

**OSMANLI/TÜRK KÖY İDARESİ SİSTEMİ ÜZERİNDE
FRANSIZ ETKİSİ: 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin
Köylere İlişkin Hükümleri ve 1924 Köy Kanunu Fransa'dan mı
İktibas edilmiştir?**

*French Effect on the Ottoman/Turkish System of Village Administration:
Are the Provisions of Ottoman 1864 and 1871 Laws concerning
Villages, and the 1924 Village Law Received from France?*

Kemal GÖZLER*

ÖZ

Bu makalede Osmanlı/Türk köy idaresi sisteminin Fransa'dan iktibas edilip edilmediği sorunu incelenmektedir. Bu sorunu çözmek amacıyla, bir yandan 1864 ve 1871 Osmanlı Vilayet Nizamnamelerinin köy idaresine ilişkin hükümleri ile 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununun hükümleri, diğer yandan da 18 Mart 1924 tarihli Köy Kanununun hükümleri ile 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun hükümleri arasında karşılaştırma yapılmıştır. Karşılaştırma sonucunda Fransız ve Osmanlı/Türk köy idaresi sistemleri arasında, organların oluşumları ve görev ve yetkileri bakımından benzerliklerin olduğu gözlemlenmiş ve Osmanlı/Türk köy idaresi sisteminin, farklı yanları olmakla birlikte, Fransız sisteminden esinlendiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Köy idaresi, muhtar, ihtiyar heyeti, 1864 ve 1871 Osmanlı Vilayet Nizamnameleri, 1924 Köy Kanunu, 1855 ve 1884 Fransız Belediye Kanunları.

Makalenin Geliş Tarihi: 12.02.2018 **Makalenin Kabul Tarihi:** 15.08.2019

* Prof. Dr. Emekli öğretim üyesi.

E-posta: kgozler@hotmail.com, ORCID: 0000-0003-1934-8683

ABSTRACT

This article examines the question of whether Ottoman/Turkish system of village administration is taken from the French system. In order to solve this problem, on the one hand the provisions of Ottoman *Vilayet* Laws of 1864 and 1871 concerning village administration are compared with the French Law of 5 May 1855 on Municipal Administration, and on the other hand Turkish Village Law of 18 March 1924 with the French Law of 5 April 1884 on Municipal Administration. It is observed that there are many similarities between Ottoman/Turkish and French systems of village/*commune* administration in terms of the formations of the organs and their duties and powers, and it is concluded that the Ottoman/Turkish system of village is inspired by the French system.

Keywords: Village administration, village headman, municipal council, Ottoman Law of 1864 and 1871, Turkish Village Law of 1924, French Laws of 1855 and 1884 on Municipal Administration.

GİRİŞ

Bilindiği gibi mahallî idareler, belli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezî idare (devlet) karşısında belli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tâbi olan kamu tüzel kişileridir. Türk hukukunda “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç tür mahallî idare vardır¹. Fransa’da ise “*région* (bölge)”, “*département* (il) ve “*commune* (belediye ve köy)” olmak üzere üç tür mahallî idare bulunur².

Türk literatüründe Osmanlı/Türk il özel idaresi sisteminin Fransa’dan örnek alınarak oluşturulduğu yolunda yaygın görüşler vardır. Örnek olarak Halil Nadaroğlu’nun³, Nuri Tortop ve arkadaşlarının⁴, Lütfi Duran’ın⁵ kitap-

¹ Türkiye’de mahallî idarelerin hukukî rejimi için bkz.: Kemal Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018, s.270-455.

² Fransa’da mahallî idarelerin hukukî rejimi için bkz.: Jacques Ferstenbert, François Priet ve Paule Quilichini, *Droit collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2. Baskı, 2016; Jean-Bernard Auby, Jean-François Auby ve Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Thémis Droit, 6. Baskı, 2015; Bertrand Faure, *Droit collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 4. Baskı, 2016.

³ Halil Nadaroğlu, *Mahallî İdareler*, İstanbul: Beta, 7. Baskı, 1998, s.177.

⁴ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer, *Mahallî İdareler*, Ankara, Nobel, 3. Baskı, 2015, s.165.

larına bakılabilir. Aynı şekilde literatürde Türk belediye sisteminin Fransa'dan iktibas edildiği yolunda düşünceler de vardır. Örnek olarak Halil Nadaoğlu'nun⁶ Ali Ulusoy ve Tekin Akdemir'in⁷; Selçuk Yalçındağ'ın⁸ ve Lütü Duran'ın⁹ çalışmalarına bakılabilir.

Biz de yayınlanmak üzere 2018 yılının başında bir dergiye gönderdiğimiz "Osmanlı/Türk İl Özel İdaresi Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 26 Mart 1913 Tarihli Kanun-ı Muvakkat, 10 Ağustos 1871 Tarihli Fransız Kanunundan mı İktibas edilmiştir?" başlıklı makalemizde Osmanlı/Türk il özel idaresi sisteminin Fransa'dan alınıp alınmadığı sorununu ayrıntılarıyla inceledik ve bu sistemin Fransa'dan alındığı sonucuna ulaştık. Yine yayınlanmak üzere 2018 yılının başında başka bir dergiye gönderdiğimiz "Türk Belediye Sistemi Üzerinde Fransız Etkisi: 3 Nisan 1930 Tarihli Belediye Kanunu Fransa'dan mı İktibas Edilmiştir?" başlıklı makalemizde Osmanlı/Türk belediye sisteminin Fransa'dan alınıp alınmadığı sorununu tartıştık ve bu sistemin de Fransa'dan alındığı sonucuna ulaştık.

Türk il özel idaresi ve belediye idaresi sistemlerinin Fransa'dan alındığı gibi, acaba Türk köy idaresi sistemi de Fransa'dan mı alınmıştır?

"Mahallî idareler" veya "yerel yönetimler" isimli kitaplarda "köy idarelerinin tarihçesi" veya "köyün tarihsel gelişimi" gibi başlıklar¹⁰ varsa da, bu kitaplarda bu soruya, yani Türk köy idaresi sisteminin Fransa'dan alınıp alınmadığı sorusuna cevap verilmemiştir.

İşte biz bu makalede Türk köy idaresi sisteminin kaynağı sorununu, özellikle de bu sistemin, il özel idaresi ve belediye sistemlerinin olduğu gibi, Fransa'dan iktibas edilip edilmediği sorununu aydınlatmaya çalışacağız. Diğer bir ifadeyle bu makalede Türk köy idaresi üzerinde Fransız etkisinin olup olmadığını inceleyeceğiz.

⁵ Lütü Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982, s.145.

⁶ Nadaoğlu, *op. cit.*, s.196.

⁷ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahallî İdareler*, Ankara, Seçkin, 10. Baskı, 2017, s.253.

⁸ Selçuk Yalçındağ, "Belediyelerin Görevleri ve Yetkileri", *Belediyeler El Kitabı*, Ankara, TODAİE Yayını, 1963, s.11 (http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/30d4606d25328d2_ek.pdf) (22.12.2017).

⁹ Duran, *op. cit.*, s.152.

¹⁰ Örneğin Tortop, *op. cit.*, s.241-244; Ulusoy ve Akdemir, *op. cit.*, s.369-370; Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, Ankara, Siyasal, 9. Baskı, 2014, 138-140.

Hâliyle böyle bir etki var ise, köy idaresini düzenleyen Osmanlı/Türk kanunları ile Fransız kanunları arasında belli ölçüde bir benzerliğin olması gerekir. Böyle bir benzerliğin bulunup bulunmadığını tespit etmek için ise, *köy idaresini düzenleyen* Türk ve Fransız kanunları arasında karşılaştırma yapmak gerekir. Ama ortada Fransa'ya ilişkin çözülmesi gereken bir ön sorun vardır.

Bir Ön Sorun: Fransa'da Köy İdaresi Var mı?- Fransa'da “köy idaresi” diye bir mahallî idare, keza “köy kanunu” diye kanun geçmişte ve günümüzde de yoktur. İlk bakışta “köy idaresi”nin Fransa'da olmayan, Türkiye'ye özgü bir mahallî idare olduğu ve dolayısıyla bu mahallî idare bakımından Türkiye ile Fransa arasında bir karşılaştırma yapılamayacağı sanılabilir. Ne var ki, bu sadece görünüşte böyledir. Gerçekte Türkiye'deki “köy idaresi”nin Fransa'daki “*commune* (belediye) idaresi”nden büyük bir farkı yoktur.

Fransız sisteminde ister küçük, isterse büyük olsun, bütün yerleşim yerleri hukukî¹¹ olarak birer “*commune*”dür. *Commune*, belli bir yerleşim yeri üzerinde bir arada yaşayan ve mahallî işlerde kendi kendilerini yöneten insan topluluğunun oluşturduğu ve kamu hukuku tüzel kişiliğine sahip bir “mahallî idare”dir¹².

“*Commune* (‘komün’ diye okunur)” kelimesi¹³, Türkçeye çoğunlukla “belediye” diye çevrilir. Biz bu makalede gerek *commune* kelimesini gerekse diğer Fransızca teknik terimleri Türkçeye çevirmeden olduğu kullanacağız. Zira bu terimlerin tam ve doğru olarak Türkçeye çevrilmesi mümkün olmadığı gibi bazen yapılan çeviriler de karışıklığa yol açabilir. Örneğin *commune* kelimesinin Türkçeye “belediye” diye çevrilmesi tam doğru değildir; çünkü Fransa'da küçük veya büyük bütün yerleşim yerleri birer “*commune*”dür. Türkiye'de köylere tekabül eden, yani nüfusu 2000'den az olan yerleşim yerleri de Fransa'da birer “*commune*”dür. Fransa'da 100.000 nüfuslu bir şehir de, 100 nüfuslu bir köy de *commune*'dür. Fransa'da 1 Ocak 2017

¹¹ Hâliyle Fransızcada köy anlamına gelen “*village*” kelimesi vardır. Ama hukuk terimi olarak “*village*” kelimesinin bir anlamı yoktur. Her *village*, hukuken bir “*commune*”dür.

