⁸³

İsviçre'de komünler orada yaşayan kişilerden gelir vergisi ve emlak kazanç vergilerini toplar ayrıca kanun ile daha fazla vergi toplama yetkisi de komünlere verilebilir. Ayrıca belirli hizmetler veya faaliyetler için, bu hizmetlerden faydalanan kişilerden ücret veya harç talep etme hakkına sahiptir. Bunun yanı sıra, komün yönetimi çeşitli projelerin veya kamu hizmetlerinin finansmanını sağlamak amacıyla borçlanma işlemleri yapabilir. Bu borçlanma yetkisi, komünlere, bütçelerinde yer alan projelerin hayata geçirilmesi için gerekli fonları temin etme imkânı sunar.⁸⁴ Buna rağmen komün kendi işlerini yerine getirecek gelire sahip olamıyor ise kanton kendisine mali yardımda bulunabilir. Komünler arasında yapısal nedenlerle ortaya çıkan özel yükleri ve mali güçten kaynaklanan farklılıkları dengelemek amacıyla, kanton bir mali dengeleme sistemini yasa ile düzenleyebilir.⁸⁵

3. Denetim Yetkisi

Köyler üzerindeki denetim yetkisi Köy Kanunu uyarınca mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlara verilmiştir. Genel olarak, köy bütçesinin onaylanması, muhtar ve ihtiyar meclisinin bazı kararlarının denetlenmesi, köy derneği tarafından ihtiyari bir işin zorunlu işlere karar verilmesi durumunda onay verme açısından bu yetki kullanılmaktadır.⁸⁶

⁸² Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 95.

⁸³ Ladner, 'Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy', s.200

⁸⁴ Basel-Stadt Verfassung Art.62

⁸⁵ Ibid., Art.63

⁸⁶ Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 95

Ayrıca, Köy Kanunu'nun 89. Maddesine göre nüfusu 150'den az olan köylerde, köy başka bir köye bağlanmaz ise köyün idaresi için gerekli emirleri kaymakam vermektedir.

İsviçre'de de denetimle ilgili bazı düzenlemelere yer verilmektedir. Kanton organları, komünlerin bağımsızlıklarını korumak ve gözetmekle yükümlüdür, ancak bu bağımsızlık, kanton yönetiminin denetim yetkisini tamamen ortadan kaldırmamaktadır.⁸⁷ Buradaki denetim, komün organlarının hukuka aykırı işlemlerini, hukuki gecikmeleri ve keyfi kararları engellemeyi amaçlayan hukukilik denetimiyle sınırlıdır.⁸⁸ Komün meclisi tarafından çıkarılan bazı düzenlemeler, yayımlanmadan önce onay için hükümet konseyine sunulmaktadır. Örneğin komün yönetmeliği, vergi ve harçların toplanmasına ilişkin düzenlemeler, komün sınırları ile ilgili değişiklikler, diğer komünlerle yapılan ortak sözleşmeler gibi hususlar hükümet onayını gerektirir. Yasal olarak zorunlu olan konular haricinde, komünler ayrıca kendi inisiyatifiyle başka kararlarının da onaya sunulmasını isteyebilirler.⁸⁹ Bu, komünlerin, kendi iç işleyişlerinde daha geniş bir denetim ve onay süreci talep etme haklarına sahip olduklarını gösteriyor. Bütçe, hesaplar ve idari raporlarla ilgili kararlar ise sadece bilgi amaçlı olarak hükümet konseyine sunulabilir.⁹⁰

B. Görev ve Yetkiler

1. Köy Derneklerinin Görev ve Yetkileri

Köy derneğinin görev ve yetkileri, çeşitli ölçütlere göre tasnif edilebilir. İlk akla gelen ölçüt, bu görev ve yetkilerin düzenlendiği norm türüdür. Bu açıdan, kanunlarda düzenlenen görev ve yetkiler ile kanun altı düzenlemelerde (örneğin yönetmelikler) yer alanlar şeklinde bir ayırım yapılabilir. Diğer bir ölçüt ise görev ve yetkilerin niteliği ve doğurduğu sonuçlardır. Bu bağlamda, görev ve yetkiler ya mevcut bir normun niteliğini değiştirme (örneğin köyün ihtiyari işlerini zorunlu hale getirme) ya da belirli bir normu somut bir olaya uygulayarak tercihte bulunma veya irade ortaya koyma şeklinde ortaya çıkabilir. Normun uygulanmasına ilişkin işlemler de kendi içinde seçimle ilgili tercihler ve diğer kararlar

⁸⁷ Basel-Landschaft Verfassung Art.45

⁸⁸ Basel-Landschaft Gemeindegesetz Art.3

⁸⁹ Baasel-Stadt Gemeindegesetz Art.13

⁹⁰ Basel-Stadt Gemeindegesetz Art.14

olarak ikiye ayrılabilir. Böylece daha ayrıntılı bir sınıflandırma ile üç kategoriye ulaşılabilir: ihtiyari işleri zorunlu hale getirme, belli seçimleri yapma ve belli kararları alma.

a. İhtiyari İşleri Zorunlu Hale Getirme

Köy Kanunu madde 12 şu şekildedir:

“Köye ait işler ikiye ayrılır:

1. Mecburi olan işler;
2. Köylünün isteğine bağlı olan işler.

Köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür. İsteğe bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilâyete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlar ise o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür.”

Kanun maddesinden anlaşılacağı üzere, köy işleri zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kategoriye ayrılmıştır. Zorunlu görevlerin yerine getirilmemesi halinde cezai hükümler getirilmiştir. Buna karşılık, isteğe bağlı görevler köylülerin iradesine ve girişimlerine bırakılmıştır. Ancak, bu ikinci gruptaki bazı görevlerin köy derneği (yani köylülerin çoğunluğu) tarafından karara bağlanması halinde, zorunlu işler kapsamına alınacağı yönünde özel bir madde eklenmiştir. Böylece, farklı köylerin fikirsel ve medenî gelişimine uygun hareket edebilmesi için esneklik sağlanmasının amaçlandığı meclis üyeleri tarafından belirtilmiştir.⁹¹

İhtiyari işi zorunlu yapmak kanaatimizce kanuna ekleme yapmak anlamına gelmemekte, kanundaki bir hükmün niteliğini değiştirmektir. Bu noktada altı çizilmesi gereken önemli bir husus vardır: 12. Maddede belirtilen köy derneklerine verilmiş olan bu yetki şarta bağlı bir yetkidir. Bu şart, kanundaki ifadeyle “vilâyete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını” almak zorunluluğudur. Burada yeni bir davranış biçimi öngörmeyi kanunun yapımı aşamasında yasa kuvveti olarak değerlendiren meclis üyeleri bulunmaktadır.⁹² Aynı

⁹¹ TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 6, İçtima Senesi:1, Tarih: 21.02.1340(1924), 214.

