Bülent Duru, "Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu'nun Taşıdığı Olanaklar", Birikim Dergisi, S. 296, Aralık 2013, s.55-63.

Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu'nun Taşıdığı Olanaklar

Bülent Duru[*]

"Kürt sorunu" ve "ekolojik bunalım"ın Türkiye gündemini daha uzun ve yoğun biçimde meşgul edeceğinden kuşku yok; nasıl yakın geçmişimizde bunlardan birincisinin ağır sonuçlarına tanıklık ettiysek büyük olasılıkla yakın gelecekte de ikincisinin yıkıcı etkilerine maruz kalacağız. Birlikte yaşama olanaklarının azalmasından, doğal değerlerin yitirilmesine kadar önümüzde duran siyasal ve ekolojik sorunlar yönetim düzenimizde daha paylaşımcı ve özgürlükçü düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Bunun yolu da yerel yönetimleri yalnızca hizmet sunan, sorun çözen kurumların ötesinde, farklı etnik, dinsel, kültürel grupların kendi kendilerini yönetmelerine olanak tanıyacak bir katılım ve demokrasi aracı olarak da görmekten geçiyor. Söz konusu iki büyük soruna çözüm bulma sürecinde gündeme gelecek yeni yerel yönetim arayışlarında köylerde geleneksel olarak sürdürülen yaşam biçiminin ve uygulanan yasal düzenlemenin kimi özellikleri yol gösterici olabilir.

2012 yılında yaklaşık 16 bin köyün kapatılma kararının alınmasının kırsal yerleşimleri ve bir yerel yönetim birimi olarak köyleri tekrar gündeme getirmesinden yola çıkarak hazırlanan çalışmanın birbiriyle bağlantılı iki amacı bulunmaktadır:

[*] A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi
Kaynak: Bülent Duru, "Demokratik, Ekolojik Yerel Yönetimlere Ulaşmada Köyler ve Köy Kanunu'nun Taşıdığı Olanaklar", Birikim Dergisi, S. 296, Aralık 2013, s.55-63.

i)1924 yılında çıkarılan ve bugün de yürürlükte bulunan Köy Kanunu'nun, Cumhuriyetin kuruluş yıllarındaki özerklik arayışı döneminin son ürünü olduğunu; dolayısıyla köylerin Türkiye'deki hiçbir yerel yönetim biriminde olmadığı kadar özerk ve yetkili kılındığını göstermek;

ii)Kırsal kesimlerde bugüne değin yaşanan yönetsel ve siyasal deneyimlerin ve köylerin yönetim yapısını düzenleyen Köy Kanunu'nun, geleceğin demokratik, özerk, ekolojik yerel yönetimlerinin kurulmasında önemli ipuçları verme potansiyeline sahip olduğunu ortaya koymak.

Kırsalın Önemsizleşmesi

Kentlerin iktisadi, idari ve siyasi olarak ağırlıklarını koydukları bir dönemden geçiyoruz; resmi verilere göre nüfusumuzun yaklaşık yüzde sekseni kentsel yerleşim yerlerinde yaşıyor. Adeta sosyalist ve ekolojik ütopyaların öngördüklerini tersten yaşama geçirerek -her yeri kentleştirerek- kent ve kır ayrımını ortadan kaldırmak üzereyiz; Avrupa'yı rakamsal olarak yakaladığımız tek alanın bu olduğu bile söylenebilir. Çoğumuzun artık kanıksadığı bu durum aslında çok da geçmişe gitmiyor; dönüp geriye baktığımızda yalnızca otuz yıldan beri ülke nüfusunun çoğunluğunun kentlerde yaşadığını görüyoruz.

Çoğunluk kentlerde yaşadığı, bütün toplumsal-ekonomik etkinlikler kentsel alanlardan kaynaklandığı için de köylerin durumu, kırsal kesimin sorunları öteden beri daha az önemli görülüyor. Yasal düzenlemeler de, kırsal kesimin çözülme sürecini hızlandırıyor; öyle ki bir süre sonra köye dönüş projeleriyle memleketine yollananlar karşılarında köylerini değil, yakındaki belediyeye bağlanmış bir mahalleyi bulacaklar. Sözünü ettiğim bu ikincillik durumu sözcüğün dilimizde kullanımına da yansımış durumda: Köylerin boşaltılmasından, köyden şehre inmeden ya da köy pazarlarından söz ettiğimizde bir yandan siyasal, kültürel ve ekolojik sorunları akla getirirken bir yandan da köyün, kırsal kesimin geride kalmışlığına göndermede bulunuyoruz.

Oysa kentlerde yaşayanların çektiği sorunların önemli bir bölümünün kaynağında kırsal kesimin içinde bulunduğu durum bulunmaktadır; gıdadan işsizliğe, enerjiden çevreye kadar kentsel yaşamda ortaya çıkan her bir sorun kırsal kesimdeki sıkıntılardan beslenmektedir. Demografik ve ekonomik doygunluk noktasına ulaşan kentlerin kırsal kesimlere doğru yayılmaya başlaması[1] bir yandan doğal çevre üzerindeki baskıyı artırırken, bir yandan da bu alanların yönetimini kentsel birimlerin eline vermektedir; köylerin kapatılması kararını bu sürecin bir sonucu olarak görmek gerekir.

Komün Yönetimi Olarak Köyler

Geleneksel komün yönetiminin özelliklerini taşıyan -yani ortaklaşa yaşama bilincine sahip, özerk bir yönetim sürdüren, mali ve yönetsel açıdan görece bağımsız, halkın yönetime katılabildiği- yerel yönetim birimlerinin Türkiye'ye yabancı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Yerel yönetim deyince akla ilk gelen kurumlar olan belediyeler de bu nitelemeden bağımsız değildir; yönetimde gerçek katılımı sağlayacak kadar küçük, geçmişi eskilere dayanan ya da belli etnik kümelerin oluşturduğu yerler dışarıda bırakılacak olursa, bir bütün olarak belediyelerimiz özerk yerel yönetim kavramının çok dışındadır.