¹² *Commune* kavramının tanımında kullanılan bu unsurların açıklanması için bkz.: Ferstenbert, Priet ve Quilichini, *op. cit.*, s.75-88, 117-124; Auby, Auby ve Nogouellou, *op. cit.*, s.49-102;

¹³ Fransızca *commune* kelimesi Latince ortaklık, birliktelik ifade eden *cum* kökünden türeyen *communis* kelimesinden gelir ki, bu kelime, ilk anlamıyla, herkese ait, ortaklık, topluluk gibi anlamlara gelir (A. Gariel, *Dictionnaire Latin-Français*, Paris, A. Hatier, 1988. s.117).

tarihi itibarıyla toplam 35.502 *commune* vardır. Bunlardan 25.755'inin nüfusu 2000'den azdır¹⁴. Yani *commune*'lerin % 72'si bizdeki köylere tekabül eden nüfusu 2000'in altında olan *commune*'lerdir. Bundan hareketle *commune* kelimesinin Türkçeye “köy” diye çevrilmesinin % 72 oranında, “belediye” diye çevrilmesinin ise % 28 oranında doğru olduğu söylenebilir.

Fransa'da geçmişte de, günümüzde de *commune*'leri düzenleyen kanunlar, büyük küçük ayrımı yapılmaksızın bütün *commune*'lere, yani bizdeki köylere tekabül eden küçük *commune*'lere de uygulanır. Dolayısıyla bu kanunlardan pekâlâ Türkçe olarak “köy kanunu” diye bahsedilebilir. Bu kanunlardan Türkçede köy kanunu diye bahsetmek sadece mantık olarak değil, içerik olarak da doğrudur. Bu kanunlarda bizde belediye kanunlarında değil, köy kanunlarında görülen, aşağıda örneklerini göreceğimiz gibi kır bekçilerine, otlaklara, baltalık ve koruluklara, tarım ürünlerine zarar veren zararlılarla mücadeleye, kurt ve yaban domuzu avına ilişkin hükümler vardır¹⁵.

Bu arada belirtelim ki, genel hukukî rejimleri aynı olsa da, Fransa'da da nüfus büyüklüğüne göre *commune* idaresinin organlarının üye sayısına ve seçim usûlüne ilişkin farklılıklar olabilmektedir. Örneğin aşağıda görüleceği gibi 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre belediye başkanı/muhtarın atanması usûlü *commune*'ün nüfusunun 3000'den büyük veya küçük olmasına göre değişmektedir.

Biz Osmanlı/Türk köy idaresinin Fransa'da nüfusu 3000'den küçük *commune* idaresi ile karşılaştırılabileceğini düşünüyoruz. Diğer bir ifadeyle Osmanlı/Türk köy idaresinin Fransa'da nüfusu 3000'den küçük *commune* idaresinin dengi olduğunu genel olarak söyleyebiliriz.

Dolayısıyla köyleri düzenleyen Osmanlı/Türk kanunları ile *commune*'leri düzenleyen Fransız kanunları arasında karşılaştırma yapılabilir. Biz bu karşılaştırmayı Osmanlı ve Cumhuriyet dönemleri için ayrı ayrı yapmak istiyoruz.

¹⁴ Fransa'da nüfusa göre *commune* sayıları için bkz.: Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2017*, Paris, 2017, s.20 (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chapitre_2_-_les_collectivites_locales_et_leur_population_0.pdf) (6.2.2018).

¹⁵ Örnek olarak 5 Nisan 1884 tarihli *Loi sur l'organisation municipale*'in 90'inci maddesinin dokuzuncu bendine ve 102'nci maddesine bakılabilir. Benzer hüküm günümüzde de *Code général des collectivités territoriales*'in L2122-21'inci maddesinde vardır.

I. OSMANLI DÖNEMİNDE

Osmanlı döneminde köy idaresi sistemi ile aynı dönemde Fransız *commune* idaresi sistemini karşılaştırabilmek için hâliyle öncelikle Osmanlı'da köyleri ve Fransa'da *commun*'leri düzenleyen mevzuatı tespit etmek gerekmektedir.

Osmanlı'da Köyleri Düzenleyen Nizamnameler.- Osmanlı döneminde köy idaresi ilk defa¹⁶ 7 Kasım 1864 tarihli Nizamnameyle, altı buçuk yıl sonra da 22 Ocak 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesiyle düzenlenmiştir. Önce bu Nizamnamelerin tam künyelerini verelim:

1. **1864 Vilayet Nizamnamesi:** Miladî 7 Kasım 1864, Hicrî 7 Cemazeyilahir 1281, Rumî 26 Teşrinievvel 1280 Tarihli “Vilâyet Nizamnamesi”, *Düstür*, Tertip 1, Cilt I, s.608-624. Eski yazılı orijinal metne TBMM Kütüphanesi Açık Erişim Sisteminden ulaşılabilir: <http://hdl.handle.net/11543/67> (22.12.2017). Nizamnamenin Latin harflerine çevrilmiş tam metni için bkz.: Erkan Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s.93-123; Erkan Tural ve Selim Çapar, (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ankara: TODAİE-TİAV Ortak Yayını, 2015, s.374-384. Bu makalede söz konusu Nizamname, çoğunlukla “1864 Vilayet Nizamnamesi” veya “1864 Nizamnamesi” şeklinde zikredilmektedir.
2. **1871 Vilayet Nizamnamesi:** Miladî 22 Ocak 1871, Hicrî 29 Şevval 1287, Rumî 9 Kânûnusânî 1286 Tarihli ‘İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi’, *Düstür*, Tertib 1, Cilt I, s.635-651. Eski yazılı orijinal metne TBMM Kütüphanesi Açık Erişim Sisteminden ulaşılabilir: <http://hdl.handle.net/11543/67> (22.12.2017). Nizamnamenin Latin harflerine çevrilmiş tam metni için bkz.: Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.89-103; (Devamı): Mehmet Seyit-

¹⁶ Aslında 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinden bir ay daha eski olan 8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesinde köy idaresine ilişkin aynı hükümler vardır. Ancak bu Nizamname ülke geneline değil, sadece Tuna Vilayetine ilişkin olduğu için biz burada sadece 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesini dikkate alıyoruz. (8 Ekim 1864 (7 Cemazeyilahir 1281) Tarihli “Tuna Vilayeti Namıyla Bu Kerre Teşkil Olunan Da’irenin İdare-i Umumiyye ve Hususiyyesine ve Ta’yin Olunacak Me’murların Suver-i İntihabiyeleriyle Veza’if-i Da’imesine Da’ir Nizamnamedir” (*Takvim-i Vekayi*, def’a 773, 7 Cemazeyilevvel 1281/8 Ekim 1864; *Düstür*, Def’a-i Sâniye, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1282, ss.517-554). (Nizamnamenin Latin harfli tam metni için bkz.: Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s.67-81).

danlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.89-99; Tural ve Çapar, *op. cit.*, s.422-441. Bu makalede adı geçen Nizamname, çoğunlukla “1871 Vilayet Nizamnamesi” veya “1871 Nizamnamesi” şeklinde zikredilmektedir.

7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin 54 ile 66 maddeleri arasında yer alan “köy işlerinin idaresi (*idare-i umur-ı kura*)” başlıklı “dördüncü babı (*bab-ı rabi*)”, köy idaresine ilişkindir¹⁷.

22 Ocak 1871 Vilayet Nizamnamesinin 59 ve 60’ncü maddelerinde yer alan “köyün idaresi (*idâre-i karye*)” başlıklı “dördüncü faslı (*fasl-ı râbi*)” köy idaresini düzenlemektedir.

Belirtelim ki, 1871 Vilayet Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesini yürürlükten kaldıran değil, onu tamamlayan bir Nizamnamedir. 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesinin köye ilişkin hükümlerinde bir değişiklik yapmamış, ama köyün organlarının görev ve yetkileri daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

1864 ve 1871 Nizamnameleri 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkatinin 148’nci maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır¹⁸. Ne var ki, ilga edilen Nizamnamelerin köyleri düzenleyen maddeleri yerine yeni bir kanun kabul edilememiştir. Aslında İkinci Meşrutiyet döneminde 26 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati gibi bir “İdare-i Kura Kanunu (Köy İdaresi Kanunu)” tasarısı hazırlanmış Meclis-i Mebusana sunulmuştu. Ancak Birinci Dünya Savaşının patlak vermesi sonucunda bu tasarı kanunlaşmadan kalmıştır¹⁹. Böylece 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu kabul edilinceye kadar Türkiye’de köy idareleri kanunî bir dayanaktan yoksun kalmışlardır²⁰. Ne var ki bu dönemde köy idarelerinin kanunî bir dayanağı olmasa da fiilî varlıklarını devam ettirdikleri, sanki 1864 ve 1871 Nizamnamelerinin köylere ilişkin hükümleri yürürlükteymiş gibi muhtar ve ihtiyar meclislerinin genel olarak görevlerini sür-

¹⁷ 1864 Vilayet Nizamnamesine göre köylerin organları için bkz. Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.417-418.

¹⁸ 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati, Madde 148: 7 Cemadi el- ahire sene 1281 tarihli vilayet ve 29 Şevval sene 1287 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnameleri ahkamı mefsuhtur”.

¹⁹ Nadaroğlu, *op. cit.*, s. s.242.

²⁰ *Ibid.*

dürdükleri bilinmektedir. Aslında 1913-1924 arası Türkiye’de köy idareleri, gerek idare hukukundaki kanunilik ilkesi, gerekse hukukun genel teorisi açısından tartışılması gereken ilginç bir örnektir. Ancak bu tartışma bu makalenin konusu dışında kalır.