⁹² “Köyün köye ait işlerini görmek ve salâhiyeti kanuniye dâhilinde teftiş ve teşri vazai-fini ifa eylem(e)k hakkını intihaba malik bütün köylünün içtimaından mürekkebolacak (Köy derneği) ne bıraktık. Böylece köyde teşrii kuvveti esasta bütün köylünün umumuna verilmiş oluyor.” TBMM Zabıt Ceridesi, Devre II, Cilt 6, İçtima Se-

zamanda, 1953 yılında hazırlanan yeni Köy Kanunu tasarısı hakkındaki görüşmelerde kanundaki bu yetkiyi “kanuna ilaveler yapabilmek” şeklinde değerlendirenler olmuştur ve ayrıca köy derneğine verilen yetkilerinin çok geniş olması ile tatbikatının zorlaştığı belirtilmiştir.⁹³

Bu maddenin işlerlik kazanamamasının nedeni kanaatimizce, Kanun’un 14. maddesinde yer alan ihtiyari işlerin önemli bir kısmının günümüz koşullarında anlamını yitirmiş olmasıdır. Örneğin, kağnıların iki ya da dört tekerlekli arabaya dönüştürülmesi ya da köy bütçesiyle araba onarım tezgâhı kurulması gibi görevler, artık çağdaş kamu hizmeti anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Benzer şekilde, bir kişinin felaket anında yardım edilmesini düzenleyen hükümlerin kanuni düzeyde yer alması da isabetsiz görünmektedir. Ayrıca, köylülerin sosyal yaşamına ilişkin olarak güreş, cirit veya nişan talimi gibi köy oyunlarının ayrıntılı biçimde düzenlenmesi, sosyal hayata dair konuların bu denli kapsamlı biçimde yasayla belirlenmesinin gerekliliğini tartışmalı kılmaktadır. Öte yandan, köylerin sınırlı mali kaynakları, Kanun’un 13. maddesinde belirtilen zorunlu görevlerin dahi çoğu zaman yerine getirilememesine yol açmaktadır.

b. Belli Seçimleri Yapma

Köy derneğinin başlıca görevleri köy muhtarını ve ihtiyar meclisinin üyelerini seçmektir. Ayrıca köyün imamı köy derneği tarafından seçilmekte ve müftülüğün onayı ile atanmaktadır. Köy derneğinin imamın seçilmesine yönelik sahip olduğu yetki idari özerklik kısmında belirttiğimiz nedenlerden ötürü kullanılamamaktadır.

nesi:1, Tarih: 21.02.1340(1924), s. 214. Metinde geçen “teşriî kuvvet” ibaresi “yasama gücü” anlamına gelmektedir.

⁹³ “Arkadaşlar, köy teşriî kuvveti haizdir, şu şekliyle köy derneği vasıtasıyla âdeta hâkimiyetini tesis etmektedir. Sonra köy derneği, kanunun üstünde, kanunda yazılı şekillerden daha üstün olarak ayrıca karar vermek yetkisini de haizdir. Yani kanuna ilâveler yapabilmek imkânını da taşımaktadır. İcra kuvvetinden maarif işleriyle vazifelidir, Bayındırlık işleriyle vazifelidir, sağlık, tarım işleriyle vazifelidir, içişlerinin idare, emniyet ve zabta gibi işlerini binefsihi şahsında toplamaktadır. Maliye işlerinde de vazifelidir. Vergi ve resimler alacaktır, salma salâhiyetini ve para toplama yetkisini haiz olacaktır. Arkadaşlar, bu kadar geniş yetkileri haiz olan bu kanunun köylerimizde tatbikatı çok güçtür.” TBMM Zabıt Ceridesi, Dönem: IX, Cilt 22, 83. Birleşim, Tarih: 15.05.1953

Köy derneği ayrıca köyde görev yapacak bilirkişiyi seçme yetkisine de sahiptir. Kadastro Bilirkişileri Hakkında Yönetmeliği'nin 3. Maddesine göre, köylerde görev yapacak bilirkişiler köy derneğince seçilmektedir.

c. Belli Kararları Alma

Hukuk davalarının kabul edilmesi: 442 sayılı Köy Kanunu'nun 37/7. maddesinde, köy tüzel kişiliği adına davaların açılması ve takip edilmesiyle ilgili yetkinin köy muhtarına verildiğini belirtiyor. Ancak, köy muhtarının bu davayı kabul etme yetkisi bulunmamaktadır. Yani, köy muhtarı bir davayı açabilir ve davayı takip edebilir, ancak davanın kabul edilmesi (örneğin, davanın sonunda köyün lehine bir sonuç alınması veya anlaşmaya varılması) veya feragat edilmesi gibi usul işlemleri, yalnızca köy derneği tarafından alınan bir karar doğrultusunda geçerli olabilir. Bu karar, mülki amirlik tarafından ayrıca usulen tasdik edilmelidir.⁹⁴

Köy birleşmelerine karar vermek: Türkiye'de köy adlarının değiştirilmesi, bir köyün başka bir köy ile birleşmesi veya ayrılması ancak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile mümkündür.⁹⁵ Ayrıca bu işlemler özellikle köylerin başka ilçelere dahil edilmesi kanun koyucunun çıkaracağı yasalar ile de yapılabilmektedir.⁹⁶ Bu hususta o köyde oturanların herhangi bir söz hakkı yoktur zira bu işlemlerde sadece il idare kurulu ve il genel meclisinin görüşü alınmaktadır. Bunun tek istisnası olarak nüfusu 150'den az olan yerleşim birimlerinde köy halkından seçim hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki bir köye bağlanabilir.⁹⁷ Ancak bu durumda bağlanılacak köyün rızası alınmakta mıdır, bununla ilgili bir düzenleme yoktur.