[1] İnsanlar tarafından oluşturulan yapay çevrenin, bir anlamda kentlerin, doğal çevre üzerindeki olumsuz etkilerini çevre sorunları olarak tanımlayan bir çalışma için bkz. Hasan Ertürk, *Çevre Bilimleri*, 3. Baskı, Ekin, Bursa, 2009, s. 4.

Yerel yönetimler sözüyle belediyeler özdeşleşmiştir; oysa bunun yanında il özel idareleri ve köyler olmak üzere iki yerel yönetim birimimiz daha bulunmaktadır. Aralarında en az tanınanı olan il özel idarelerini büyük kentlerde yaşayanlar neredeyse yalnızca birtakım inşaat tabelalarından hatırlar; köylerde yaşayanlarsa yalnızca devletin yol, su getiren bir kurumu olarak görür. Oysa köylere gelince durum farklıdır; hemen herkes köy denilen bir yer olduğunu bilir ancak onu bir yerel yönetim birimi olarak algılamaz: Köyler daha çok bir yaşam ortamı, köklerin bağlı olduğu yer olarak kabul edilir.

Bundan ötürü Türkiye’de geleneksel komün yönetimine en çok yaklaşan kurumun köyler olduğunu, ancak onun da mali ve teknik açıdan içinde bulunduğu güçlükler nedeniyle bir yerel yönetim birimi niteliğine kavuşamadığını söyleyebiliriz; bunun içindir ki binlerce köyü kapatma kararının alınması fazla ses getirmemiştir.

Unutulan Köy Kanunu

Köy Kanunu, Cumhuriyet dönemi yerel yönetimlerinin temel düzenlemesidir. Nasıl bugün Belediye Kanunu yerel yönetimler için temel oluşturuyorsa, o dönemde de nüfusun çoğunluğu köylerde yaşadığı için Köy Kanunu’nu gündelik yaşam sorunlarının ele alındığı ana düzenleme olarak kabul etmek gerekir. Modernleşme ve kentleşme ile zamanla Köy Kanunu önemini yitirmiş, öncelik Belediye Kanunu’na geçmiştir.

Kırsal alanların ekonomik ve yönetsel açıdan önemini yitirmelerinin bir göstergesi köylerin yaklaşık yarısının kapatılması ise bir diğer göstergesi de bugüne değin iktidarların köylerin bağlı olduğu yasayı kökten yenileme ihtiyacını duymamalarıdır. Yerel yönetimlerle ilgili bütün yasalar Cumhuriyet’in kuruluşundan bu yana esaslı dönüşümlere uğradığı halde Köy Kanunu 1924’ten beri çok az değişiklik geçirerek günümüze kadar gelebilmiştir. Bu durumun temel nedeni, giderek önemi azalan bir yönetsel birimin yasal düzenlemelerde önceliği yitirmesi olsa da, aşağıda göreceğimiz üzere, biçim ve içerik açısından Yasanın taşıdığı kimi özellikleri yabana atmamak gerekir.

1924 Anayasası’ndan hemen önce kabul edilen ve bugün de yürürlükte bulunan Köy Kanunu, hem yeni bir devlet kurma iradesini, hem modernleşme arzusunu hem de ülkedeki farklı etnik kümeleri yönetime dahil etme zorunluluğunu barındıran bir belge olarak kabul edilebilir. Bu yasayla bir yandan, merkezi yönetimin yetersizliğinin de etkisiyle, köyler adeta küçük bir devlet gibi görülüp batılı yaşam biçimini sağlamayı hedefleyen yetkilerle donatılırken bir yandan da katılımı artırıcı yöntemler öngörülmüştür.

Yönetim yapımızda ayrıksı bir yerde duran Köy Kanunu’nun söz konusu özellikleri üzerinde bugüne değin fazla durulmuş değildir. Bunun en önemli nedeni kuşkusuz, yerel özerklik ve katılım gibi konularda son derece olumlu nitelikler taşıyan hükümlerin tam anlamıyla uygulamaya geçememesidir. Yasanın kabul edilmesinin hemen ardından, ulusal devleti güçlendirmek üzere yetki genişliği ve merkeziyetçilik ilkeleri temelinde yükselen 1924 Anayasası ilan edilmiş; bir anlamda Köy Kanunu, doğuş koşullarındaki daha özgürlükçü, daha çoğulcu havadan yoksun biçimde yaşamını sürdürmek zorunda kalmıştır. 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde de benzer koşullar devam etmiş, Kürt Hareketinin giderek güçlenmesinin yarattığı bölünme kaygısı Yasanın özgürlükçü ruhunun göz ardı edilmesine neden olmuştur.

Cumhuriyetin, kuruluş dönemindeki adem-i merkeziyetçi yaklaşımdan hızla uzaklaşması, ülke bütünlüğünü güçlendirme kaygısıyla merkezin vesayetini ağırlaştıran düzenlemelerin yapılması, köy

yönetiminin mali, teknik açıdan yetersizleşmesi ve ülkenin hızla kentleşerek kırsal kesimin işlevsizleşmesi de Köy Kanunu'nda yer alan öncü düzenlemelerin kağıt üstünde kalmasına yol açmıştır.

Oysa kırsal kesimdeki yerel yönetim birimlerinin yönetsel çerçevesini oluşturan Köy Kanunu'nun satır aralarında, daha demokrat, daha paylaşımcı bir yönetime ulaşmayı sağlayacak kimi yöntem ve araçlar bulunuyor.