Yukarıda belirttiğimiz gibi 1871 Nizamnamesi, 1864 Nizamnamesinin hükümlerini ortadan kaldırmamış, köyün organlarının görev ve yetkileri daha ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Biz burada 1864 ve 1871 Nizamnamelerinin hükümlerini ayrı ayrı değil, birlikte inceleyeceğiz.

Fransa’da Köyleri Düzenleyen Kanunlar.- Şimdi karşılaştırma yapabilmek amacıyla 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnameleri döneminde Fransa’da yürürlükte olan köy idaresini düzenleyen kanunları tespit etmemiz gerekmektedir. Yukarıda da açıkladığımız gibi Fransa’da “köy idaresi” diye bir mahallî idare yoktur; ama Fransa’daki küçük *commune*’ler, bizdeki köylerin dengidirler. Dolayısıyla 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin köylere ilişkin hükümleri ile Fransa’da *commune*’leri düzenleyen o dönem yürürlükte olan kanun hükümleri birbiriyle karşılaştırılabilir.

Fransa’da 1871 yılı itibarıyla yürürlükte olan *commune*’leri düzenleyen iki temel kanun şunlardır:

- 1. 18 Temmuz 1837 Tarihli Kanun:** *Loi du 18 juillet 1837 sur l’administration municipale*²¹ (18 Temmuz 1837 Tarihli Belediye İdaresi Hakkında Kanun), *Bulletin des lois*, Seri IX, Cilt XV, No 521, s.129-152, (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k486417m/f152.item.r>) (4.2.2018). Bu makalede söz konusu Kanun, “18 Temmuz 1837 Tarihli Kanun” şeklinde zikredilmektedir.
- 2. 5 Mayıs 1855 Tarihli Kanun:** *Loi du 5 mai 1855 sur l’organisation municipale* (5 Mayıs 1855 Tarihli Belediye Teşkilâtı Hakkında Kanun), *Bulletin des lois*, Seri XI, Cilt V, No 291, s.773-784 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4861347/f812.item.r>) (4.2.2018)²². Bu

²¹ Fransa’da *municipal* kelimesi Roma döneminde “*municipe*’e ilişkin”; XVIII’inci yüzyıldan sonra ise “*commune*’e ilişkin” anlamına gelir (Paul Robert, *Le Petit Robert 1: Dictionnaire de la langue française*, Paris, La Robert, 1991, s.1244). *Municipal* kelimesi Türkçeye “beledi” veya “belediyeye müteallik” diye çevrilebilir (Şemseddin Sami, *Kamus-ı Fransevi-Dictionnaire Français-Turc*, İstanbul, Mihran, 1315/1855, c.II, s.1238). “*Administration municipale*” terimini sıfat tamlaması şeklinde “beledi idare” diye çevirmek daha doğru olsa da biz isim tamlaması şeklinde “belediye idaresi” diye çevirmeyi tercih ediyoruz.

²² Bu Kanunun metni ve şerhi için ayrıca bkz. : J.-B.-L. Taillefer, *Commentaire de la loi du 5 mai 1855 l’organisation municipale et des articles 18, 19, 21, 22 et 23 de la loi du 24 juil-*

makalede adı geçen Kanun, çoğunlukla “5 Mayıs 1855 Tarihli Kanun” veya “1855 Fransız Kanunu” şeklinde zikredilmektedir.

Bu kanunlardan ilki *commune* idaresinin görev ve yetkilerini, ikincisi ise bu organların teşkilatını düzenlemektedir.

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanunu, belediyelerin yürütme organı olarak *maire* ve karar organı olarak *conseil municipal* olmak üzere iki organ öngörmektedir. 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnameleri de köyün yürütme organı olarak “muhtar” ve karar organı olarak “ihtiyar meclisi” olmak üzere iki organ öngörmektedir. Şimdi bunları karşılaştıralım.

1. *Maire* - Muhtar Karşılaştırması

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre *commune* idaresinin yürütme organı “*maire*” ve “*adjoint*”tan oluşmaktadır. “*Maire* (‘mer’ diye okunur)” kelimesinin normal Türkçe karşılığı “belediye başkanı”dır. Ancak Fransa’da bizdeki köylerin dengi olan küçük *commune*’ler söz konusu olduğunda *maire* teriminin Türkçeye “muhtar” diye çevrilebileceğini düşünüyoruz. Ancak biz bu makalede bir karışıklığa yol açmamak için *commune* kelimesinde olduğu gibi *maire* kelimesinin de Fransızcasını kullanmayı tercih ediyoruz.

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre her *commune*’de bir *maire* bulunur (m.1). Nüfus büyüklüğüne göre *commune*’lerde bir veya daha fazla sayıda “*adjoint*” bulunur. “*Adjoint* (‘adjuan’ diye okunur), yardımcı demektir ve Türkçeye “belediye başkan yardımcısı” veya “muhtar yardımcısı” veya Osmanlı’dan kalan bir tabirle “ikinci muhtar (muhtar-1 sani)” olarak çevrilebilir. Nüfusu 2500’ten küçük *commune*’lerde “*adjoint*” sayısı bir, nüfusu 2500 ile 10000 arasında olan *commune*’lerde ise ikidir (m.3).

7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi, nüfusu 20 haneden aşağı olan köylerde bir, yukarı olan köylerde iki “muhtar” olmasını öngörmektedir (m.54). Uygulamada bunlardan birisine “birinci muhtar (muhtar-1 evvel)”, diğerine “ikinci muhtar (muhtar-1 sani)” deniliyordu. İkinci muhtarın 1855 Fransız Kanunundaki “*adjoint*”a tekabül ettiği düşünülebilir.

let 1867 sur l'organisation municipale, Paris, A. Durand et Pédone Lauriel, 1868
(<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6483100n> (21.12.2017)).

Muhtar/*maire*'e ilişkin 1864 Osmanlı Nizamnamesi ile 1855 Fransız Kanunu arasında temel fark şudur: 1864 Osmanlı Nizamnamesine göre köyde her “sınıf-ı ahali” için ikişer muhtar bulunacaktır (m.54). Burada “sınıf-ı ahali” ile kastedilen millet sınıflarıdır. Örneğin bir köyde Türkler ve Bulgarlar birlikte yaşıyor ise, bu köyde iki tane Türk muhtar ve iki tane de Bulgar muhtar olacaktır. Hâliyle Fransa’da böyle bir şey yoktur. 1864 Nizamnamesindeki her millet sınıfı için ayrı muhtar seçilmesi usûlüne 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunuyla son verilmiştir.

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre *maire*’ler nüfusu 3000’den büyük *commune*’lerde imparator, 3000’den küçük *commune*’lerde (yani bizdeki köylerin denklerinde) vali tarafından atanmaktadır. 1864 Osmanlı Nizamnamelerine göre muhtarlar köy halkı tarafından seçilir ve kaza kaymakamı tarafından atanır (m.55). Köyde birden fazla “ahali sınıfı” bulunuyorsa, her sınıf kendi muhtarlarını seçer (m.54).

1855 Fransız Kanununa göre *maire* ve *adjoint* olabilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak ve doğrudan doğruya vergi ödüyor olmak gerekir (m.2). 1864 Nizamnamesine göre ise muhtar olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve doğrudan doğruya senelik yüz kuruş vergi vermek gerekir (m.64).

7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin 56 ve 57’nci maddelerinde köy idaresinin yürütme organı olan *muhtarın görev ve yetkileri* sayılmıştır. Öncelikle muhtar, kamu alacaklarının tahsili (tahsil-i emvâl) işinde ve diğer konularda hükümetin köydeki “yürütme aracı (vasıta-i icraiyesi)”dır (m.56). Köyde “belediye işleri (umûr-ı belediye)”ni yürütme görev ve yetkisi de yine muhtara aittir (m.56). Keza muhtar, “köy kolluğu (karye zabıtası)”nu idare etme görev ve yetkisine sahiptir. Nizamnamenin 57’nci maddesi, “her karyede bekçi ve korucu ve sair nâm ile karye zabıtası işinde bulunan adamların idâresi karye muhtarlarına ait olup bunlar için yapılacak nizam-ı mahsûsaya göre hareket ederler” demektedir. Muhtarın görev ve yetkileri ise 1871 Nizamnamesinin 60’ıncı maddesinde daha ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Bu madde, muhtara kendisine tebliğ olunan kanun, nizamname ve hükümetin emirlerini köyde ilân etme görev ve yetkisini de vermektedir.

Dönemin Fransa’ında *commune*’lerin görev ve yetkileri, 5 Mayıs 1855 tarihli Kanun ile değil, 18 Temmuz 1837 tarihli Kanun (*Loi du 18 juillet 1837 sur l’administration municipale*) ile düzenlenmiştir. Kanunun 9 ilâ 11’inci maddelerinde *maire*’in görev ve yetkileri tek tek sayılmıştır. *Mai-*

re'in kanunların ve nizamların yayınlanması, genel güvenlik tedbirlerinin yürütülmesi, belde ve kır kolluğu, *commune*'ün mallarını korunması ve idaresi, *commune* gelirlerinin işletilmesi, *commune* bütçesinin hazırlanması ve giderlerinin yapılması, *commune* adına alım satım yapılması, davacı veya davalı olarak *commune*'ü mahkemeler huzurunda temsili, kır bekçilerini ve köy çobanlarını atamak gibi görev ve yetkileri vardır.