Ortak mallar üzerinde karar verme yetkisi: Çeltik Ekim Kanunu'nun 13. Maddesine göre, köylülerin ortak malı olan sularından çeltik ekimi yapılabilmesi için, köylülerin ve gerekirse dışarıdan birinin bu kaynaklardan faydalanabilmesi, köy derneğinin onayı ve kararı ile mümkün hale gelir. Bu düzenleme, köylülerin ortak malları üzerinde karar

⁹⁴ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi, 06.02.2019 tarihli ve E. 2016/4430, K. 2019/928 sayılı karar

⁹⁵ 5442 sayılı İl İdare Kanunu, madde 2(ç)

⁹⁶ Gözler, Mahalli İdareler, s.427

⁹⁷ 442 sayılı Köy Kanunu madde 89

verme yetkisini köy derneği aracılığıyla kullanmalarını sağlar. Ayrıca köy tüzel kişiliğinin mülkiyetinde bulunan, tapuda kayıtlı taşınmazlar hakkında yapılacak satışlarda köy derneği tarafından karar alınmalı ve bu karar mülki amir tarafından onaylanmalıdır.⁹⁸

2. Komün Meclisinin Görev ve Yetkileri

Genel olarak, seçmenler üst normlar ve belediye kanunu aksini belirtmediği sürece yasa koyma yetkisine sahiptir.⁹⁹ Seçmenler kendi istekleri ile bu yetkilerini sınırlarını belirleyerek yönetmelik ile başka bir kuruma delege etme hakkına da sahiptirler.¹⁰⁰

Obwalden Kantonu Belediye Kanunu'na göre, komün meclisinin görev ve yetkileri üç ana gruba ayrılmaktadır. Bunlardan ilki denetim yetkisi olup, komün meclisi, komün yönetiminin tüm birimleri ile kamu kurumlarını denetleme sorumluluğunu üstlenmektedir.¹⁰¹ İkinci olarak düzenleme yetkisi, komün meclisinin kendi yönetmeliğini kabul etme veya değiştirme, bütçe taslaklarını hazırlama yetkisini kapsamaktadır.¹⁰² Üçüncü olarak seçimler ve idari kararlar, komün meclisinin yerel yönetim organlarını ve komisyonları seçme, vergi oranını belirleme, kamu harcamaları ve mali düzenlemeler hakkında karar alma, yeni kamu kurumları kurma veya mevcutları genişletme gibi konularda olabilir. Ayrıca komün vatandaşlığını verme, sınır düzenlemelerini kabul etme ve belediye ismi ile armasını değiştirme alanlarında da yetkilidirler.¹⁰³ Bu sistem, komün meclisinin hem yönetsel hem de mali konularda geniş bir yetki alanına sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Bunların haricinde seçmenler, ayrıca yapacakları toplantıların iç işleyişi ile ilgili veya vergi ve harçların çıkarılmasına ilişkin, komün çalışanlarının çalışma koşulları ve maaşlarını düzenleyen ikincil mahiyette düzenlemeleri de çıkartma yetkisine sahip olabilmektedir. Dahası, komün konseyi tarafından yapılan sözleşmelerin onaylanması, kredi ve

⁹⁸ Yargıtay 17. Hukuk Dairesi, 11.04.1995 tarihli ve E. 1995/2468, K. 1995/2453 sayılı karar

⁹⁹ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.5

¹⁰⁰ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.6

¹⁰¹ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.33

¹⁰² Ibid. Art.34

¹⁰³ Ibid. Art.35

borçlanma kararlarının alınması, taşınmaz mal işlemleri hakkında karar alınması, kanton anayasası ve yasa maddelerinin çıkarılması, değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılması için başvuruda bulunma, komünün bölünmesi, sınırlarının yeniden düzenlenmesi gibi görev ve yetkiler de düzenlenmiş olabilir.¹⁰⁴

C. Toplanma ve Karar Alma Usulleri

1. Köy Dernekleri

Köyün yönetiminde en önemli karar organlarından biri olan köy derneğinin kararlarını nasıl alacağı ve toplanma usulüne ilişkin ayrıntılı bir düzenleme bulunmamaktadır.¹⁰⁵ Ancak bazı kanun maddelerinden karar yetersayısı ile ilgili çıkarımlar yapılabilmektedir. Örneğin isteğe bağlı işlerin zorunlu iş sayılabilmesi için köy derneğinin yarısından çoğunun karar vermesi gerekmektedir. Köy Kanunu'nun 12. maddesine göre köy derneği, köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçme hakkı olan köylülerin tamamının bir araya gelmesiyle oluşur. Ancak bu toplantının kaç seçmenle gerçekleşeceğine dair kesin bir sayı ya da asgari katılım şartı kanunda açıkça belirtilmemiştir. Aynı kanunun 89. Maddesinde nüfusu yüz elliden aşağı olan köyler, köydeki seçmenlerin yarısından çoğunun istemesiyle çevresindeki köy ile birleşebilir hükmü yer almaktadır. Öte yandan 33/b maddesinde, köy tüzel kişiliğini temsil edecek temsilciyi "köy derneği seçer" ifadesi yer almaktadır. Kanunun bazı maddelerinde köy derneği bazılarında ise köydeki seçmenler ifadesinin kullanılmıştır. Bu çift kullanım, karar alma sürecinde kimin iradesinin geçerli olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla köy derneğince alınacak olan kararlarda toplantıya katılanların çoğunluğu mu yoksa köyde bulunan bütün seçmenlerin çoğunluğu mu yeterli olacağı hakkında ortak ve net bir ifade yoktur. Keza, Kadastro Bilirkişileri Hakkında Yönetmeliği'nin 4. Maddesine göre: "*Bilirkişi, belediye meclisi veya köy derneğince salt çoğunlukla seçilir. Çoğunluk sağlanamadığı takdirde toplantı ertesi güne bırakılır; ikinci toplantıda bulunanların çoğunluğu ile seçilir.*" Bu durumda da toplantıya katılanların iradesi yeterli görülmüştür. Sonuç olarak, mevzuatta köy derneğinin toplanma ve karar alma usullerine iliş-

¹⁰⁴ Basel Stadt Kanton Belediye Kanunu (Gemeindegeseztz) Art.9

¹⁰⁵ Fehmi Yavuz, Türk mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi üzerine bir araştırma, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi,1966), 128

kin açık, tutarlı ve bağlayıcı bir düzenleme bulunmamakta; hükümler arasında kavramsal ve uygulamaya yönelik çelişkiler dikkat çekmektedir.

Yargı kararları incelendiğinde, uygulamada köydeki seçmenlerin hepsinin imzasının toplanmaya çalışıldığı görülmektedir.¹⁰⁶ Ancak bu süreçte kararlar genellikle ihtiyar meclisi ve muhtarı tarafından alınmakta, köy sakinlerinden ise yalnızca alınan kararlar hakkında imza yoluyla muvafakat istenmektedir.¹⁰⁷ 1951 tarihli Köy Kanunu Tasarısı'nın görüşmelerinde de köy derneklerinin karar alma süreçlerinde fiilen toplanmadıkları, bu nedenle yalnızca seçim işlemleriyle sınırlı görevler üstlenmeleri gerektiği ifade edilmiştir.¹⁰⁸ Benzer bir şekilde Gözler'e göre de köy derneği işlevsel olarak bir karar organı değil; muhtar ve ihtiyar meclisinin seçimini gerçekleştiren bir "seçim heyeti" niteliğindedir.¹⁰⁹ Dolayısıyla, karar alma usulünün köy sakinleri tarafından tam olarak anlaşılamadığı ve fiili bir toplanmanın gerçekleşmediği, ayrıca köy derneğinin İsviçre'deki komün meclisi gibi müzakereci bir yapıya sahip olmadığı söylenebilir.