Özerklik Arayışı Döneminin Son Ürünü

Köy Kanunu'nu Türkiye'nin kuruluş yıllarındaki çoğulculuğa, yerel özerkliğe yönelme eğiliminin son aşamalarından biri olarak değerlendirebiliriz. İllere özerklik tanıyan 1921 Anayasası ile doruğa ulaşan bu dönem 1924 Anayasası'nın kabul edilmesi ile sona ermektedir.[2] Daha çok Kürtleri devlete bağlama kaygısıyla gündeme getirilen aşağıdaki öneri ve tasarılar somut olarak yaşama geçirilememiş, yakın tarihimizin tartışmalı konuları olarak kalmışlardır:

-22 Ekim 1919'da yapılan Amasya Protokolü'nde Kürtlerin gelişme serbestliğini sağlayacak şekilde, ırk hukuku ve sosyal haklar bakımından desteklenmelerine, daha iyi duruma getirilmelerine izin verilmesinin karara bağlanması;[3]
-27 Haziran 1920'de El Cezire Kumandanlığı'na gönderilen talimatta Kürtlerin kendi kaderlerini tayin hakkından söz edilmesi;[4]
-10 Şubat 1922'de Büyük Millet Meclisi'nde yapılan gizli oturumda "Kürdistan'ın Özerkliği Yasası"nın 64'e karşı 373 oyla kabul edildiğinin öne sürülmesi;[5]
-16 Ocak 1923'teki İzmit Basın Toplantısı'nda Mustafa Kemal'in Kürtlerin Teşkilât-ı Esasiye Kanunu uyarınca yerel özerklik kazanacağını söylemesi;
-28 Ekim 1923'te, Cumhuriyet ilan edilmeden hemen önce, yazımı bitirilen Mustafa Kemal'in anayasa taslağında yerel yönetimlere 1921 Anayasası'ndaki gibi geniş yetkiler verilmesi.[6]

1920'lerin Meclis Görüşmelerinde Köylerin Özerkliği

Yukarıda zamandizinsel olarak verilen gelişmelerden de görülebileceği gibi Köy Kanunu, illere geniş özerklik tanıyan 1921 Anayasası'nın ve yerel özerklik düşüncesinin gündemde olduğu bir dönemin ürünüydü. 1921 Anayasası Meclis görüşmelerinden yeni yönetimin güçlü bir köy yasasının çıkarılmasından yana olduğunu görebiliyoruz. Bu dönemde köye yönelik ilk somut düzenleme girişimi,

[2] Görece daha özgürlükçü ve çoğulcu bir yaklaşımın egemen olduğu bu yıllar için "burjuva devriminin demokratik boyutu" nitelemesi yaparak kuruluş dönemini ayrıntılı bir biçimde inceleyen bir çalışma için bkz. Faruk Alpkaya, Türkiye Cumhuriyetinin Kuruluşu (1923-1924), İletişim, İstanbul, 2009; kuruluş aşamasındaki yerellik-merkeziyetçilik ikileminin güncel bir değerlendirmesi için bkz. Dinçer Demirkent, "90. yılında Cumhuriyet", *Radikal*, 27.10.2013.
[3] Ayşe Hür, "Mustafa Kemal ve Kürt Sorunu", *Radikal 2*, 25.12.2005; Cemil Koçak, "Yanlış Yanlıştır", *Radikal*, 13.12.2006; Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Belgelerle Mustafa Kemal Atatürk*, Ankara, 2003, s. 99.
[4] Hatip Dicle, "Demokratik Özerklik Üzerine (8)", *Özgür Gündem*, 19.01.2011; *TBMM Gizli Celse Zabıtları*, Cilt:3, s. 550-551, İş Bankası Yayınları.
[5] Dicle, *a.g.k.*
[6] *Türkiye Cumhuriyeti İlk Anayasa Taslağı*, Kentbank, İstanbul, 1998. Ayrıntılı bilgi için bkz. Murat Sevinç, *Anayasa Yazıları*, 3. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, s.28, 29.

"İdare-i Kura ve Nevahi Kanun Layihası" olmuş ancak köylere geniş bir özerklik tanıyan tasarı yasa haline gelememiştir.[7]

Her ne kadar yasalaşmasından yalnızca iki hafta sonra merkeziyetçi 1924 Anayasası ilan edilse de[8] Köy Kanunu'nun 1921 Anayasası'nın adem-i merkeziyetçi kurgusunu yaşama geçirmek üzere hazırlandığı anlaşılmaktadır. Yasanın gerekçesinde yönetsel yapıyı düzenleme işine en basit birimden, yani köylerden başlanacağının belirtilmesi bunun güçlü bir kanıtı olarak değerlendirilebilir:

> "Kavanini idariyemizi ıslah ve ikmal için yukarıdan başlıyarak (Teşkilâtı Esasiye Kanunu), (îdarei Umumiyei Vilâyat), (Îdarei Hususiyei Vilâyat) ve badehu (îdarei Belediye) kavaninin tanzimi sırasını takibetmek veyahut aksi olarak belediye teşkilâtından başlayıp yukarıya doğru gitmek kabildir. Biz, gerek Teşkilâtı Esasiye ve îdarei Vilâyat kanunlarının, muhtacı tatil bulunmakla beraber, mevcud olduklarını ve teşekkülü tabiînin basitinden mürekkebe gitmek bulunduğunu nazarı dikkate alarak evvelâ belediyelerden ve onların da en küçük fakat en kesir olan köy kısmından başlamağı[9] muvafık görüyor ve binaenaleyh bu mazbatamızla evvelâ (Köy Kanunu)nu Muvacehei Celilelerine arz eyliyoruz." [10]

Günümüzdeki yerel yönetim tartışmalarında ön sıralarda yer alan büyükşehir düzenlemesinin ilk olarak Köy Kanunu'nun gerekçesinde gündeme getirildiğini görmek ilginçtir. Buna göre yerel yönetimler "köy, kasaba, şehir ve büyük şehir" olmak üzere dört dereceye ayrılacak; nüfusu 3.000'den küçük olan yerlere "köy", 3.000-20.000 arasında olanlara "kasaba", 20.000-300.000 arasında olanlara "şehir" ve 300.000'den büyük olanlara "büyük şehir" unvanları verilecektir.