1864 Osmanlı Nizamnamesinin 56 ve 57'nci maddeleri ve 1871 Osmanlı Nizamnamesinin 60'ncı maddesi ile 18 Temmuz 1837 tarihli Belediye İdaresi Hakkında Kanunun 9 ilâ 11'inci maddeleri arasında farklar olmakla birlikte temel olarak benzerlik bulunduğu, her iki ülkede de *maire*/muhtar'a hem beledî hizmetleri yürütmek gibi mahallî idareyi, hem de kanunları duyurmak gibi merkezî idareyi ilgilendiren görev ve yetkiler verildiğini gözlemleyebiliriz. Yani 1837 Fransız Kanununa göre *maire*, 1864 ve 1871 Nizamnamelerine göre muhtar, çifte görevli bir kişidir; hem *commune*/köy idaresinin yürütme organı, hem de merkezî idarenin bir nevi görevlisidir. Bu durum günümüz Türkiye'sinde de devam etmektedir.

2. *Conseil municipal* - İhtiyar Meclisi Karşılaştırması

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre *commune* idaresinin karar organı "*conseil municipal*"dir. "*Conseil municipal* ('konsey münsipal' diye okunur)" kelimesini normal olarak Türkçeye "belediye meclisi" olarak çevirebiliriz. Ancak Fransa'da Türkiye'deki köylerin dengi küçük *commune*'ler söz konusu olduğunda *conseil municipal* terimini anlam olarak "ihtiyar meclisi" diye Türkçeye çevirmek daha doğru olur. Biz bu makalede bir karışıklığa yol açmamak için, *commune* ve *maire* terimlerinde de olduğu gibi, bu terimi de Fransızca olarak kullanmayı tercih ediyoruz.

5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanununa göre *conseil municipal*'in üye sayısı *commune*'nin büyüklüğüne göre 10'dan başlayıp artmaktadır (m.6). 1864 Osmanlı Nizamnamesi de köy ihtiyar meclisinin en az 3 ve en fazla 12 kişiden oluşmasını öngörüyordu (m.58). Ayrıca her köyde Müslüman ahalinin imamları ve gayri Müslim ahalinin de ruhanî reisleri kendi milletlerinin ihtiyar meclislerinin "doğal üyesi (azâ-yı tabiiyesi)" sayılıyorlardı (m.58). 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu da köy imamlarının ihtiyar meclisinin doğal üyesi olmasını öngörmektedir.

Fransa’da kamu tüzel kişilerinin karar ve yürütme organlarının oluşumunda laiklik ilkesine her zaman sıkı bir şekilde riayet edilmiştir. Diğer Fransız kanunlarında olduğu gibi 5 Mayıs 1855 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanununa göre “din görevlileri (*ministres des cultes*)”, *maire* olamazlar (m.5/3). Keza beldede faaliyette bulunan din görevlileri o beldede *conseil municipal* üyesi olamazlar (m.10/4).

1864 Nizamnamesine göre ihtiyar meclisi azalığına seçilebilmek için otuz beş yaşını doldurmak, doğrudan doğruya devlete senelik en az yüz kuruş vergi vermek gerekiyordu (m.64). Seçme hakkına sahip olmak için ise, on sekiz yaşından yukarı bulunmak ve devlete senede 50 kuruş vergi vermek lazımdı (m.63). Yani genel oy değil, kısıtlı oy ilkesi geçerliydi. Oy hakkı bakımından 1864 Nizamnamesinin 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanunundan değil de, 21 Mart 1831 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunu (*Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale*)’ndan²³ esinlendiği söylenebilir. 1831 Fransız Kanununa göre *conseil municipal* üyeliğine seçilebilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak (m.17) gerekir. *Conseil municipal*’e üye seçme hakkı, *commune* seçmen listesine kayıtlı sınırlı sayıda seçmene aittir. Oy verme hakkı bu dönemde yetenek ve vergiye göre sınırlandırılmıştı. 1831 Fransız Kanununun 11 ilâ 14’üncü maddesinde sayılan şartları taşıyan kişiler oy verme hakkına sahipti.

1864 Nizamnamesine göre birden fazla “sınıf-ı ahali”nin²⁴ bulunduğu köylerde, her sınıf için ayrı bir ihtiyar meclisi vardı (m.58). Her sınıfın ihtiyar meclisi üyeleri kendi sınıfların ahali tarafından seçiliyordu. Böyle bir usûl, Fransa’da yoktu.

22 Ocak 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine göre köy ihtiyar meclislerinin yargısal ve idarî olmak üzere iki tür görevi vardır. *Yargısal görevi* köy halkı arasında ortaya çıkan bazı küçük davalar hakkında karar vermektir (m. 107). Köy ihtiyar meclislerinin *ikinci görevi* ise “köyün kendisine özgü ihtiyaçlarına ilişkin konularda karar almak (*karyenin ihtiyâcât-ı mahsûsasına müteallik husûsâtın müzâkeresi*)”tır (m.107). Yani Ni-

²³ M. Chabanier (Ed.), *Manuel à l'usage de MM. les préfets, sous-préfets, maires et percepteurs, pour l'exécution de la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale*, Valence, L’Imprimerie de Borel, 1833, s.5-15 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97716262.r>) (6.2.2018).

²⁴ “Sınıf-ı ahali” ile kastedilen din, daha doğrusu “millet” sınıflarıdır. Müslim, Rum, Bulgar, Ermeni sınıfları gibi.

zamname, köy ihtiyar meclisine, köyün kendi işlerinde karar alma genel yetkisini vermiştir.

1871 Nizamnamesinin 109'uncu maddesinde köy ihtiyar meclisinin çeşitli görev ve yetkileri ayrıca sayılmıştır. Köy ihtiyar meclisleri, köyün temizliğine ilişkin konularda karar almak, bekçi ve korucu gibi karyenin zabıta işinde bulunacak adamları seçmek, köyün ziraat ve ticaretin kolaylaştırılmasıyla ilgili konularda karar almak, köye mahsus vergilerin güzel bir şekilde dağıtılmasına karar vermek ve uygulanmasını denetlemek, köy lehine yapılan bağışları kabul etmek, mirasçısı olmadan vefat edenlerin mallarını muhafaza etmek, ziraate elverişli boş araziye nahiye müdürüne bildirmek, köyde bulunan hayır eserlerinin imarını gözetmek, köyde bulunan mekteplerin idaresine nezaret etmek, muhtarların kötü hareketlerini ve kabahatlerini nahiye müdürlüğü vasıtasıyla kaza kaymakamına haber vermek vazifeleriyle mükelleftir.

Dönemin Fransa'sında *conseil municipal*'in görev ve yetkileri, 18 Temmuz 1837 tarihli Kanunun 17 ilâ 24'üncü maddelerinde ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Bu maddelere göre, *conseil municipal*, *commune*'ün mallarının idare biçiminin belirlenmesi, bu malların kiralanması, otlakların ve baltalıkların paylaşılması, *commune* bütçesinin kabulü, gelir ve giderlerin belirlenmesi, gelirler için tarifeler yapılması, *commune* mallarının edinilmesine, devredilmesine veya kiraya verilmesi, yol ve meydan yapılması, *commune* lehine yapılan bağışları kabulü gibi pek çok görev ve yetkileri vardır.

1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnameleri ile 1837 Fransız Kanunu arasında ihtiyar meclisi/*conseil municipal*'in görev ve yetkileri arasında en önemli fark, Osmanlı ihtiyar meclislerinin yargısal görevlerinin de olmasıdır.

Osmanlı Dönemine İlişkin Sonuç

Yukarıda görüldüğü gibi, Osmanlı döneminde köy idaresi ile Fransa'da o dönemdeki küçük *commune*'ler idaresi arasında şu farklılıklar vardır: Osmanlı sisteminde birden fazla ahali sınıfının bulunduğu köylerde her sınıf için ayrı muhtarlar ve ihtiyar meclisleri seçilmesi usûlü vardır. Böyle bir usûl, Fransa'da yoktur. Yine Osmanlı köylerinde imamlar ve gayri Müslim cemaatlerin ruhanî reisleri ihtiyar meclislerinin doğal üyesidirler. Fransa'da ise doğal üyelik kurumu olmadığı gibi, din adamlarının *conseil municipal*'e üye seçilmeleri yasaktır.

Bu farkların dışında 1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin köy muhtarlarına ve ihtiyar meclislerine ilişkin hükümleri ile 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanunu ve 18 Temmuz 1837 tarihli Fransız Kanununun küçük *commune*'lerde *maire*'lere ve *conseil municipal*'lere ilişkin hükümleri arasında bunların seçilmesi ile görev ve yetkileri bakımından esas itibarıyla benzerlikler bulunduğu gözlemlenebilir.

Sonuç olarak Osmanlı köy idaresi sisteminin Fransız küçük *commune* idaresi sisteminden belli ölçüde esinlendiğini söyleyebiliriz.

Osmanlı köy idaresine ilişkin benzerlikleri bu şekilde gördükten sonra, şimdi de cumhuriyet döneminde Türk köy idaresi sistemi ile Fransız sistemi arasında karşılaştırma yapalım.

II. CUMHURİYET DÖNEMİNDE

Türkiye'de köy idaresi Cumhuriyet döneminde 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlemiştir. Önce bu Kanunun künye bilgilerini verelim:

1924 Köy Kanunu: Miladî 18 Mart 1924, Hicrî 12 Şaban 1342, Rumî 18 Mart 1340 Tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, *Resmî Ceride*, Miladî 7 Nisan 1924, Hicrî 4 Ramazan 1342, Rumî, 7 Nisan 1340, Sayı 68; *Düstur*, Tertip 3, Cilt 5, s.336. Eski harfli 1924'teki orijinal metne *online* erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/68.pdf> (27.12.2017). 1924'te kabul edilen metnin yazıçevrimli hâli: *Kanunlar Dergisi*, Cilt 2, s.258-273 (Bu metne *online* erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200442.pdf) (1.2.2018) (Aksi belirtilmedikçe veya bağlamdan anlaşılmadıkça, bu makalede *Kanunlar Dergisinde* yazı çevrimi yapılmış ve [tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)'den *online* olarak erişilen bu metinden alıntı yapılmaktadır). Köy Kanununun Ocak 2018 tarihi itibarıyla yürürlükteki hâline *online* erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (27.12.2017). (Adı geçen Kanun, bu makalede çoğunlukla "18 Mart 1924 tarihli Köy Kanunu" veya "1924 Köy Kanunu" veya "Türk Köy Kanunu" şeklinde anılmıştır).