1951 Köy Kanunu tasarısında köy dernekleri yerini alan temsilcilerden oluşan köy meclisi kurumunun nasıl toplanacağına ilişkin düzenlemeler yer almıştır. Bu düzenlemelere göre Köy Meclisi yılda üç kez toplanır: Ocak, Mart ve son toplantıda belirlenecek bir tarihte. Olağanüstü toplantılar en fazla bir hafta sürer. Meclis, Muhtar başkanlığında ve çoğunluk sağlanarak toplanır; kararlar katılanların çoğunluğuyla alınır, eşitlik durumunda Muhtarın oyu belirleyicidir. Ocak toplantısında başkanvekili ve katip seçilir, Muhtar geçmiş yılın faaliyetleriyle ilgili bilgi

¹⁰⁶ Yargıtay 14. Hukuk Dairesi. E. 2006/2734, K. 2006/3913. Karar tarihi: 3 Nisan 2006; Samsun Bölge Adliye Mahkemesi 1. Hukuk Dairesi. E. 2017/329, K. 2017/334. Karar tarihi: 25 Nisan 2017.

¹⁰⁷ Ankara Bölge Adliye Mahkemesi 16. Hukuk Dairesi, E. 2019/459, K. 2021/262, 11 Şubat 2021

¹⁰⁸ TBMM Tutanak Dergisi, Dönem IX, Toplantı 3, c. 22 (15 Mayıs 1953): 278

¹⁰⁹ Köy derneği için "seçim heyeti" ifadesini kullanan yazar, bu kurumun Fransa'daki seçmenler meclisine (Fr."assemblée des électeurs") benzetmektedir; bkz. Kemal Gözler, "Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı İktibas edilmiştir?", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 68, no.2 (2019): 413-443, 429

verir ve yeni projelerini açıklar. Görüşmeler Muhtarın sunduğu gündem doğrultusunda yapılır ve kararlar ilan edilir.¹¹⁰

Köy derneği tarafından alınan kararların yayımı ile ilgili herhangi bir düzenleme de Köy Kanununda bulunmamaktadır. Sadece Köy Kanunu'na Ek 8. madde uyarınca Devlet İstatistik Enstitüsü (şimdiki adıyla Türkiye İstatistik Kurumu), ilçe seçim kurullarından aldığı veriler doğrultusunda her köy için seçmen sayısı, oy kullananların sayısı ve geçerli oy sayısını yayımlamakla yükümlüdür hükmüne yer verilmiştir. Köy derneği tarafından alınan kararların ilan edilmemesi yönetsel şeffaflık açısından sakıncalıdır.¹¹¹ Köy Kanunu tasarılarında ise görüşmelerde alınan kararların ilan edileceği belirtilmiştir.

2. Komün Meclisi

İsviçre'de komün meclisinin toplantı usullerine dair temel ilkeler kantonların belediye kanunlarında yer almakta, uygulamaya dair ayrıntılar ise çoğunlukla yerel yönetimlerin çıkardığı yönetmeliklerle düzenlenmektedir. Ancak Obwalden Kantonu bunun bir istisnası olarak, komün meclisinin iç işleyişini detaylı bir şekilde 32. ile 73. maddeler arasında ayrıntılı biçimde hükme bağlamıştır. Toplantıların yönetimi, kamuya açıklığı, öneri sunma ve oylama usulleri gibi hususlar Obwalden Kantonu'nda kapsamlı biçimde düzenlendiğinden, bu konulara ilişkin olarak Obwalden'deki hükümlere makalede daha geniş yer verilmiştir. Bununla birlikte, diğer kantonlardaki bazı düzenlemelere de değinilecektir.

a. Toplantıya Katılacaklar

İsviçre'de birçok kanton anayasasında komünlerin en yüksek organı seçmenler olarak tanımlanır. Seçmenler bu haklarını sandıkta veya komün toplantısında kullanabilir.¹¹² Böylece halk sadece teoride değil, uygulamada da en yüksek irade sahibi konumundadır.

¹¹⁰ Esra Dik, “Demokrat Parti döneminde köyleri ‘belediyeleştirme’ önerisi: 1951 Tarihli Köy Kanunu tasarısı”: 35

¹¹¹ Sahte imzaların atılarak köy derneği bir karar almışçasına işlem yapılmaya çalışılması bu duruma örnek teşkil etmektedir; bkz. Yargıtay 5. Ceza Dairesi, E. 2015/5419, K. 2018/9253, 22 Kasım 2018.

¹¹² Uri Gemeindegesetz Art.10

Toplantıya katılma ve oy kullanma hakkının kimlere tanınacağı kantonların takdirine bırakılmıştır. Ancak genel olarak, bu hak, İsviçre vatandaşı olan tüm komün sakinlerine aittir.¹¹³ Çoğu kantonda oy yaşı 18'dir, örneğin Basel Stadt kantonu Anayasası'nın 40/1. Maddesine göre İsviçre vatandaşlığına sahip, 18 yaşını doldurmuş, Basel-Stadt kantonunda siyasi ikameti¹¹⁴ bulunan ve sürekli yargılamadan yoksunluk nedeniyle tam denetim altına alınmamış veya bir temsilci tarafından vekalet edilmeyen kişiler oy kullanma hakkına sahiptir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında komünlerin bu hakkı başka mukimlere de verebileceğini belirtmiştir. Glarus Kantonu, 2007 yılında aldığı bir kararla, 16 yaşından itibaren mukimlerine oy kullanma hakkı tanımaktadır.¹¹⁵

Komün meclisi o anda toplantıda hazır bulunan seçmenlerden oluşmaktadır¹¹⁶; dolayısıyla tüm seçmenlerin katılımı gerekmez. Meclisin, orada yaşayan tüm seçmenlerden oluştuğu durumlarda, katılım yeter sayısı (katılım oranı) aranması karar alma süreçlerini zorlaştırabilir. Ancak katılımın düşük olması da alınan kararların meşrutiyeti açısından sakıncalı olabilir. İsviçre'de 250'den az nüfusa sahip komünlerde katılım oranı, seçmenlerin yaklaşık %30'u iken komün nüfusu arttıkça bu oran istikrarlı bir şekilde azalmaktadır. Örneğin 10.000 ila 20.000 nüfusa sahip komünlerde katılım oranı %5'in altına düşmektedir.¹¹⁷

b. Toplantı Daveti ve Önerilerin Sunulması

Komün meclisi toplantıları genellikle yılda iki kez yapılır. Örneğin Obwalden ve Solothurn kantonlarında bu toplantılar ilkbahar ve sonbaharda düzenlenir. Bunlar olağan toplantılardır ancak komün yönetiminin kararı veya aktif vatandaşların yirmide birinin yazılı olarak talep etmesiyle de olağanüstü toplantı yapılabilir.¹¹⁸ Bu toplantıların yılda en az iki