Bir anlamda, yeni kamu yönetimi düzenini kurmada köyler başlangıç olacak, bunu belediyeler ve il özel idarelerine ilişkin yasal düzenlemeler izleyecektir.[11] Yasanın Mecliste görüşülmesi sırasında halkın köylerden başlayarak kendi kendini yönetmesinin önemi üzerinde durulmaktadır. Kütahya Vekili Ragıp Bey'in aşağıdaki sözleri Yasanın nasıl bir atmosferde hazırlandığını göstermektedir:

> "Efendiler, bu kanun; inkılabımızın mahiyetini ifade eder bir kanundur. Eğer biz tevsii mezuniyeti vilayet idaresinde bir siyaset olarak kabul edersek ben sureti katiyede eminim ki, (300) kişiden mürekkep bir Büyük Millet Meclisi bir hükümdara mukabil istibdat ediyordur. Eline bütün salahiyetleri almıştır. Milletin başı üzerinde haiz bulunduğu hükümet kuvveti ile böyle dikilmiştir. Eğer kendi işlerinde, memleket, mahalle, köy işlerinde onların istiklali halkın muhtariyetini kabul edersek işte o zaman eski zihniyetten tamamen tecerrüdetmiş ve bir inkilap idaresi vücuda getirmiş oluruz ki, hakikaten memleketin, milletin inkişafa doğru gittiğini ifade eder. Onun içindir ki, mevzu çok mühimdir ve şu kanunla inkılap yapıp yapmadığımızı ifade etmiş, inkilap ruhiyle mahalli umurda vilayatın, halkın muhtariyetini kabul veya ademikabul itibariyle zihniyetimizi göstermiş olacağız."[12]

Hatta Yasanın getirdiği hükümler o dönemde yerel özerklik açısından yeterli bulunmamış, illere özerklik tanıyan bir anayasal sistemde köylerle ilgili düzenlemenin merkeziyetçi olduğu eleştirisi getirilmiştir. Kütahya Vekili Ragıp Bey'in Köy Kanunu tasarısı görüşmelerindeki sözleri durumu yansıtır niteliktedir:

---

[7] Nizam Önen, Cenk Reyhan, "Kurtuluş Savaşı Yıllarında Türkiye'de Ülke Yönetimi: Halkçılık Beyannamesi, Teşkilat-ı Esasiye ve Yasalaşamayan Kanun Tasarıları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 42 Sayı 4 Aralık 2009, s. 1-23.

[8] Türkiye Büyük Millet Meclisi'nce 18 Mart 1924'te çıkarılan Köy Kanunu 7 Nisan 1924'te yürürlüğe girmiş; bundan yaklaşık iki hafta sonra ise 1921 Anayasası'na göre çok daha merkeziyetçi hükümler barındıran 20 Nisan 1924 tarihli yeni anayasa ilan edilmiştir.

[9] Zabıt Ceridesi (ZC) metninde bu sözcüğün yazım yanlışı yapılarak "başlamadığı" biçiminde yer aldığı görülmektedir.

[10] *TBMM ZC*, C.6, B.108, s. 211.

[11] *TBMM ZC*, C.6, B.108, s. 212, 213.

[12] *TBMM ZC*, C.6, B.108, s. 234.

> "…Tevsii mezuniyet, mâlumaliniz mutlakiyet idareden, meşrutiyet idareye intikal ettiğimiz vakit, mutlakiyet zihniyetinden kendimizi kurtaramadığımızdan dolayı o zaman benim de mensub olduğum bir fırkanın programıyla ifade edilmişti. Bu kelimenin mânası şu ki, kâffei harekât ve sekenatında millet Hükümete tâbidir. Hükümetin emriyle hareket eder. Hattâ kapularından içeriye nasıl gireceklerdir, nasıl çıkacaklardır, onlarda Hükümetin hakkı vardır… Zira vilayata muhtariyeti verildiği vakit kuvvetli bir millet husule gelir ve o kuvvetli millete istinaden Hükümet dahi kuvvetli olur. Bu suretle millet ne kadar kuvvetli olursa Hükümet de o kadar kuvvetli olacağına nazaran memlekette yalnız idare değil, idareye talluk eden kaffei hususat inkişafı pezir olur…[13]

Köy Kanunu'nun çıkarılmasından hemen sonra merkeziyetçi nitelikler taşıyan 1924 Anayasası kabul edilerek yerel özerklik düşüncesinden uzaklaşılmış, 1961 ve 1982 Anayasaları döneminde de bu eğilim güçlenerek devam etmiştir. Aradan geçen yıllarda Yasanın öngördüğü düzene ulaşılamadığını, köyün güçlü bir yerel yönetim birimi haline gelemediğini, köylünün de batılı yaşam seviyesine erişemediğini söylemeye gerek yok. Biraz sonra kimi düzenlemeleri ön plana çıkarılacak olan Köy Kanunu da zaman içerisinde geçirdiği değişikliklerle daha çok devletin kırsal kesimdeki varlığını gösteren bir yasal belgeye dönüşmüştür.

Köy Kanunu'nun Tanıdığı Olanaklar

Daha demokrat, daha katılımcı, daha paylaşımcı bir yönetim düzenine ulaşma yolunda, köylerle ilgili yasal düzenlemenin ve yüzyıllardan beri buralarda yaşanan yönetim geleneğinin sunduğu önemli deneyimler, araçlar bulunmaktadır. Söz konusu olanaklar Kürt sorunundan ekolojik bunalıma kadar bir dizi sorunun çözümüne ulaşmada izlenecek yöntemin ipuçlarını veriyorlar.

Burada, köy yönetiminden özellikle seçilen kimi öğelerin yalnızca geleceği aydınlatıcı yönlerine vurgu yapılacağını belirtmek gerekir; yoksa yıllar içinde yapılan eklemeler ve değişikliklerle Köy Kanunu'nun yerel yönetim sistemimizin vesayetçi, güvenlikçi,[14] bürokratik kalıpları içine girdiği bilinen bir gerçek. Uygulamada da buna koşut olarak köyler, merkezi idarenin taşra teşkilatının en küçük birimi kabul edilerek, valilik ve kaymakamlık aracılığıyla güvenlik, sağlık, eğitim gibi devlet işlerinin görüldüğü yerler olarak kalmıştır.