18 Mart 1924 tarihli Köy Kanunu günümüzde de yürürlüktedir. Kasım 2009'da İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü tarafından bir Köy Kanunu Tasarısı Taslağı²⁵ hazırlanmış ise de bu kanunlaşmamıştır.

Yukarıda da açıkladığımız gibi Fransa'da belediye (*commune*) idaresinden ayrı bir "köy idaresi", belediye kanunlarından ayrı bir "köy kanunu" yoktur. Fransa'da köyler de, birer küçük "*commune* (belediye)" olarak belediye kanunlarına tabidirler.

1924 yılı itibarıyla Fransa'da yürürlükte olan belediye kanunu, 5 Nisan 1884 tarihli Belediye Kanunudur. Önce bu Kanunun künye bilgilerini verelim:

5 Nisan 1884 Tarihli Kanun: *Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale* (5 Nisan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun), *Journal officiel*, 6 Nisan 1884, s.1557-1568; (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/fl.item.r=Journal%20officiel%206%20avril%201884>) (28.12.2017). (Bu Kanun, bu makalede çoğunlukla "5 Nisan 1884 tarihli Kanun" veya "1884 Fransız Kanunu" şeklinde zikredilmiştir).

Fransa'da 5 Nisan 1884 tarihli Kanun, 1924 yılında yürürlükte olduğu gibi "Mahallî İdareler Genel Kodu (*Code général des collectivités territoriales*)"nun bir parçası (*Deuxième Partie*: art.L2111-1–art.L2581-1) olarak günümüzde de yürürlükte²⁶.

18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Türk Köy Kanunu, köy idaresinin organları olarak "köy derneği", "köy ihtiyar meclisi" ve "muhtar" olmak üzere üç organ kurmuştur. Bunların her birini, 5 Nisan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunun öngördüğü organlar ile karşılaştırmak gerekir. Biz karşılaştırma yaparken 1884 Fransız Kanunun günümüzde yürürlükte olan şeklini değil, 1884'te kabul edildiği orijinal şeklini esas alacağız. Aynı şekilde 1924 Türk Köy Kanununun bugün yürürlükte olan şeklini değil, 1924'te kabul edildiği ilk şeklini temel alacağız.

²⁵ <http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/koytasari2009.pdf> (18.12.2017).

²⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633> (24.12.2018).

1. Köy Derneği

18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununa göre köy derneği, köyde bulunan kadın erkek bütün seçmenlerden oluşan bir kuruldur. Köy Kanununun 20'nci maddesi, köy derneğini, “köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği derler” diyerek tanımlamaktadır.

Köy derneğinin tam dengi olan bir organ Fransa'da yoktur. Köy derneği, 1924 Türk Köy Kanununun özgün bir yanıdır. Bu organ belli ölçüde bir doğrudan demokrasi kurumu olarak görülebilir ve eski Yunan sitelerinde görülen *ecclesia*'lara veya İsviçre'nin bazı dağ kantonlarında görülen *landsgemeinde*'lere benzemektedir²⁷. Köy derneği, Türk köy idaresi sistemi ile Fransız *commune* idaresi sistemi arasındaki ön önemli farktır.

Bununla birlikte bu farkın önemi sınırlıdır. Şöyle: 1924 Köy Kanununa göre köy derneğinin dört görevi vardır: (1) Muhtar ve ihtiyar heyetini seçmek (m.21, 41); (2) köy imamını seçmek (m.83); (3) köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu işler hâline getirmek (m.12); (4) köy muhtarının aylığının belirlemek (m.19). Bu dört görevden üçü daha sonra çıkarılan kanunlar nedeniyle günümüzde ortadan kalkmıştır. Şöyle:

(1) Günümüzde muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri, Köy Kanununun 20 ve devamı maddelerine göre “köy derneği” tarafından değil, 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 30 ve devamı maddelerine göre mahallî idareler seçimleriyle seçilmektedir.

(2) Köy derneğinin yetkilerinden birisi olan köy imamını seçmek yetkisinin uygulamada bir anlamı kalmamıştır; çünkü günümüzde köylerdeki bütün imamlar, 442 sayılı Köy Kanununun 83 ilâ 86'ncı maddelerinin anladığı anlamda bir “köy imamı” değil, merkezî idarenin birer memurudurlar. Bu imamlar günümüzdeki köy derneği tarafından seçilmemekte, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından atanmaktadırlar.

(3) Köy derneğinin köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu işler hâline getirmek yetkisi kanunda hâlâ mevcuttur. Ancak isteğe bağlı işler, zorunlu işler

²⁷ Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, op. cit., s.434-435.

ayrımının ne derece de yapıldığı, hatta köylerde gerçekten bir köy derneğinin toplanıp toplanmadığı bilinmemektedir.

(4) Günümüzde muhtarların maaşları, köy derneği tarafından değil, 29 Ağustos 1977 tarih ve 2108 sayılı Muhtar Ödenek ve Sosyal Güvenlik Yasası uyarınca 14.750 gösterge rakamının memur aylık katsayısı ile çarpımıyla belirlenmekte ve bu maaş da merkezî idare tarafından muhtarlara ödenmektedir.

Görüldüğü gibi köy derneğinin günümüzde bir önemi kalmamıştır. Diğer yandan köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisi üyelerinin, mahallî idareler seçimleri yoluyla seçilmediği, muhtar ve üyelerin köy derneği tarafından seçildiği dönemlerde dahi köy derneğinin 5 Nisan 1884 tarihli Belediye Meclislerinin Teşkilatı Hakkında Fransız Kanununa göre önemli bir fark oluşturmadığını söyleyebiliriz. Zira Köy Kanununun öngördüğü köy derneği, başlı başına bir karar organı değil, temel görevi muhtar ve ihtiyar meclisini seçmek olan bir “seçim heyeti”nden başka bir şey değildi. Bu açıdan “köy derneği”nin 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun 15’inci maddesinde öngörülen “*assemblée des électeurs*” benzeri bir “seçmenler meclisi” olduğu söylenebilir²⁸.

2. *Conseil municipal* - İhtiyar Meclisi Karşılaştırması

5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununa göre *commune* idaresinin karar organı *conseil municipal*, 18 Mart 1924 tarihli Türk Köy Kanununa göre köy idaresinin karar organı “ihtiyar meclisi”dir.

5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununa göre, *conseil municipal*’in üye sayısı nüfusu 1500’den küçük olan *commune*’lerde 12, nüfusu 1500 ile 2500 arasında olan *commune*’lerde 16’dır (m.10). 18 Mart 1924 tarihli Türk Köy Kanununa göre ise köy ihtiyar meclisi üye sayısı, nüfusu 1000 kişiden aşağı olan köylerde 8, 1000’den 2000’e kadar olan köylerde 12’dir (m.22).

1884 Fransız Kanununa göre *conseil municipal* üyeleri genel oyla doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (m.14). 1924 Türk Köy Kanununa göre ihtiyar meclisi üyeleri, köydeki bütün seçmenlerden oluşan köy derneği tarafından doğrudan doğruya seçilir (m.20, 24). (Yukarıda açıklandığı gibi günümüzde köy muhtarı ve ihtiyar heyeti, Köy Kanununun hükümlerine göre

²⁸ *Ibid.*, s.421-422.

değil, 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahallî İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanununun 30 ve devamı maddeleri uyarınca mahallî idareler seçimleriyle seçilmektedir).

Her iki Kanun da seçme ve seçilme ehliyeti şartlarını benzer şekilde düzenlemiştir. 1884 Fransız Kanununun 14 ve 32'nci maddeleri ile 1924 Türk Köy Kanununun 24 ve 25'inci maddeleri karşılaştırılabilir.

1884 Fransız Belediye Kanununun 35'inci maddesine göre, nüfusu 501 ve daha fazla olan *commune*'lerde usûl-fürû ve kardeşler, *conseil municipal*'de aynı zamanda üye olamazlar. Eğer seçilmiş olurlarsa, en çok oy alan üyelikte kalır. Oylarda eşitlik durumunda oylarda yaş önceliğine bakılır²⁹. 1924 Türk Köy Kanununun 30'uncu maddesine göre ise "baba, oğul, güveği ve kardeşlerin ihtiyar meclisinde âza olarak bir arada bulunmaları yasaktır. Bunların seçilmiş olduğu görülürse içlerinden en çok sayı kazanmış olan âzalıkta bırakılır. Sayıları beraber olursa bunlardan yaşça büyük olan alınır".

1924 Türk Köy Kanununa göre köy ihtiyar meclisinin köyün imamı ve muallimi veya başmuallimi olmak üzere doğal üyeleri vardır (m.23). 1884 Fransız Belediye Kanununda belediye meclisi için öngörölmüş doğal üyelik yoktur. Tersine Fransız Kanununa göre görevdeki din görevlilerinin (*ministres en exercice d'un culte*) belediye meclisi üyesi olmaları yasaktır (m.33/9). Keza aynı yasak, memur olduklarına göre öğretmenler için de geçerlidir (m.33/10).

İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri Türk Köy Kanununun 43 ilâ 48'inci maddelerinde sayılmıştır. En önemli görev ve yetkileri arasında şunlar sayılabilir: İmece ve salmaya karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köy bütçesini kabul etmek, kamulaştırmaya karar verir, köylüler arasındaki bazı küçük davalara bakmak.