¹¹³ Ladner, Andreas, *Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen*, 66

¹¹⁴ Bkz. Siyasal Haklara İlişkin Yönetmelik (Verordnung über die politischen Rechte, VPR), Art. 1

¹¹⁵ Glarus Kanton Anayasası (Kantonalverfassung) Art.56/1

¹¹⁶ Solothurn Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art. 55

¹¹⁷ Ladner 'Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy', 211

¹¹⁸ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesezt) Art.36

kez yapılmasının ana amacı gelecek yılın bütçesini karara bağlamak ve geçen yılın yıllık hesabının seçmenler tarafından onaylanmasıdır.¹¹⁹

Meclis toplantılarının yapılmasından belirli bir süre önce, komün sakinleri toplantıda tartışılmasını istedikleri önerileri, komün konseyine bildirirler. Örneğin, Obwalden kantonunda ilkbaharda yapılacak bir toplantı için öneriler 1 Mart'a kadar, sonbaharda yapılacak toplantı için ise 1 Ekim'e kadar sunulmalıdır.¹²⁰ Sunulacak öneriler, tek bir konuya odaklanmalı, açık ve net olmalı, gerekçesi ve başlığı bulunmalı ve talepte bulunanın imzasını içermelidir.¹²¹ Öneriler, bu unsurlar ve federal ile kanton hukukuna uygunluk açısından komün yönetimi tarafından incelenir. Denetim sonucunda kabul edilenler, bir sonraki meclis toplantısı gündemine alınır.¹²²

Toplantının çağrısı komün başkanı tarafından komün konseyinin kararı, seçmenlerin belli bir kısmının talebi veya hükümet konseyinin talebi üzerine yapılmaktadır.¹²³ Çağrıdan sonra Toplantı gündemi ve işleyişi, toplantıda yapılacak görüşmeler hakkında kamunun bilgi sahibi olması ve toplantıya hazırlıklı gelmesi için toplantıdan belli bir süre önce komün yönetimi tarafından yayımlanır ve/veya seçmenlere gönderilir.¹²⁴ Bu süreler, toplantıya katılacakların hazırlık yapabilmesi için bir süre tanımak amacıyla belirlenmiştir. Toplantı daveti, zaman, yer ve görüşülecek maddeleri içermelidir. Çağrıda belirtilmeyen konularda komün toplantısında karar alınamaz.¹²⁵

c. Toplantının Yönetimi ve Önerilerin Görüşülmesi

Komün meclisi toplantıları genellikle meclis başkanı tarafından yönetilir. Ancak bu durum literatürde yer yer eleştirilmiştir; zira komün başkanı çoğu zaman sürecin bir tarafı olarak oylama prosedürlerini etkileyebilmektedir. Bu nedenle örneğin Bern Kantonundaki bazı komünlerde toplantılara o toplantı için özel olarak seçilen bir kişi başkanlık et-

¹¹⁹ Solothurn Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.19

¹²⁰ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art. 66

¹²¹ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.65

¹²² Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.67

¹²³ Solothurn Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.20

¹²⁴ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art. 37-38

¹²⁵ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.13

mektedir.¹²⁶ Toplantılarda düzeni sağlama yetkisi de başkana aittir. Örneğin Başkan, konu dışına çıkan veya saygı sınırlarını aşan konuşmacıları uyarır gerekirse bu kişilerin söz hakkı alınabilir. Toplantı tutanakları komün yönetimi tarafından tutulur ve kamuya açıktır.¹²⁷ Ayrıca toplantılar kamuya açıktır ancak seçmen olmayan kişiler seçmenlerden ayrı bir yerde otururlar.¹²⁸

Toplantının açılışında toplantıda ele alınacak konular, yani gündem, meclis toplantısında değerlendirilir. Örneğin, gündem sıralaması değiştirilebilir veya önerilerden herhangi biri meclisin kararı ile gündemden çıkarılabilir.¹²⁹ Gündem maddeleri ve tartışılacağı sıra kesinleştikten sonra, önerilerin sunumuna geçilir. Görüşülecek konular önce öneri sahibi tarafından sunulur. Gerekli durumlarda uzmanlar davet edilebilir, ancak bu uzmanların oy hakları bulunmaz.¹³⁰ Önerilerin müzakeresi sırasında diğer meclis üyeleri karşı öneri önerebilir veya öneride değişiklik yapılması talebinde bulunabilir.¹³¹ Teklif, karşı öneri veya değişiklik önerileri mecliste oylanır. Oylamalar genellikle el kaldırma yöntemiyle yapılır.¹³² Bütün bu açıklamalarımız neticesinde komün meclisinin müzakereci bir vafa sahip olduğu görülmektedir. Karar öncesinde tartışma yapılması için yerel halka zaman verilmektedir, ayrıca toplantı sırasında halk, projeleri değiştirme veya yeni öneriler getirme imkânına sahiptir.

Komün meclisi toplantılarında yalnızca gündemdeki konular ele alınmaz, aynı zamanda seçimler de yapılır. Bazı kantonlarda yürütme organı doğrudan toplantıda diğer kantonlarda ise sandık oylaması ile seçilmektedir.¹³³ Eğer toplantı içerisinde yönetime ilişkin seçimler de yapılacak ise bu durumda toplantıda bulunan her aktif üye serbestçe aday önerme hakkına sahiptir. Aday önerileri oylama başlayana kadar sunulabilir.¹³⁴ Komün toplantısı sonucunda alınan kararlar kabul edildiğinde

¹²⁶ Ladner, Gemeindeversammlung und Gemeindeparlament, 9

¹²⁷ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art. 44

¹²⁸ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art.15/1

¹²⁹ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art.47

¹³⁰ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art 46

¹³¹ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art. 69

¹³² Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art.55

¹³³ Ladner, Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene - die Beteiligung an Gemeindeversammlungen, 69

¹³⁴ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindengesetz) Art.59

hukuki geçerlilik kazanır. Ancak bazı kararlar için ayrıca kanton hükümetinin onayı gerekebilir.¹³⁵

