

Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye’de Geçici Köy Koruculuğu¹

İbrahim ARAP, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi,
e-posta: ibrahim.arap@deu.edu.tr

Veysel ERAT, Bitlis Eren Üniversitesi İİBF, Kamu Yönetimi,
e-posta: verat@beu.edu.tr

Özet

Max Weber’in sıklıkla başvurulan “belirli bir toprakta meşru fiziki güç kullanma tekeli elinde tutan insan topluluğu” şeklindeki devlet tanımında verili bölgede meşru güç kullanma hakkına sahip, sürekli hâkimiyeti sağlamaya çalışan insan topluluğu ile kastedilen ‘zorunlu politik örgütün’ idari personelidir. Bunlar genel olarak coğrafi bir ayırımla ordu ve polis şeklinde var olmaktadır. Ancak devlet belirli durumlarda güç tekeli geleneksel zor aygıtları dışındaki farklı bir yapıda örgütleyebilmektedir. Yasal dayanağını 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu’ndan alan geçici köy koruculuğu sistemi de devletin düzeni korumak için kırsalda diğer aygıtlarından (polis, ordu, jandarma) farklı olarak örgütlediği bir zor aracı olarak 1985’te oluşturulmuştur. Köy koruculuğu 1924’te devletin güvenlik aygıtlarının her bölgede bulunmaması nedeniyle olası tehlikeye karşı köylüyü korumak için uygulanmıştır. Geçici köy koruculuğu sistemi hukuken ve uygulama açısından köy koruculuğu uygulamasından farklı olarak sürekli bir tehlike durumuna karşı yerel halkın kendilerini korumaları için geliştirilmiş bir önlemdir. Her ne kadar tarihsel bir deneyimden faydalanılsa da geçici köy koruculuğunun oluşturulma nedeni benzeri yapıların bulunduğu diğer ülke pratiklerine daha yakındır. Bu çalışma geçici köy koruculuğu politikasını analiz etmeyi amaçlamaktadır. Yapılan analizde Türkiye’de görece yeni gelişmekte olan kamu politikası disiplini bağlamında süreç model esas alınmıştır. Süreç model belirli bir kamu politikasının aşamalarına ayırarak analiz edilmesine olanak vermektedir. Literatürde politikanın kaç aşamada inceleneceği ile ilgili farklı öngörüler bulunmaktadır. Çalışmada ele alınan politika için; geçici köy koruculuğu politikasını doğuran sorunun ortaya çıkışı, çözümün üretilmesi, politikanın uygulanması ve değerlendirilmesi aşamaları şeklinde dört aşamalı bir çözümleme yapılmıştır. Geçici köy koruculuğu politikası olağan zor aygıtlarının etkili olmadığı köylerde ortaya çıkan güvenlik açığının yerel halkı silahlandırarak kapatılması amacıyla oluşturulmuştur. İlk yıllarda amaca uygun bir şekilde ve köylülere çeşitli imtiyazlar sağlanarak büyüyen koruculuk sisteminde 1990’lı yıllarda, PKK’nın artan faaliyetlerine paralel olarak çözümler başlamıştır. İlk uygulandığı dönemde rıza esaslı gelişen politika 1990’lı yıllarda birçok olumsuzluğa neden olmuştur. Devlet açısından bu dönemde geçici köy koruculuğu sistemi, köylünün korunmasından çok devlete bağlılığın göstergesi olmuştur. 2000’li yıllarda Devlet ve PKK arasındaki çatışmanın yumuşaması paralelinde koruculuk politikasının kaldırılması sıklıkla gündeme gelmiştir. Bu dönemde korucu alımı uzun süre kesintiye uğramış ve ağırlıklı olarak sistem içindeki korucuların haklarında iyileştirmelere gidilmiştir. Geçici köy koruculuğu politikası

birtakım başarılar elde etmişse de politikanın uygulanma aşamasında ortaya çıkardığı olumsuzluklar, sistem içindeki korucuların neden olduğu hak ihlalleri ve kendilerinin bir kamu görevlisinin sahip olduğu asgari haklardan yoksun olması nedenleriyle değerlendirildiğinde başarısız bir politikadır. Bunun yanı sıra zayıf bir hukuki temele dayandığı, fiili uygulamaların ağır bastığı ve içerisinde gizlilikleri barındıran olağan dışı bir politika olduğu sonucuna varılmıştır. Oluşturulma amacı olan kamu yararını sağlama işlevinin aksi sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Yapılan değerlendirmelerde başarısızlığı nedeniyle sıklıkla eleştirilen politika devlet ve korucular açısından ağırlıklı olarak 'güvenlik' ve 'istihdam' temelinde savunularak sürdürülmektedir.