Yasanın yalnızca bugüne değin gözardı edilen yönlerinin anımsatılması ile yetinecek bu kısa yazıdaki her bir başlığın daha kapsamlı araştırma ve çözümlemelere açık olduğunu belirtmekte yarar var. Aşağıda ön plana çıkarılan ancak tam anlamıyla yaşama geçme şansına sahip olamayan özellikler, yönetim sistemindeki özgün duruşları nedeniyle daha yakından incelenmeyi hak ediyorlar.

[13] M. Burcu Bayrak, "Rejimin Güvence Altına Alınması ve Anayasal Kuruluş", *Yönetim Zamandizini: 1919-1928*, Nuray E. Keskin (ed.), AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara, 2012, s. 1560.

[14] Örneğin Cevat Geray Köy Kanunu'nun "güvenlik" işlevine ilişkin bir özelliğini şöyle anlatmaktadır: "Köy Yasası, Rumlar ve Ermenilerden kalan verimli topraklarda eşkıyalığın hırsızlığın önlenmesine ilişkin büyük toprak sahiplerinin yakınmaları nedeniyle köyde dinginliğin sağlanması amacını da gütmekteydi. Köyün en etkili ailesi ya da kişilerinin etkisi altında ya da onun temsilcisi olan muhtarın çalışmalarında, köyde dirlik düzenin sağlanmasında da bunlarla işbirliği yapageldiğine ilişkin gözlemler yaygındır." Cevat Geray, *Dünden Bugüne Kırsal Gelişme Politikaları*, Phoenix, Ankara, 2011, s.29.

Yerel Özerklik

Yasa ile köylere çok kapsamlı yetki ve görevler verilmiştir. Sağlıktan ekonomiye kadar bütün yerel hizmetlerin görülmesi işinin köylere bırakılması bir yönüyle merkezi yönetimin zayıflığının sonucu olsa da bunun aynı zamanda yerelliği sağlamaya yönelik önemli bir adım olduğu gerçeği yadsınamaz.

Bu yasa sayesinde yerel yönetim birimleri içinde merkezi yönetimin vesayetinin en az uygulandığı yerler köyler olmuştur.[15] Öyle ki, sembolik de olsa, ihtiyar meclisleri, yargılamaya ilişkin görevleri nedeniyle "yargı", ortak işlerin yapılması amacıyla toplanacak salma'nın miktarının belirlenmesi gibi konulardaki görevleriyle de "yasama" yetkilerine bile sahip olmuşlardır.[16] Her ne kadar uygulamada Köy Derneği tipik bir yasama organı işlevine hiçbir zaman bürünemese de, Köy Kanunu'nun gerekçesinde yer alan aşağıdaki satırlardan yasama gücünün bütün köylüye bırakılmak istendiğini görebiliyoruz:

> "Köyün köye ait işlerini görmek ve salâhiyeti kanuniye dâhilinde teftiş ve teşri vazaifini ifa eylemek hakkını hakkı intihaba malik bütün köylünün içtimaından mürekkeb olacak (Köy derneği)ne bıraktık. Böylece köyde teşriî kuvveti esasta bütün köylünün umumuna verilmiş oluyor. En hür memleketlerde tatbik olunan budur ve köyün varlığı sebebiyle kabili tatbik olan bu şekil hâkimiyeti mutlâkanın en doğru tecellisidir."[17]

Yasanın ilk biçiminde ihtiyar meclislerine, köy içindeki anlaşmazlıkların yerinde çözülebilmesi, il merkezine gidilmesine gerek kalmaması için geniş yargısal yetkiler verilmiştir. Sonradan iyice daraltılan bu yetkiler on Liraya kadar para davaları ve iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen anlaşmazlıklara ilişkindi.[18]

Yaşam Ütopyası

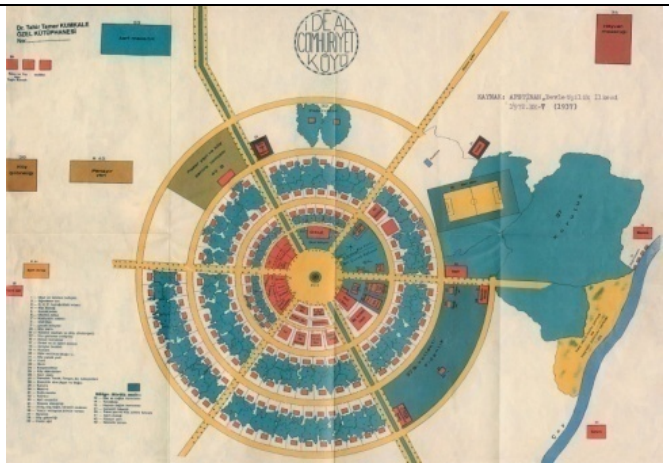
Eğitimden sağlığa, yönetimden çevreye kadar yerel nitelikteki bütün konuları içeren Yasanın üzerinde durulması gereken önemli bir özelliği, günümüzün ekolojik ütopyalarını ya da Avrupa Kentsel Şartı gibi uluslararası belgelerini hatırlatırcasına bir yaşam ortamı, kır ütopyası[19] sunmasıdır. Yasanın köy yönetimlerine yerel işlerde çok kapsamlı görevler vermesinin bir nedeni merkezi yönetimin güçsüzlüğü ise bir nedeni de yoksul köylüyü "muasır medeniyet" seviyesine eriştirmekti. Bir anlamda o dönemde nüfusun yüzde sekseninin yaşadığı köylerin batılı yaşam biçimine yaklaşması için çok yönlü, bütünleyici bir yasanın çıkarılması uygun görülmüştür. Ancak ütopyalardaki tekdüzeliğin ve halkı yönlendirme arzusunun metne yansıdığını söylemek gerekir; Yasanın bu özelliğini aşağıda verilen maddelerinden de görmek mümkündür.