Bazı konular hakkında komün meclisinin tek başına toplantıda karar vermesi yeterli değildir ayrıca o konuda referandum yapılmalı ve sandık oylamasının yapılması gerekmektedir. Örneğin, başka bir komün ile birleşme kararı, sınırlardaki değişiklik, adının değiştirilmesi gibi hususlar referanduma sunulması gereken yasal düzenlemelerdir.¹³⁶

d. Kararların Yayımı ve İtiraz Süreleri

İsviçre’de toplantı kararları açısından şeffaf bir süreç söz konusudur. Bazı komünlerin internet siteleri vardır. Örneğin Uri Kantonunda seçmenlerin kabul ettikleri komün yönetmeliklerinin komünün internet sitesinde yayınlanabileceği belediye kanununda düzenlenmiştir.¹³⁷ Ayrıca komünün internet sitesi üzerinden toplantı ilanı paylaşılabilir. Bu gibi hususlar ve komün meclisinin aldığı kararlar Eylül 2018 tarihinden beri İsviçre dijital resmi gazetesinde yayınlanabilmektedir.¹³⁸ Bunların haricinde genel olarak toplantı tutanağı ve alınan karar, yayın tarihinden itibaren belli bir süreyle komün yönetiminde incelemeye açık olabilir. Bu kararlara karşı, yayın tarihinden itibaren genellikle 5 gün içinde oy kullanma hakkının ihlali ile ilgili veya 30 gün içerisinde hukuka aykırılık, yanlış veya eksik olgu tespiti nedeniyle itiraz yapılabilir.¹³⁹

V. Değerlendirme ve Somut Önerilerimiz

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve halkın yerel düzeyde karar alma süreçlerine etkin katılımının sağlanması, yalnızca yasal araçların varlığıyla değil, bu araçların işlerliğini garanti altına alan kurumsal ve yapısal düzenlemelerle mümkündür. Yaptığımız karşılaştırmalı inceleme, İsviçre’deki komün meclislerinin işlevselliği karşısında Türkiye’deki köy derneklerinin büyük ölçüde işlemez durumda olduğunu orta-

¹³⁵ Obwalden Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.61

¹³⁶ Basel-Landschaft Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art. 48

¹³⁷ Uri Kantonu Belediye Kanunu (Gemeindegesetz) Art.8

¹³⁸ ePublikation – Die elektronische Publikationsplattform der Schweiz,” Schweizerische Eidgenossenschaft, erişim 27 Mayıs 2025, <https://www.epublikation.ch>.

¹³⁹ Brütten Komünü. "9 Aralık 2024 Tarihli Komün Meclisi Kararları." Erişim 12 Nisan 2025. <https://epublikation.ch/#!/search/publications/detail/6edac7c9-fc26-4deca0e-bba01cb17d2d>.

ya koymaktadır. Bunun nedeni olarak köy derneklerine bırakılmış olan görevlerin genellikle ihtiyar meclisi tarafından karara bağlanması ve köy derneklerinin görevlerini icra etmek için toplanmaması gösterilmektedir. Bu yüzden köy derneklerinin kaldırılarak yerine köyün nüfusuna göre değişen üye sayısından oluşan bir köy meclisinin kurulması daha uygun olacağı bazı yazarlar tarafından düşünülmektedir.¹⁴⁰ Bunun tam aksine Köylerin nüfusunun genellikle az olduğu ve bu tür küçük birimlerde demokratik katılımın daha etkin şekilde sağlanabildiği göz önünde bulundurulduğunda, köy derneğinin yerine seçimle oluşan bir köy meclisi kurulmasının anlamlı olmadığını düşünen yazarlar da bulunmaktadır.¹⁴¹ Bizim bu konudaki esas görüşümüz köy derneği kurumunun kaldırılması ancak ona işlerlik kazandırmaktır.

Komün meclislerinin etkinliğini ise yalnızca İsviçre'nin federal yapısı ya da halkın doğrudan demokrasiye yatkınlığı ile açıklamak yetersiz kalmaktadır. Bu yapının işlemlerini sağlayan başlıca unsurlar arasında güçlü idari ve mali özerklik, toplantı usullerinin ayrıntılı biçimde düzenlenmiş olması ve halkın tercihlerini önceleyen siyasal irade yer almaktadır. Bu çerçevede, aşağıda sunduğumuz öneriler esas itibarıyla yapısal düzeyde olmakla birlikte, kanun diline ilişkin bazı usuli iyileştirme önerilerini de içermektedir.

1) *Köy Kanunu'ndaki dil ve kavram sorunu çözülmeli:* Köy Dernekleri ifadesi köyün bir organını olarak kullanılsa da sıklıkla Dernekler Kanunu'na göre sosyal, kültürel ve ekonomik dayanışma amacıyla kurulan köy dernekleri ile karıştırılmaktadır. Bu yüzden öncelikli olarak 'Köy Derneği' ismi 'Köy Meclisi' olarak değiştirilmelidir. Zira meclis genellikle tüm üyelerin katılımına açık olan ve karar alma yetkisi bulunan bir yapıdır. Bu bağlamda ayrıca Köy Kanunu'nun gerek dili ve gerekse metninin güncellenmesi ve anlaşılır şekilde yeniden formüle edilmesi gerekmektedir. Örneğin 'süprütülük' 'sığirtmaç' 'göz kulak olmak' gibi terimler kaldırılmalı; kanun diline daha uygun, sade ve anlaşılır günümüz Türkçesi ile oluşturulmalıdır.

2) *Köy Derneğinin varlığı devam etmeli ancak işler hale getirilmelidir:* Köy derneklerinin kaldırılması ve yerine köy meclisinin kurulması

¹⁴⁰ Ibid. s.406, benzer görüş için Yavuz, Türk mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi üzerine bir araştırma, 71

¹⁴¹ Zerrin Toprak, Yerel Yönetimler, (İzmir: Nobel Yay., 2001), 201

yerine, köy derneği ile ihtiyar meclisinin görevlerinde değişiklik yapılması ile bu kurumlara işlerlik kazandırılabilir.¹⁴² Ana karar organı komünlerdeki gibi köy derneği olmalı ihtiyarlar meclisi daha çok danışma ve muhtar ile yürütme durumunda olmalıdır. Alternatif olarak köylerin nüfuslarının artırılması durumunda belli bir nüfustan sonra temsili sistem öngörülebilir.¹⁴³ Ancak kanımızca böyle bir sistem getirilecek ise de burada temsili sisteme geçmek bir zorunluluk yerine bir tercih olarak düzenlenmeli ve aslen köyün nasıl yönetileceğine İsviçre'deki gibi köy sakinlerinin kendisi karar vermelidir.