Anahtar Sözcükler: Kamu politikası, kamu politikası analizi, süreç model, zor aygıtı, geçici köy koruculuğu.

An Analysis of Public Policy: Temporary Village Guards in Turkey

Abstract

In Max Weber's oft-cited definition of the state as "a human community that claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory", it is the administrative personnel of 'mandatory political organisation' intended by the human community that has the right to use force and tries to establish authority in that given territory. They generally exist in the form of army and police based on geographical division. However, the state can organise, under special circumstances, the monopoly of the use of force outside the structure of traditional apparatus of force. The system of temporary village guards, based on Law No. 442 of 1924 on villages, was established in 1985 as a force distinct from other security forces (police, army, gendarme) in order to maintain order in rural areas. Village guards were introduced in 1924 in order to protect villagers against potential security threats because of the unavailability of state security forces in every region. The system of temporary village guards is a measure developed for the self-defence of people against a constant threat thus contradicts with the provisions of 1924 Law both legally and practically. Despite the fact that the system of temporary village guards relies on, in a sense, the past experience, the reason that leads its formation is closer to similar organisations in practice that exist in other countries. This study aims at to analyse the policy of temporary village guards. The analysis is based on process modeling within the context of relatively new discipline of public policy in Turkey. Process model allows the analysis of a particular public policy as separated into stages. There are different views held in the literature on the number of stages to analyze a policy. In this study, the policy toward temporary village guards is analysed in four different stages as the emergence of the problem that leads to the policy, finding a solution, the implementation of the policy and the evaluation of the policy. The policy of temporary village guards is adopted to close these security gap by arming the local people where the usual security apparatus is inadequate. In the

system of village guards that develops in accordance with the policy objectives and providing villagers with various privileges at the beginning, disorganization started to emerge in parallel with the increasing activity of PKK during the 1990s. The policy, at its early implementation, relied on consent and its lead to discontent during the 1990s. During the 1990s, the practice of village guards became an indication of loyalty to the state on the part of the state rather than self-defence. During the 2000s, the abolition of the system of village guards was frequently on the agenda as a result of the easing of the conflict between the state and the PKK. In the same period, the recruitment of new village guards was halted for a considerable time and improvements were made regarding the status of village guards. The policy of temporary village guards has failed because of the problems it created during its implementation, violation of human right by village guards and the status of village guards lacking the minimum rights of a public employee despite the initial success of the policy. Apart from these, it is concluded that it is an extraordinary policy since having a weak legal basis, creating mostly a *de facto* situation and being secretive. It also led consequences contrary to its original public interest objective. Being frequently criticized because of its failure, the policy of temporary village guards has been preserved on the grounds of 'security' on the part of the state and 'employment' on the part of village guards.

Keywords: Public policy, analysis of public policy, process model, coercive apparatus, temporary village guards.

Giriş

Askeri güç, modernlik öncesi uygarlıkların merkezi bir özelliği olsa da bu uygarlıklarda siyasal merkez, hiçbir zaman asker sağlamada süreklilik kazanmamış ve zor araçları üzerinde tekeli bir kontrolü gerçekleştirememiştir (Giddens, 2014: 62). Tarihsel süreç içinde savaşıklık ve devlet yapısı arasındaki bağın kuvvetlenmesi paralelinde Max Weber'in (2011: 95, 140; 2012a: 166; 2012b: 270) devletin "belirli bir toprakta meşru fiziki güç kullanma tekelini elinde tutan insan topluluğu" şeklindeki tanımlaması anlamlı hale gelmiştir (Tilly, 2001: 127). Bu anlamıyla zor araçlarının toprak açısından kesinleşmiş sınırlar içinde tekel altına alınması modern devlete özgüdür. Hukuk ise bu örgütlenmenin ayrılmaz bir parçasıdır (Poulantzas, 2006: 32, 85). Modern devlet kendi özel çıkarları ve davranış kuralları çerçevesinde hem hukuken hem de mümkün olduğunca fiilen tüm güç ve olanakları tekelinde bulundurarak toplumda yönetme işini üstlenir (Poggi, 2009: 15). Böylece gücü tekelleştirmiş devlet açısından durum bireyin bireye, grubun bireye ve devletin de belirli koşulların dışında bireye şiddet uygulamasının önüne geçmesi anlamına gelir (Saygılı, 2010: 75).