Burada bir parantez açarak otoriter tek parti yıllarında, Yasanın bütün köy yaşamını kapsayıcı düzenlemelerinin, toplumu biçimlendirme sürecinde kullanılacak araçlardan biri olarak bile görüldüğünü belirtmek gerekir. 1937 yılında, Trakya Umumi Müfettişi General Kazım Dirik'in, Köy

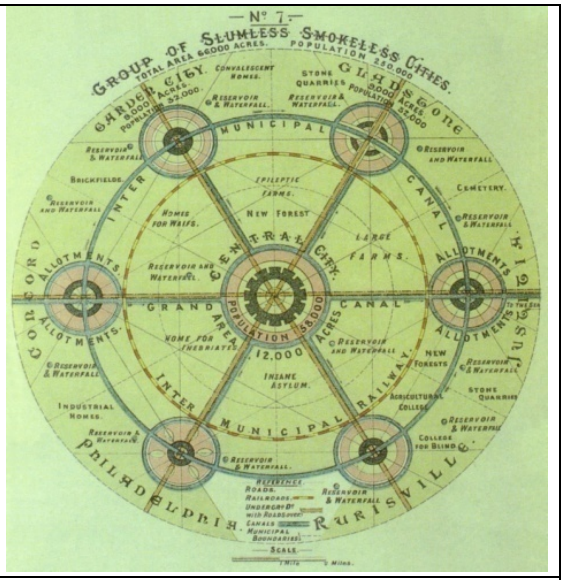
[15] Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 8. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 424.
[16] Hikmet Kavruk, Tevfik Erdem, Nail Öztaş, İhsan Keleş, Yusuf Pustu, Banu Aktürk, *Türkiye'de Köy Yerleşimi ve Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 2012, s. 1.
[17] *TBMM ZC*, C.6, B.108, s. 214.
[18] Yasanın ilk biçimindeki söz konusu düzenlemeler için bkz. *TBMM ZC*, C.6, B.108, s. 221.
[19] Hacı Kurt, *Türkiye'de Kent-Köy Çelişkisi*, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 238.

Kanunu'nun uygulanmasını göstermek üzere Yasanın öngördüğü kurallardan yola çıkarak hazırladığı ideal bir köyün nasıl olması gerektiğini yansıtan tasarım buna örnek verilebilir.[20] Aşağıda ana hatlarını görebileceğiniz İdeal Cumhuriyet Köyü Projesi, Cumhuriyetin arzuladığı batılı yaşam tarzındaki yurttaş için sağlıklı, çağdaş, yeşillikler içinde bir köy düzeni öngörmekteydi. Planda yer alan okul ve tatbikat bahçesi, öğretmen evi, okuma odası, konferans salonu, köy parkı, radyolu köy gazinosu, kooperatifler, fabrika, asri mezarlık, hayvan mezarlığı, pazar yeri ve köy zahire locası gibi hizmet ve faaliyetler bir yandan yoksul ve sağlıksız köy yaşamının iyileştirilmesini hedeflerken bir yandan da yeni rejimin öngördüğü yurttaşlık biçiminin mekânını resmetmeyi amaçlıyordu. İlerleyen yıllardaki Köy-Kent, Tarım Kenti gibi projelerin düşünsel hazırlığını yapacak bu tasarı pilot uygulamalar dışında yaşama geçirilememiş, dönemin ruhunu yansıtan bir belge olarak kalmıştır.

Şekil: İdeal Cumhuriyet Köyü Projesi ve Ebenezer Howard'ın Bahçe-Kent Tasarımı



Kazım Dirik'in İdeal Cumhuriyet Köyü Projesi (1937)



Ebenezer Howard'ın Bahçe-Kent Tasarımı (1902)

İdeal köyün fiziksel planı her ne kadar ütopyacı sosyalist Ebenezer Howard'ın, kırsal kesimle kentsel bölgelerin olumlu yönlerini bir araya getirdiği bahçe-kent tasarımından esinlense de[21], tasarımın asıl kaygısı köyde halka dayanan özerk yerel birimler oluşturmak değil, tam tersine resmi ideolojisi çerçevesinde modern yaşantının nasıl biçimlenmesi gerektiğini göstermekti. Söz konusu plan, 1930'lu yıllarda ve hemen sonrasında Köy Enstitüleri, Halkevleri ya da kimi edebiyat ürünleri ile somutlaşan ve esas olarak milliyetçi güdüler taşıyan köycülük[22] anlayışının bir ürünü olarak da değerlendirebilir. Köy Enstitülerinin hazırlık çalışmalarının 1937'ye, İdeal Köy Planı'nın yapıldığı yıla, denk gelmesi bu düşünceyi doğrulamaktadır.

[20] Afetinan, Kazım Dirik tarafından hazırlanan bu planı Atatürk'ün pek beğenerek incelediğini ve uygulamak istediğini ancak bu ideale ulaşmanın mümkün olmadığını yazmaktadır. Afetinan, *Cumhuriyetimizin 50. Yılında Köylerimiz*, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1978, s. 57.

[21] Doğan Hasol, "Yine Belediye Başkanı Andı (!) - Köykent Projesi", *Yapı Dergisi*, Mart 2004, S.268.

[22] Türkiye'de köycü söylemin kapsamlı bir değerlendirmesi için bkz. Asım Karaömerlioğlu, *Orada Bir Köy Var Uzakta: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem*, 2. Baskı, İletişim, İstanbul, 2011.