3) *Köy derneklerinin idari ve mali özerklikleri kuvvetlendirilmelidir*: Köy derneklerinin işlememesinin en büyük engellerinden biri, bu seçmen topluluğunun karar vereceği hususların son derece sınırlı olmasıdır. Ayrıca köye ait işler 1924 yılındaki koşullara göre hazırlanmıştır ve bu hizmetler o zamandan beri değişmemiştir. Bu bakımdan sayılan işlerin büyük bir kısmı günümüzde önemini yitirmiştir ve ayrıca sıralama şeklinde işlerin belirtilmesi günümüzdeki yasa teknikleri ile bağdaşmamaktadır.¹⁴⁴ Aynı zamanda işlerin bu kadar ayrıntılı ve sıralı bir şekilde düzenlenmesi köylerin yönetim özerkliğini zedelemektedir. Ayrıca gerekli mali özerkliğe sahip olmadığı için köylerin yerine getiremediği birçok hizmet merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Hizmetlerin isteğe bağlı ve zorunlu olarak ayrılması ne objektif bir temele dayanmaktadır ne de anlamlıdır.¹⁴⁵ Mahalli karakterde olan hizmetler mümkün olduğu kadar mahalli idareye bırakılmalıdır. Toplum değiştikçe ve teknolojik gelişmeler yaşandıkça, bir kanunda işlerin detaylı bir şekilde düzenlenmesi, sonraki dönemler için yetersiz kalacaktır. Bu nedenle, Köy Kanunu, köydeki genel ihtiyaçlara karşılık verebilecek genel işler öngörmeli ve bu işlerin detaylandırılmasını köy derneklerine bırakmalıdır. Bununla birlikte köydeki ihtiyaçlar açısından yerel halka geniş bir esneklik tanınmalıdır.

Hizmetlere karar verme yetkisinin köy derneklerine bırakılması tek başına yeterli olmamaktadır. Aynı zamanda köy sakinlerinin vereceği kararın uygulanabilmesi için köyün kendisine belli bir mali özerklik de

¹⁴² Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 82

¹⁴³ Hasan H. Can, İlker Gündüzöz ve Kasım Turgut, der., Köy Kanunu Çalıştayı (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2010), 52

¹⁴⁴ Toprak, Yerel Yönetimler, 210

¹⁴⁵ Ibid., 211; Tortop ve diğerleri, Mahalli İdareler, 416

sağlanmalıdır. Hükümet, mali yetersizlikler nedeniyle köylere verilen görevlerin il özel idareleri ve merkezi idare tarafından üstlenildiği belirtilmektedir.¹⁴⁶ Kanaatimizce bu alanda köklü reformlar yapılmalı ve köyler hizmetlerini yürütebilecekleri yeterli mali kaynaklara erişebilir olmalıdırlar. Bu bakımdan bazı yazarlar salmanın kaldırılmaması gerektiğini ancak tavan fiyattan kaynaklanan işlevsizliğin yeni bir düzenleme ile giderilmesini istemektedir.¹⁴⁷ İmece ile ilgili yapılan düzenlemelerin (örneğin kimlerin çalıştırılacağı, çalışma süresi gibi hususlar) yetersiz olduğu görülmektedir.¹⁴⁸ Biz burada kanunda varlığını korumasını ve detaylıca düzenlenmesini gerekli bulmuyoruz. Keza bazı yazarlar da imecenin İsviçre'deki gibi gönüllülük esasına dayalı olması ve bu nedenle kanunda düzenlenmesini gerekli görmemektedir.¹⁴⁹ Burada kanımızca köylerin gelirlerinin artması için salmanın haricinde genel bütçeden bir pay ayrılması daha doğru olur, salmanın kaldırılması durumunda ise bu payın oranı daha da artırılmalıdır. Nitekim birer mahalli idare birimi olan belediyeler ve özel il idarelerine devlet bütçe vergi gelirlerinden pay veriliyorsa köylere de bu kaynaktan para ayrılabilirdir.¹⁵⁰

4) *Köy derneğinin kararları üzerindeki denetim yetkisi açık olmalıdır*: Denetim açısından idari amirin kanundan doğan onama niteliğindeki yetkisi keyfiliğe yol açabilir.¹⁵¹ Bu yüzden onama veya rıza göstermenin içeriğinin düzenlemeler ile belirginleştirilmesi ve mülki amirlerin bu kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğunun açıkça belirtilmesi önemlidir. Kanımızca köy organlarının kararları üzerinde sadece hukuki denetim mümkün olmalıdır.

5) *Köy Derneklerinin uygulamada işlerlik kazanabilmesi için gerekli usul düzenlemeleri yapılmalıdır*: Köy derneklerinin uygulamada işlerlik kazanabilmesi, öncelikle toplantı ve karar alma süreçlerine ilişkin açık ve ayrıntılı usul kurallarının belirlenmesine bağlıdır. Katılım ve ka-

¹⁴⁶ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Recommendation 29 (1997) on the state of local and regional democracy in Turkey, 4 Haziran 1997, <https://rm.coe.int/1680718ff4> (Erişim Tarihi: 15 Nisan 2025)

¹⁴⁷ Tortop ve diğerleri, Mahalli İdareler, 417

¹⁴⁸ Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 93

¹⁴⁹ Can, Gündüzöz ve Turgut, der., Köy Kanunu Çalıştayı, 54

¹⁵⁰ Ibid., 55

¹⁵¹ Gözübüyük, Türkiye'de Mahalli İdareler, 85

rar yeter sayıları ile oylamanın açık mı yoksa gizli mi yapılacağı gibi hususlarda yasal düzenlemelerin yapılması, karar alma süreçlerinin meşruiyetini ve işlerliğini artıracaktır. Ayrıca şeffaflık açısından alınan kararların ilanının sağlanması gerekmektedir. İsviçre örneğinde gördüğümüz üzere bu hususlar ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve uygulamanın gelişmesine olanak sağlamıştır. Her ne kadar İsviçre sisteminde olduğu gibi, katılım yeter sayısı belirlememek bir seçenek olarak değerlendirilebilse de diğer doğrudan demokrasi araçlarının (örneğin halk girişimi ve referandum gibi) bulunmadığı bir sistemde bu yaklaşım, kararların meşruiyeti açısından sorunlu sonuçlar doğurabilir. Zira bu tür mekanizmaların yokluğunda toplantılara katılmayan üyelerin iradesi tamamen dışlanmakta, bu da temsil ve katılım ilkeleriyle çelişmektedir.