Conseil municipal'in görev ve yetkileri, 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun 61 ilâ 70'inci maddelerinde düzenlenmiştir. *Conseil municipal*'in görev ve yetkileri ile ihtiyar meclisinin görev ve yetkileri arasında

²⁹ *Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale*, Article 35: Dans les communes de 501 habitants et au-dessus, les ascendants et les descendants, les frères et les alliés au même degré ne peuvent être simultanément membres du même conseil municipal.

L'article 49 est applicable aux cas prévus par le paragraphe précédent.

Article 49 : ... 2° entre conseillers élus le même jour, par le plus grand nombre de suffrages obtenus; 3° et, à égalité de voix, par la priorité d'âge.

farklı olanlar varsa da bazıları birbirine benzemektedir. En önemli benzerliklerden birisi şudur: 1884 Fransız Kanununun 61'inci maddesinde “*conseil municipal*, kararlarıyla belde işlerini (*affaires de la commune*) düzenler” denerek *conseil municipal*'e belde işleri hakkında genel karar alma yetkisini verilmiştir. 1924 Türk Köy Kanununun 44'üncü maddesinde “*ihtiyar meclisi köylüye ait işleri konuşur*” denilerek ihtiyar meclisine köy işleri hakkında genel karar alma yetkisi tanınmıştır.

Conseil municipal ile ihtiyar meclisi arasında, bunların görev ve yetkileri bakımından en önemli fark kuşkusuz şudur: 1924 Türk Köy Kanunu, ihtiyar meclisine köylü arasındaki bazı küçük davalara bakmak şeklinde yargısal nitelikte bir görev ve yetki de vermişti (m.49, 50). Fransa'da *conseil municipal*'in yargısal bir görev ve yetkisi yoktur. İlave edelim ki, bu fark da çok önemli bir fark değildir. Zira 1924 Türk Köy Kanununun ihtiyar meclisi yargısal yetkiler veren maddeleri (m.49, 50) 18 Temmuz 1963 tarih ve 286 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

3. Maire - Muhtar Meclisi Karşılaştırması

5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununa (m.73) göre *commune* idaresinin yürütme organı *maire*, 18 Mart 1924 tarihli Türk Köy Kanununa (m.34-38) göre köy idaresinin yürütme organı ise “muhtar”dır.

1884 Fransız Kanununa göre *maire*, doğrudan doğruya halk tarafından değil, *conseil municipal* tarafından kendi üyeleri arasından seçilmektedir (m.76). 1924 Türk Köy Kanununa göre ise muhtar, doğrudan doğruya köy derneği, yani köydeki seçmenler tarafından seçilmektedir (m.20)³⁰. Görüldüğü gibi *maire*/muhtarın seçim usûlü bakımından 1884 Fransız Kanunu ile 1924 Türk Köy Kanunu arasında önemli bir fark vardır.

Fransa'da *maire*'in görev ve yetkileri, 5 Nisan 1884 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanununun 90 ve devamı maddelerinde ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Türkiye'de muhtarın görev ve yetkileri 18 Mart 1924 tarihli Köy Kanununun 34 ve devamı maddelerinde sayılmıştır.

Bilindiği gibi Türk köy idaresi sistemin muhtara ilişkin sahip olduğu en önemli özgün özellik, muhtarın çifte sıfatlı ve çifte görevli bir kişi olarak dü-

³⁰ Günümüzde muhtar seçimi, 18 Ocak 1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 30'uncu maddesine göre yapılmaktadır.

zenlenmiş olmasıdır³¹. Muhtar, hem köy idaresinin başı, hem de köyde devletin, yani merkezî idarenin bir görevlisidir. Gerçekten de 1924 Türk Köy Kanunu, muhtarın göreceği işleri, “devlet işleri” ve “köy işleri” olarak ikiye ayırıp düzenlemiştir (m.35). Köy Kanununun 36’ncı maddesinde muhtarın göreceği devlet işleri, 37’nci maddesinde de köy işleri sayılmıştır.

Muhtarın göreceği *devlet işlerine* şu örnekler verilebilir: “Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek”, “köyün sınıırı içinde dirlık ve düzenliğı korumak”, “salgın ve bulaşık hastalıkları günü gününe Hükümete haber vermek”, “her ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek”, “köy civarında eşkıya görürse Hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutturmak”, “köylünün ırzına ve canına ve malına el uzatan ve Hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak Hükümete göndermek” (m.36).

Muhtarın göreceği *köy işlerine* ise şu örnekler verilebilir: “Köy Kanununun 13’üncü maddesinde sayılan işleri, yani köyün zorunlu işlerini, ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak” (Köy Kanununun 13’üncü maddesinde 37 bent hâlinde, yol yapımından, köy mallarının korunmasına, zararlı hayvanlarla mücadele etmeye kadar pek çok ortak iş sayılmıştır); “ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak”; “köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek”; “köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak” (m.37).

1924 Köy Kanununun muhtarı çifte sıfatlı bir görevli olarak kabul etmesi ve onun görevlerini “devlet işleri” ve “köy işleri” olarak ikiye ayırarak düzenlemesi, 1924 Türk Köy Kanununun getirdiğı özgünlük değildir.

1924 Türk Köy Kanunundan çok önce 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanunu da *maire*’in *commune* ile ilgili görev ve yetkileri ile devlet ile ilgili görev ve yetkileri arasında ayırım yapmış ve bunları ayrı ayrı maddelerde düzenlenmiştir. Kanunun 90’ncı maddesinde, *maire*’in *commune*’le ilgili; 91 ve 92’nci maddelerinde ise *devletle ilgili* görev ve yetkileri sayılmıştır. 90’nci maddedeki görev ve yetkileri *maire*, “*conseil municipal*’in denetimi altında (*sous le contrôle du conseil municipal*)” yerine getirirken; 91’inci maddede sayılan görev ve yetkilerini “üst idarenin gözetimi altında (*sous la*

³¹ Bu konuda bkz.: Gözler, *Mahallî İdareler Hukuku*, *op. cit.*, s.442.

surveillance de l'administration supérieure)” ve 92’nci maddedeki görev ve yetkilerini ise “üst idarenin³² otoritesi altında (*sous l'autorité de l'administration supérieure*)” yerine getirir.

5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun 90’nci maddesi günümüzde de *Code général des collectivités territoriales*’in L2122-21’inci maddesi olarak yürürlüktedir. Bu maddenin kenar başlığı “*commune* adına ifa edilen görevler (*attributions exercées au nom de la commune*)”dır³³. 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun 91 ve 92’nci maddeleri de günümüzde de *Code général des collectivités territoriales*’in L2122-27 ve L2122-28’inci maddeleri olarak yürürlüktedir. Bu maddelerin kenar başlığı da “*commune* adına ifa edilen görevler (*attributions exercées au nom de l'État*)”dır³⁴.

1884 Fransız Kanununun 90’nci maddesinde sayılan görev ve yetkiler ile 1924 Türk Kanununun 37’nci ve onun göndermesiyle 13’üncü maddesinde sayılan görev ve yetkiler arasında benzerlik vardır. 1884 Fransız Kanununun 90’nci maddesinde *maire*’e, *commune* mülkiyetindeki malları korumak, idare etmek, satın almak, satmak, kiralamak, *commune* gelirlerini işletmek, bütçeyi hazırlamak, harcamaları yapmak, ortak işleri yönetmek, belde yollarını yapmak, *commune*’ü mahkemeler huzurunda davacı veya davalı olarak temsil etmek, zararlı hayvanları yok etmek için gerekli tedbirleri almak, karlı havalarda kurtları ve yaban domuzlarını yok etmek için av düzenlemek gibi görev ve yetkileri vermiştir. Bu görev ve yetkiler, bizde muhtarın “köy işleri”ne tekabül eden *commune adına kullandığı* görev ve yetkilidir.

³² “Üst idare (*administration supérieure*)” ile kastedilen merkezî idare, açıkçası ilçelerde “kaymakam (*sous-préfet*)”, illerde ise “vali (*préfet*)”dir. Nitekim bu maddenin günümüzdeki yürürlükteki şeklinde “devletin ildeki temsilcisinin otoritesi altında (*sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département*)” terimi kullanılmaktadır (*Code général des collectivités territoriales*, Article L2122-27, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006192257&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180208>) (8.2.2017).

³³ *Code général des collectivités territoriales*, Sous-section 2: Attributions exercées au nom de la commune, (Articles L2122-21 à L2122-26) (https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=1ECF759E6FCF607EE64CFE30D2D35989.tplgfr30s_2?idSectionTA=LEGISCTA000006192256&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180208) (8.2.2018).

³⁴ *Code général des collectivités territoriales*, Sous-section 3: Attributions exercées au nom de de l'État (Articles L2122-27 à L2122-35), (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006192257&cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20180208>) (8.2.2018).

1924 Türk Kanununun 36'ncı maddesinde sayılan muhtarın göreceği devlet işlerinin benzerleri, 1884 Fransız Kanununun 91 ve 92'nci maddelerinde sayılmıştır. 91'inci maddeye göre *maire*, “belde kolluğu (*police municipale*)” ve “kır kolluğu (*police rurale*)”ndan sorumludur. Aynı şekilde *maire*, bu kolluklara ilişkin üst makamların işlemlerini uygulanmasıyla da görevlidir. Kanunun 92'nci maddesine göre, *maire*, kanunların ve nizamnamelerin ilanından ve uygulanmasından ve keza genel güvenlik tedbirlerinin icrasından sorumludur. Bu görev ve yetkiler, bizdeki muhtarın göreceği “devlet işleri”ne denk gelen *maire*'in *devlet adına kullandığı* görev ve yetkililerdir.

Görüldüğü gibi Türkiye’de muhtarın çifte görevli bir makam olması özelliği, 1924 Türk Köy Kanununun getirdiği bir özellik değildir; bu özelliği Türk Köy Kanunu, 1884 Fransız Kanunundan almıştır.