Doğaya Yakınlık

Dönemin koşulları gereği önceliği halk sağlığının korunmasına, salgın hastalıkların önlenmesine veren Yasada günümüzdeki anlamıyla çevre korumaya ilişkin görevler tanımlanmış değildir. Ancak metin incelendiğinde köylerin ağaçlandırılması, ormanların geliştirilmesi ve hayvanların korunmasına yönelik önemli hükümler içerdiği görülecektir. Yasanın köyün görevlerine ilişkin kimi düzenlemeleri konu hakkında bir fikir verebilir:

> 16 - Köy yollarının ve meydanının etrafına ve köyün içinde ve etrafındaki su kenarlarına ve mezarlıklara ve mezarlık ile köy arasına ağaç dikmek. (Köylü her sene adam başına en az bir ağaç dikecek ve bu ağaç tamamen tutup yeşilleninciye kadar ağaca bakacak va yeni dikilmişlere hayvanların sürünerek ve kemirerek zarar vermesinin önünü almak için etrafına çalı çırpı sarıp muhkemce bağlıyacaktır.);
> 17 - Köy korusunu muhafaza etmek;
> 26 - Köy halkının ekilmiş ve dikilmiş mahsullerini, ağaçlarını her türlü zarar ve ziyandan muhafaza etmek;
> 29 - (Değişik: 2/12/1925 - 684/1.md.) (Köy içinde bila zaruretin hayvan koşturmamak);
> 30 - Muhafazasına mecbur oldukları yırtıcı ve azgın hayvanları başı boş salıvermemek;
> 33 - Köyde çürümüş ve kokmuş meyva vesair sıhhate muzır şeyler köyden dışarıya götürülür ve gömülür;
> 34 - Bir hayvana götüremiyecek kadar yük yüklettirmemek;
> 35 - Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırları biçmemek;
> 36 - Bir yeri kazarak başkalarının hayvan ve davarlarının düşüp ölmesine ve sakatlanmasına sebep olmasına meydan vermemek.

Halka Dönüklük

Yasanın hükümleri resmi metinlerin soğuk anlatımından uzak biçimde, köylünün anlayabileceği bir açıklık ve sadelikte yazılmıştır; bir anlamda, resmi görevlilere değil, köylüye hitap edilmektedir. Bundan dolayı da köylünün gündelik yaşamında karşılaştığı sorunların yerinde çözülmesini sağlamayı amaçlayan, yol gösterici hatta zorlayıcı bir üslup benimsenmiştir. Böyle bir yolun seçilmesinin ardında, köylüyü -üstten bir tavırla- erişmesi gereken yaşam biçimine yönlendirme amacı bulunsa da,[23] yönetimde katılımı, saydamlığı, açıklığı sağlama yönündeki düzenlemeler için önemli bir yöntem deneyimi sunulmaktadır. Köy yönetiminin görevleri ile ilgili bölümden alınan aşağıdaki maddeler buna örnek olarak verilebilir:

> 2 - Köye kapalı yoldan içilecek su getirmek ve çeşme yapmak, köyün içtiği su kapalı geliyorsa yolunda delik deşik bırakmamak ve mezarlıktan veya süprüntülük ve gübrelikten geçiyorsa yolunu değiştirmek;
> 3 - Köylerdeki kuyu ağızlarına bir arşın yüksekliğinde bilezik ve etrafını iki metre eninde harçlı döşeme ile çevirmek;
> 4 - Evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak;
> 5 - Köyün her evinde üstü kapalı ve kuyulu veya lağımlı bir hela yapmak ve köyün münasip bir yerinde herkes için kuyusu kapalı veya lağımlı bir (hela) yapmak;
> 27 - Mecbur olmadıkça yol üzerine halkın kolaylıkla gelip geçmesine dokunacak şeyler koymamak;
> 28 - Birdenbire yıkılarak altında adam ve hayvanat kalacak derecede çürümüş veya eğilmiş duvar veya damları bir sakatlık çıkarmaması için yıktırmak veya tamir ettirmek;
> 31 - Devlet parasını kıymetinden aşağı aldırtmamak;
> 32 - Bir adamın suda veya başka suretle başına bir felaket gelince onu kurtarmak elinde iken yardım etmek;
> 35 - Yaylımlara başlı başına hayvan salmamak ve ortaklama çayırları biçmemek;

[23] Daha kapsamlı bir çözümleme için bkz. Hikmet Kavruk, Tevfik Erdem, Nail Öztaş, İhsan Keleş, Yusuf Pustu, Banu Aktürk, *Türkiye'de Köy Yerleşimi ve Yönetimi*, TODAİE, Ankara, 2012, s. 2, 3.

37 - İhtiyar meclisleri tarafından şahitlik için çağrılınca herhalde gelmek ve eğer gelmiyecek kadar mazereti varsa bildirmek.

Birlikte Yönetim

Her ne kadar aradan geçen yıllarda işlevini kaybetse de, hiçbir zaman uygulamaya tam olarak geçemese de, Köy Kanunu'nda köyün karar organlarından biri olarak düzenlenen Köy Derneği, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler içinde ayrı bir yerde durmaktadır. Yasada, "köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler" biçiminde tanımlanan organ, "isteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesi" ve "köyün imamının belirlenmesi" gibi konulardaki sınırlı yetkileriyle doğrudan demokrasi uygulamasından izler taşımaktadır.[24] Bu durum, yukarıda belirtildiği gibi Yasanın gerekçesinde *"Köyün köye ait işlerini görmek ve salâhiyeti kanuniye dâhilinde teftiş ve teşri vazaifini ifa eylemek hakkını hakkı intihaba malik bütün köylünün içtimaından mürekkebolacak (Köy derneği)ne bıraktık. Böylece köyde teşriî kuvveti esasta bütün köylünün umumuna verilmiş oluyor."* biçiminde açıklanmıştır.

Dayanışma

Kağıt üstünde çok kapsamlı görev ve yetkiler tanınmasına karşın, köy yönetimleri bu sorumlulukların gereğini yerine getirmeye olanak tanıyacak ölçüde mali ve teknik donanıma sahip olamamışlardır. Böylece küçük bir devleti akıllara getiren düzeneklerle donatılsalar da hiçbir zaman güçlü bir yerel yönetim birimi haline gelememiş; bundan dolayı da köylüler gündelik yaşama ilişkin gereksinimlerini bir araya gelerek ortaklaşa yapmak zorunda kalmışlardır. Köy Kanunu'nun 15. maddesindeki "Köy işlerinin birçoğu bütün köylü birleşerek imece ile yapılır" biçiminde düzenleme, bir anlamda zorunluluktan kaynaklanan ortaklaşacılığın yasal dayanağını oluşturmaktadır.