6) *Köy derneklerinin kullanımının arttırılması sağlanmalı ve doğrudan demokrasiyi geliştirecek yeni katılım araçları ve politikalar geliştirilmelidir:* Köylerin sayıları ve nüfusu giderek azalmaktadır. Köylerin sayısını ve nüfusunu arttırmak köy derneklerinin uygulanacağı doğrudan demokrasiyi yaygınlaştırma adına önemli bir adım olacaktır. Aynı zamanda yüksek nüfusa sahip köylerde ve mahallelerde (artık büyükşehirlerde köy tüzel kişiliği olmadığından mahallelerde bu pratiğin devam etmesini sağlamak adına) İsviçre’de olduğu gibi toplantı demokrasisi seçimlik bir tercih olabilir ve hatta sakinlere halk girişimi gibi bir aracın getirilmesi ile doğrudan demokrasinin uygulama alanı arttırılabilir. Somut önerilerimizin pratikte uygulanabilmesi için yeni bir Köy Kanunu yeterli değildir. Aynı zamanda yasa koyucunun yerel yönetimleri ilgilendiren diğer kanunlarla ilgili kapsamlı bir reform yapması gerektiği kanaatindeyiz. Bu reformlar ile bu kanunlara katılımcı, müzakereci ve doğrudan demokrasi anlayışını yansıtacak halk meclisleri, halk girişimi, referandum gibi halkın kullanabileceği araçlar getirilebilir. Bu araçların kentli nüfuslarda kullanılabilir olması, köy dernekleri kurumunun işletilmesini ve uygulamasını da sağlayacaktır. Son olarak ise, kanunlarla ilgili düzenlemelerin yanı sıra bu araçlara işlerlik kazandırmak için gerekli politikaların üretilmesi de amaçlanmalıdır.

KAYNAKÇA

Budge, Ian. "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate." Essay. In *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, edited by David Held, 136–55. Stanford, California : Stanford University Press, 1993.

Can, Hasan H., Gündüzöz, İlker ve Turgut, Kasım der., *Köy Kanunu Çalıştayı* (Ankara: İçişleri Bakanlığı, 2010).

Carlen, Louis. "Die Landsgemeinde." In *Les origines de la démocratie directe en Suisse / Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, edited by Andreas Auer, 15–26. Bâle et Francfort-sur-le-Main: Helbing & Lichtenhahn, 1996.

Dalgıç, İrmak. "Katılım Hakkının Temeli: Köy Kanunu." *Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Akademik Dergisi* 6, no. 11 (July 27, 2023): 73–95.

Dik, Esra. "Türkiye’de Erken Cumhuriyet Döneminde (1923-1930) ‘Köy’ Sorunu." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 71, no. 3 (2016): 693–729.

Dik, Esra. "Demokrat Parti döneminde köyleri ‘belediyeleştirme’ önerisi: 1951 Tarihli Köy Kanunu tasarısı". *Journal of International Management Educational and Economics Perspectives* 11, sy. 1 (Haziran 2023): 28-39

Erol, Veysel. "Doğrudan Demokrasi Uygulamasında Köy Dernekleri: Sorunlar ve Çözüm Önerileri." *Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* 10 (Ocak 2023): 37–43.

Göktolga, Okan. "İsviçre Yerel Yönetim Yapısı ve Komünler," *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi* 6, no. 2 (2017): 68–79

Gözler, Kemal. *Mahalli İdareler Hukuku*, Ekin Kitapevi Yayınları, 2018

Gözler, Kemal. "Osmanlı/Türk Köy İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa’dan mı İktibas edilmiştir?" *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 68, no.2 (2019): 413-443

Gözübüyük, A. Şeref. *Türkiye’de Mahallî İdareler*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1967.

Held, David. "Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?" in *Prospects for Democracy: North, South, East, West*, edited by David Held, 13–52. Stanford, CA: Stanford University Press, 1993.

İşık, Hüseyin Murat. "İsviçre Konfederasyonu Hükümet Sisteminin Meclis Hükümeti Sistemi Bakımından Değerlendirilmesi". *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 27, sy. 47 (Aralık 2022): 533-61.

İşık, Sezen Kama. *Güncel Gelişmeler Işığında Halk Teşebbüsü*, Oniki Levha Yayıncılık, İstanbul Ekim 2023.

Ladner, Andreas. "Size and Direct Democracy at the Local Level: The Case of Switzerland." *Environment and Planning C: Government and Policy* 20, no. 6 (December 2002): 813–28. Ladner, Andreas. "Swiss Confederation." In *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, edited by Nico Steytler, senior ed. John Kincaid, 330–363. A Global Dialogue on Federalism, vol. VI. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2009.

Ladner, Andreas, "Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy", in Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin (eds), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (Oxford Academic, 2011)

Ladner, Andreas. *Gemeindeversammlung und gemeindeparlament überlegungen und Empirische Befunde zur Ausgestaltung der Legislativfunktion in den Schweizer Gemeinden* andreas ladner. IDHEAP, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne, 2016.

Ladner, Andreas and Keuffer, Nicolas "Municipalities", in Patrick Emmenegger, and others (eds), *The Oxford Handbook of Swiss Politics*, Oxford Handbooks (Oxford Academic, 18 Dec. 2023)

Loughlin, John, Hendriks, Frank and Lidström, Anders. "Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models." In *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, edited by Frank Hendriks, Anders Lidström, and John Loughlin, (Oxford Academic, 2011)

Muratoğlu, Tahir. "Alman Hukukunda Mahalli İdareler Arasında İşbirliği" *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 15, no. 1 (Mayıs 2016): 117-144

Oesch, Matthias and Thommen, Marc. *Constitutional Law in Introduction to Swiss Law* (2nd Edition). Zürich: sui generis Verlag, 2022.

Osten, Necmi. “İdare Hukuku Bakımından Türkiye’de Komün” Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 1, sy. 2 (Haziran 1944): 232-253

Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak, Yerel yönetimler : kuram ve uygulamada küresel ve ulusal konular ve sorunlar. Bursa: Ekin Yayınevi, 2015

Schaub, Hans Peter. "Maximising Direct Democracy – by Popular Assemblies or by Ballot Votes?" Swiss Political Science Review, 18 (2012): 305-331.

Staatslexikon: Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. 6., völlig neu bearb. und erw. Aufl., Bd. 3. Freiburg: Verlag Herder, 1959.

Suter, Andreas. “Die Genese der direkten Demokratie – Aktuelle Debatten und wissenschaftliche Ergebnisse.” In Wege zur direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen, edited by René Roca and Andreas Auer, 283–294. Zürich: Schulthess Verlag, 2011.

Toprak, Zerrin, Yerel Yönetimler, İzmir: Nobel Yay., 2001.

Tortop, Nuri, Aykaç Burhan, Yayman Hüseyin ve Özer M. Akif, Mahalli İdareler, 3. Baskı (Ankara: Nobel Yayın, 2014)

Ulusoy, Ahmet, ve Tekin Akdemir. Mahalli İdareler: Teori-Uygulama-Maliye, Ankara, Seçkin Yay., 2013

Uygun, Oktay. Demokrasi. 4. baskı. İstanbul: Onikilevha Yay., 2020.

Uygun, Oktay. Devlet Teorileri. Gözden geçirilmiş 7. baskı. İstanbul: Onikilevha Yay., 2020.

Fehmi Yavuz, Türk mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi üzerine bir araştırma, (Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi,1966)