Muhtarın/*maire*'in kararları üzerinde vesayet yetkisi bakımından da 1884 Fransız Kanunu ile 1924 Türk Köy Kanunu hükümleri arasında benzerlik vardır. Her iki Kanun da muhtar/*maire*'in kararları üzerinde valiye/*préfet*'ye mutlak bir vesayet yetkisi vermiştir. 1884 Fransız Kanununun 95'inci maddesine göre, *maire* tarafından alınan kararlar, ilçelerde “kaymakam (*sous-préfet*)”a, merkez ilçelerde ise “vali (*préfet*)”ye derhal gönderilir. Vali bu kararları iptal edebilir veya askıya alabilir³⁵. Benzer hüküm 1924 Türk Köy Kanununun 40'ncü maddesinde vardır: “Köy muhtarının köylü faidesine olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir”.

* * *

Yukarıda muhtar ve ihtiyar meclisi bakımından 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Türk Köy Kanunu ile 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanunu arasında benzerlikleri gördük. Bu iki Kanun arasında başka bakımlardan da benzerlikler vardır. Örneğin 1884 Fransız Kanunu, her *commune*'ün bir veya birden fazla “kır bekçisi (*gardes champêtres*)” tutmasına izin vermektedir (m.102). Kanuna göre, kır bekçileri, *maire* tarafından atanır; ama kaymakam veya merkez ilçelerde vali tarafından atamaları onanır (m.102). 1924 Türk Köy Kanunu da 68 ve devamı maddelerinde köy korucularını düzenlemiştir. “Her köyde en aşağı bir korucu bulunur. Nüfusu binden yukarı köylerde her beş yüz kişiye bir korucu daha tutulur” (m.69). “Korucular ihtiyar meclisi

³⁵ *Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale*, Art. 95.- Les arrêtés pris par le maire sont immédiatement adressés au sous-préfet ou, dans l'arrondissement du chef lieu du département, au préfet. Le préfet peut les annuler ou en suspendre l'exécution.

tarafından tutulur ve köy muhtarının vereceği haber üzerine kaymakamın buyruktusuyla işe başlar” (m.70)

Cumhuriyet Dönemine İlişkin Sonuç

Yukarıda açıklandığı üzere 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanunu ile 18 Mart 1924 tarihli Türk Köy Kanunu arasında *iki temel fark* vardır:

Farklardan birincisi *maire*/muhtarın seçim usûlüne ilişkindir. 1884 Fransız Kanununa göre *maire* halk tarafından doğrudan doğruya seçilmez. Üyeleri halk tarafından seçilen *conseil municipal* tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. 1924 Türk Köy Kanununa göre ise muhtar doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. İki Kanun arasındaki temel fark budur.

İkinci fark, 18 Mart 1924 tarihli Türk Köy Kanununun, 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununda dengi olmayan “köy derneği” isimli bir organ kurmasıdır. Ancak bu önemli bir fark değildir. Çünkü bu dernek, gerçekte muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmekten başka önemli bir görevi olmayan bir “seçmenler heyeti”nden başka bir şey değildir. Bu görevi itibarıyla ise “köy derneği”, 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun öngördüğü “*assemblée des électeurs*”e benzetilebilir.

18 Mart 1924 tarihli Köy Kanununu hazırlık çalışmalarına bakıldığında, dönemin kanun koyucusunun bu Kanunun yapımına büyük bir önem verdiği³⁶ ve Türkiye’ye özgü bir kanun yapma gayreti içinde olduğu görülmektedir. 1924 Köy Kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda Köy Kanununa ilişkin uzun tartışmalar yapıldığı, kanun koyucunun Türk köylerinin ihtiyaçlarına uygun ve Türk köylüsünün anlayabileceği açıklıkta bir kanun yapma düşüncesi içinde olduğu bilinmektedir³⁷.

³⁶ 1924 kanun koyucusunun Köy Kanununa Anayasa yapmakla kıyaslanabilecek bir önem attığı söylenebilir. Nitekim Köy Kanunu, 20 Nisan 1340 (1924) tarihli Teşkilât-ı Esasiye Kanunundan bir ay önce kabul edilmiştir. Teşkilât-ı Esasiye Kanunu, devletin teşkilatını, Köy Kanunu ise köyün teşkilatını düzenlemektedir. Bunların aynı yıl kabul edilmesi, köylere verilen önemi göstermektedir. Köy Kanunu, 1924 Teşkilât-ı Esasiye Kanunundan bir ay önce kabul edilirken, Belediye Kanunu ancak altı yıl sonra, 1930’da kabul edilebilmiştir.

³⁷ Bu konuda TBMM Meclis Tutanaklarına bakınız: *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 108, s.210-270 (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006108.pdf>) (24.12.2017); İçtima 110, s.278-312 (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006110.pdf>)

Bununla birlikte yukarıda açıklandığı gibi 1924 Türk Köy Kanununun kurduğu köy idaresi sisteminin 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanununun kurduğu *commune* idaresi sistemine oldukça benzer bir sistem olduğunu gözlemlemek gerekmektedir. Bu derecede bir benzerliğin bulunması rastlantıyla açıklanamaz. 1924 Türk Köy Kanununu hazırlayanların 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanunundan veya bu Kanundan önce yürürlükte olan ve bu kanunun çok benzeri olan 5 Mayıs 1855 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunundan yararlanmış oldukları tahmin edilebilir.

Nitekim Başvekalet tarafından TBMM Başkanlığına sunulan 16 Aralık 1339 tarih ve 1/299 sayılı Köy Kanunu Lâyihasının “Esbab-ı Mücibesi”nde Fransız sistemine ve Fransa’daki *commune*’lere, bizzat “komün” kelimesi kullanılarak açıkça atıfta da bulunulmuştur³⁸.

Yukarıda açıkladığımız gibi Fransa’da köy-belediye ayrımı yoktur; bizim Türkiye’de nüfusu 2000’den düşük olduğu için “köy” olarak kabul ettiğimiz küçük yerleşim yerleri de Fransa’da hukukî rejim olarak birer “*commune*”dir. Ama yine yukarıda açıkladığımız gibi Fransa’da nüfusu 3000’den küçük *commune*’ler için bazı ayrı hükümler vardır. İşte Türkiye’de 1924 Köy Kanununu hazırlayanların Türkiye’deki köyü, Fransa’daki küçük *commune*’lere denk birer mahallî idare olarak gördüklerini söyleyebiliriz. Yani 1924 Köy Kanununu hazırlayanlara göre köyler, birer “küçük belediye”dir. Bu husus 16 Aralık 1339 tarih ve 1/299 sayılı Köy Kanunu Lâyihasının “Esbab-ı Mücibesi”nde şu cümleyle açıkça dile getirilmiştir: “*Fikrimizce köy, âzami üç bin nüfusa kadar ahaliyi ihtiva eden belediyelerden ibaret olacaktır*”³⁹.

(24.12.2017); İçtima 112, s.384-393

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006112.pdf>)

(24.12.2017); Cilt 7, İçtima 9, s.313-323

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007009.pdf>)

(24.12.2017); İçtima 15, s.651-669;

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c007/tbmm02007015.pdf>)

(24.12.2017).

³⁸ Bkz. *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 108, s.212

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006108.pdf>)

(24.12.2017).

³⁹ *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 108, s.212

(<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006108.pdf>)

(24.12.2017).

Köy Kanunu Lâyihasının Esbab-ı Mücibesinde köyün bir “küçük belediye” olarak tanımlanması tamamıyla Fransız anlayışının bir yansımasıdır. Ayrıca belirtelim ki, büyüklüğün/küçüklüğün kriteri olarak seçilen “3000” rakamı da tamamıyla 5 Mayıs 1855 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanununun 2’nci maddesinden alınmıştır. Köy Kanunu Layihasında “köy”, “nüfusu üç binden aşağı yurt” olarak tanımlanmıştır⁴⁰. Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda “üç bin” rakamı konusunda şiddetli tartışmalar olmuş, bu rakamın çok yüksek olduğu yolunda yapılan eleştiriler sonucunda sınır, üç binden iki bine çekilmiştir⁴¹.

Burada 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanununun, 13 Mart 1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-ı Muvakkati ve 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununa nazaran Fransız kanunları karşısında çok daha özgün bir kanun olduğunu eklemek gerekir. Diğer bir ifadeyle, Fransız sistemi karşısında, Türk köy idaresi sistemi, Türk il özel idaresi veya belediye sistemlerine nazaran daha özgün bir sistemdir.

GENEL SONUÇ

1864 ve 1871 Osmanlı Nizamnamelerinin köylere ilişkin hükümleri ile 18 Temmuz 1837 ve 5 Mayıs 1855 tarihli Fransız Kanunları arasında ve keza 1924 Türk Köy Kanunu ile 5 Nisan 1884 tarihli Fransız Kanunu hükümleri arasında pek çok benzerliğin bulunduğu gözlemlenebilir. Sonuç olarak gerek Osmanlı, gerekse Cumhuriyet dönemlerinde Türkiye’de köy idaresi sisteminin Fransız küçük *commune* sisteminden esinlendiğini söyleyebiliriz.

Bu sonuçta şaşırtıcı bir yan yoktur. Nasıl Osmanlı/Türk mülkî idare sistemi Fransız mülkî idare sisteminden iktibas edilmiş ise, nasıl Osmanlı/Türk il özel idaresi ve belediye sistemleri Fransız il özel idaresi ve belediye sis-

⁴⁰ 16 Aralık 1339 tarih ve 1/299 sayılı Köy Kanunu Lâyihası, *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 108, s.215 (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006108.pdf>) (24.12.2017).

⁴¹ *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 108, s.242-247 (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006108.pdf>) (24.12.2017); *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre 2, Cilt 6, İçtima Senesi 1, İçtima 110, s.279-283 (<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d02/c006/tbmm02006110.pdf>) (24.12.2017).

temlerinden esinlenmiş ise, Türk köy idaresi sisteminin de Fransız sisteminden esinlenmiş olması tamamıyla beklenen bir şeydir.