Köylülerin dayanışma içinde bulunmaları yalnızca "imece" gibi köyün gündelik işleri için değil, ekonomisi için de uygun görülmüştür. Köy Kanunu'nun çıkarılmasının, kırsal alanda kooperatifleşmenin özendirilmeye çalışıldığı yıllara denk gelmesi bu açıdan önemlidir. Cumhuriyetin kurulmasından sonra bu yöndeki ilk girişim Köy Kanunu'ndan bir yıl önce, 19 Mart 1923'te yayınlanan "Kooperatif Şirketler" başlığını taşıyan yayın olmuş, bunu 1924 yılında Köy Kanunu ile aynı zamanda 21 Nisan 1924'te çıkarılan "İtibarı Zirai Birliği Kanunu" izlemiştir.[25]

Ortak Kullanım

Köylerde dayanışma ve ortaklık üzerine kurulu düzenlemeler yalnızca imece ile sınırlı değildir, köylüler geleneksel olarak birlikte yararlandıkları alanlar üzerinde ortak söz hakkına sahiptirler. Kanunun ikinci maddesinde konuya "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalariyle birlikte bir köy teşkil ederler" biçiminde yer verilmiş; sekizinci maddesiyle ise "Köyün orta malı kanun karşısında Devlet malı gibi korunur. Bu türlü mallara el uzatanlar Devlet malına el uzatanlar gibi ceza görürler" hükmü getirilmiştir.

Büyükşehirlerin sınır ve yetkilerinin kapanan köylerin orta mallarına, kırsal kesimdeki doğal değerlere uzanmasının yaratacağı olumsuz sonuçları bir süre sonra hep beraber gözlemleyeceğiz. Yasanın köylerin

[24] Keleş, *a.g.k.*, s. 232.
[25] Ziya Gökalp Mülayim, *Kooperatifçilik*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 48, 49.

ortak kullanım alanları ile ilgili bu düzenlemesi özellikle doğal değerlerin korunması ve kaynaklardan adaletli yararlanılması yolunda tasarlanacak değişik yönetim ve mülkiyet biçimlerine ışık tutacak niteliktedir.

Sonuç

Yerleşim yerlerinin, ekonomik etkinliklerin, ulaştırma ağlarının, hizmet yapılarının kentsel alanlardan taşarak çevreye yayılmaya başlaması bir yandan kırsal kesimde çözülmeyi hızlandırmakta, bir yandan da köy yönetimlerinin sonunu getirmektedir. Bu süreçte söz konusu olan, kültürel ve ekonomik birikimin doğal değerleri; başka bir deyişle yapay çevrenin doğal çevreyi baskı altına almasıdır. Bundan ötürü köylerin kapatılmasını bir neden değil de sonuç olarak görmek daha doğru olacaktır; doğal güzelliklerin, iktisadi kaynakların, inşaat için gereken toprağın artık yalnızca kırsal kesimlerde kalması, buraların yönetiminin de kentsel yönetimlere –belediyelere- geçmesi sürecini başlatmıştır.

Yıllarca yoksulluk ve yetersizlik içinde yaşayan, kentlerin kırsal alanları işgal etmesi ve yasal düzenlemelerin buna uyum sağlamasıyla varlıkları sorgulanır hale gelen köyler günümüzde işlevlerini yitirmiş kurumlar olarak algılanıyor. Öyle ki 2014 yılındaki yerel seçimlerle beraber binlerce köy kapatılmış olacak; ileride bu sayının daha da artması da kimseye şaşırtıcı gelmeyecektir. Dolayısıyla bu noktadan sonra köylerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinden kaynaklanan olası sorunlarla birlikte, yeni yönetsel birimlerin, yaşam ortamlarının nasıl biçimlendirilmesi gerektiği ile de ilgilenmek gerekecektir.

Kuruluş yıllarına hâkim olan adem-i merkeziyetçi havanın etkisinde hazırlanan Köy Kanunu ve köylerdeki yönetim biçiminin demokratik, ekolojik bir yerel yönetim sistemine erişmede sağlayacağı olanaklar üzerinde bugüne değin fazla durulmamıştır. Oysa özerklik, katılım, dayanışma gibi konularda öncü düzenlemeler içeren hükümleri hiçbir zaman tam anlamıyla yaşama geçirilemese de, Yasanın ruhundan alınacak önemli dersler bulunuyor.

Bu kısa yazıda önümüzdeki duran iki büyük gündem maddesinin –Kürt sorunu ve ekolojik bunalım- çözümüne yönelik arayışlarda gündeme gelecek yeni yerel yönetim modelleri için köy yönetimlerinin sahip olduğu potansiyelin önemi üzerinde duruldu. Burada yalnızca olası çözüm yolları için ön plana çıkarılan ilham verici yönlerinin daha uzun soluklu araştırmalara muhtaç olduğunu belirtmek gerekir. Söz konusu düzenlemelerin somut duruma uygunluğu, uygulanış biçimleri ve yaşama geçme olanağının önündeki engeller önümüzde yanıtlanması gereken sorular olarak duruyor.

Bir bölümü kağıt üstünde kalsa, bir bölümü simgesel olsa, bir bölümü zamanla geçerliliğini yitirse de, bu topraklardaki en köklü yerel yönetim birimini oluşturan köy yönetiminin ve kırsal alanların bugüne değin yaşadığı deneyimler, önümüzde duran Kürt sorunu ve ekolojik bunalım gibi iki temel sıkıntıyı aşma yolunda önemli ipuçları barındırıyor. Bu sorunlara çözüm yolunda yakın gelecekte karşımıza çıkacak olan yerel yönetim arayışları dayanışmayı, paylaşmayı, birlikte yönetimi ve doğaya saygıyı dikkate aldığı ölçüde başarılı olacaktır.