Son olarak eklemek gerekir ki, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi kurulan illerde köy idareleri kaldırılmış ve köyler bağlı buldukları ilçelerin mahallesi hâline dönüştürülmüştür. Böylece Türkiye’de köy idaresi sayısı birden 34.395’ten 18.296’ya düşmüştür⁴². Kanımızca 30 ilde köy idarelerinin kaldırılması yerel demokrasi açısından ve Anayasamızın 127’nci maddesine uygunluk bakımından eleştiriye açıktır⁴³. Son yıllarda Türkiye’de geri kalan 51 ilde de köylerin (ve keza il özel idarelerinin) kaldırılması yolunda düşünceler ve çalışmalar vardır. Köyler, ilçe merkezlerinin dışında, kendi başlarına varlıkları olan ayrı yerleşim yerleridir. Kendine has bir toprağı ve insan unsuru olan birer topluluk, yani Fransız terminolojisiyle söylersek birer *commune*’dürler. Dolayısıyla Fransız anlayışında ve ondan mülhem klasik Türk idare hukuku anlayışında bir *commune* idaresi olarak her köyün kendi kendini yönetme hakkı vardır. Türkiye’de büyükşehir belediyesi kurulan illerde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması Fransız *commune* anlayışıyla bağdaşmaz.

Osmanlı/Türk köy idaresi sistemi Fransız *commune* idaresi sistemine benzer. Ne var ki, Fransız sisteminden 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla önemli ölçüde uzaklaşmıştır. Türkiye’de köy idaresi sisteminin yakın gelecekte sonra erdirileceğinden korkulmaktadır. Hâliyle bu durumda Türk ve Fransız sistemleri arasında karşılaştırılmayacak derecede bir fark ortaya çıkacaktır.

⁴² <https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (10.7.2014).

⁴³ Eleştiriler için bkz.: Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.42-44 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf) (3.2.2017).

KAYNAKÇA**Osmanlı/Türk Mevzuatı** (Tarih sırasına göredir)

- 8 Ekim 1864 (7 Cemade'l-ahir 1281) Tarihli “Tuna Vilayeti Namıyla Bu Kerre Teşkil Olunan Da’irenin İdare-i Umumiyye ve Hususiyesine ve Ta’yin Olunacak Me’murların Suver-i İntihabiyyeleriyle Veza’if-i Da’imesine Da’ir Nizamnamedir” (*Takvim-i Vekayi*, def’a 773, 7 Cemaziyelevvel 1281/8 Ekim 1864; *Düstur*, Def’a-i Sâniye, İstanbul, Matbaa-i Âmire, 1282, s.517-554). Yazıçevrimi: Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizâmnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s.67-81.
- 7 Kasım 1864 (Hicrî 7 Cemazeyilahir 1281, Rumî 26 Teşrinievvel 1280) Tarihli Vilâyet Nizamnamesi, *Düstur*, Tertip 1, Cilt I, s.608-624 (Dersaadet: Matbaa-i Amire, 1289). Orijinal Metne Online Erişim: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/67/199609231-c1.pdf?sequence=7&isAllowed=y> (22.12.2017). Yazıçevrimi: Erkan Tural, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s.93-123; Erkan Tural ve Selim Çapar, (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ankara: TODAİE-TİAV Ortak Yayını, 2015, s.374-384.
- 22 Ocak 1871 (Hicrî 29 Şevval 1287, Rumî 9 Kânûnusânî 1286) Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, *Düstur*, Tertip , Cilt I, s.635-651 (Dersaadet: Matbaa-i Amire, 1289; Orijinal Metne Online Erişim: <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/67/199609231-c1.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Yazıçevrimli Tam Metin: Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.89-103; (Devamı): Mehmet Seyitdanlıoğlu, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.89-99; Tural ve Çapar, *op. cit.*, s.422-441.
- 26 Mart 1913 (Hicrî 17 Rebiü'l-ahir 1331, Rumî 13 Mart 1329) Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkati, *Takvim-i Vekayi*, 19 Rebiü'l-ahir 1331, 15 Mart 1329. Numero 1414; *Düstur*, Tertib-i Sani, Cilt 5, s. 186-218. Orijinal Metne *Online* Erişim:

<https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/71/199609296-c5.pdf?sequence=5&isAllowed=y> (23.12.2017). Yazıçevrimi: Cenk Reyhan, “Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s.129-154.

- 18 Mart 1924 (Hicrî 12 Şaban 1342, Rumi 18 Mart 1340) Tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, *Resmî Ceride*, Miladî 7 Nisan 1924, Hicri 4 Ramazan 1342, Rumi, 7 Nisan 1340, Sayı 68, *Düstur*, Tertip 3, Cilt 5, s.336. Eski harfli 1924'teki orijinal metne *online* erişim: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/68.pdf> (27.12.2017). 1924'te kabul edilen metnin yazıçevrimli hâli: *Kanunlar Dergisi*, Cilt 2, s.258-273 (Online erişim: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanunbmmc002/kanuntbmmc002/kanuntbmmc00200442.pdf) (1.2.2018). Ocak 2018 tarihi itibarıyla yürürlükteki hâline *online* erişim: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf> (27.1.2018).

Fransız Mevzuatı (Tarih sırasına göredir)

- 21 Mart 1831 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Fransız Kanunu (*Loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale*), in M. Chabanier (Ed.), *Manuel à l'usage de MM. Les préfets, sous-préfets, maires et percepteurs, pour l'exécution de la loi du 21 mars 1831 sur l'organisation municipale*, Valence, L'Imprimerie de Borel, 1833, s.5-15 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k97716262.r>) (4.2.2018).
- 18 Temmuz 1837 tarihli Belediye İdaresi Hakkında Kanun (*Loi du 18 juillet 1837 sur l'administration municipale*), *Bulletin des lois*, No 521, IXe Série, Cilt XV, s.129-152, (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k486417m/f152.item.r>) (4.2.2018).
- 5 Mayıs 1855 tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun (*Loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale*), *Bulletin des lois*, N° 291, XIe Série, Tome V, s.773-784 (<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k4861347/f812.item.r>) (4.2.2018).

5 Nisan 1884 Tarihli Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun (*Loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale*), *Journal officiel*, 6 Nisan 1884, s.1557-1568;
(<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6225682q/f1.item.r=Journal%20oficiel%206%20avril%201884>) (28.12.2017).

Mahallî İdareler Genel Kodu (*Code général des collectivités territoriales*, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000006192257>) (4.2.2018).

Literatür

Auby, Jean-Bernard, Jean-François Auby ve Rozen Noguellou, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, Thémis Droit, 6. Baskı, 2015.

Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2017*, Paris, 2017, (https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/statistiques/brochures/chapitre_2_-_les_collectivites_locales_et_leur_population_0.pdf) (6.2.2018).

Duran, Lûtfî, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, 1982.

Faure, Bertrand, *Droit collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 4. Baskı, 2016.

Ferstenbert, Jacques, François Priet ve Paule Quilichini, *Droit collectivités territoriales*, Paris, Dalloz, 2. Baskı, 2016.

Gariel, A., *Dictionnaire Latin-Français*, Paris, A. Hatier, 1988.

Gözler, Kemal, *Mahallî İdareler Hukuku*, Bursa, Ekin, 2018.

Gözler, Kemal, "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, s.37-82 (www.idare.gen.tr/6360-elestiriler.pdf) (3.2.2017).

Nadaroğlu, Halil, *Mahallî İdareler*, İstanbul: Beta, 7. Baskı, 1998.

- Reyhan, Cenk, “Yerel Yönetim Metinleri XX: 1913 Tarihli Vilayet Genel İdaresi Geçici Kanunu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Ocak 2000, s.129-154.
- Robert, Paul, *Le Petit Robert 1: Dictionnaire de la langue française*, Paris, La Robert, 1991.
- Sami, Şemseddin, *Kamus-ı Fransevi/Dictionnaire Français-Turc*, İstanbul, Mihran, 1315/1855,
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri III: Tuna Vilâyeti Nizamnamesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 2, Mart 1996, s.67-81.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri VI: 1871 Vilâyet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül 1996, s.89-103.
- Seyitdanlıoğlu, Mehmet, “Yerel Yönetim Metinleri VII: 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 6, Kasım 1996, s.89-99.
- TBMM Zabıt Ceridesi*, Cilt 6 (Devre 2, İçtima Senesi 1, İçtima 108, 110, 112); Cilt 7 (Devre 2, İçtima Senesi 2, İçtima 9, 15 (Tutanaklara online olarak izleyen linkten ulaşılabilir: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.yasama_yillari?v_meclis=1&v_donem=2) (24.12.2017).
- Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, Ankara, Siyasal, 9. Baskı, 2014.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer, *Mahallî İdareler*, Ankara, Nobel, 3. Baskı, 2015.
- Tural, Erkan ve Selim Çapar (Ed.), *1864 Vilayet Nizamnamesi*, Ankara, TODAİE-TİAV Ortak Yayını, 2016.
- Tural, Erkan, “1881 Hersek İsyanı, 1863 Eyalet Teftişleri ve 1864 Vilayet Nizamnamesi” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 2, Nisan 2004, s.93-123.
- Tural, Erkan, “Habsburg ve Osmanlı İmparatorluğunun En Uzun Asrı ve 1864 - Tuna Vilayet Nizamnameleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 13, Sayı 3, Temmuz 2004, s.83-113.

Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir, *Mahallî İdareler*, Ankara, Seçkin, 10. Baskı, 2017.

Yalçındağ, Selçuk, “Belediyelerin Görevleri ve Yetkileri”, in TODAİE, *Belediyeler El Kitabı*, Ankara, TODAİE Yayını, 1963 (http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/30d4606d25328d2_ek.pdf) (22.12.2017).