Weberyen devlet; kural koyucu, bağlayıcı bir tekel ve sınırları belirli bir arazinin yanı sıra merkeziyetçi bir yapı ve bir dizi farklılaşmış kurum ve personel

şekillenmesi öğelerine sahiptir (Mann, 2013: 2). Bu nedenle devlet kendi varlıklarını ve denetimindeki bölgede politik düzeni korumak için zor araçları dışındaki araçlara da başvurur (Jessop, 2008: 459). Devletin zor araçları üzerindeki tekelleri kontrolü ile birlikte kural koyma egemenliğini elinde bulundurması ve bulunduğu coğrafyaya bütünüyle nüfuz ederek egemenlik kurması modern devletin ideal tarifidir (Paker ve Akça, 2013: 30). Bu bağlamlar ile düşünüldüğünde devleti yalnızca zor araçlarıyla ilişkilendirmek indirgemeci bir yaklaşımdır. Ancak devletin zor kullanma hakkının tek kaynağı olarak kabul edilmesi ve devletin izin verdiği ölçüde kurum ya da bireye devredilmesi (Weber, 2011: 141) durumları bu öğenin önemini göstermektedir.

Weber'in tanımındaki verili bölgede güç kullanma hakkına sahip, sürekli hâkimiyeti sağlamaya çalışan insan topluluğu ile kastedilen 'zorunlu politik örgütün' idari personelidir (Jessop, 2008: 459). Çeşitlilik göstermekle birlikte zor araçlarından ordu ve polis bunların geleneksel olanı ve bilinenleridir. Fakat modern devletin ideal niteliklerine sahip olamayan devletler açısından farklı yapıların ortaya çıkması muhtemeldir. Örneğin Latin Amerika'daki savaşlarda bu hakkı kendine intikal ettiren örgüt ya da gruplara karşı devlet, düzeni korumak adına toplumu militarize etme yöntemine başvurmuştur. Diğer bir ifadeyle, devletin zor tekeliyi yitirdiğinin bir göstergesi olan iç savaşlarda ya da düşük yoğunluklu çatışmalarda devlet; eğitilmemiş, yeterli donanıma sahip olmayan ve denetime tabi tutulmayan sivillere güç ve zor kullanımını kendi eliyle devretmektedir. Peru'daki *rondas campesinas* ve Guatemala'daki *patrullas de auto defensa civil* gibi yapılar bunlara örnektir (Gambetti, 2007).

Bunların oluşturulma koşulları ve yapıları açısından benzeri bir politika olan Türkiye'deki geçici köy koruculuğu (GKK) sistemi, devletin düzeni korumak için kırsalda diğer aygıtlarından (polis, ordu, jandarma) farklı olarak örgütlediği bir zor aracı olarak ortaya çıkmıştır. GKK sistemi Türkiye'nin tarihsel pratiklerine dayanılarak oluşturulsa da önceki yapılardan önemli noktalarda ayrılmaktadır. Cumhuriyet döneminde GKK politikası benzeri bir pratik 1924 tarihli Köy Kanunu'nda düzenlenen köy koruculuğu uygulamasıdır. Bu Kanundan önce 1914'te Kır Bekçileri Hakkında Kanun ile köylerde ve kasabaların dışında kalan bölgelerde düzenin sağlanması, buralarda bulunan yapıların ve zirai faaliyetlerin korunması için kır bekçisi istihdam edileceği düzenlenmiştir (Meclis-i Ayan ZC, 1914: 224).² 1923'te artan eşkıyaya karşı İzale-i Şekavet Kanunu kabul edilmiştir. On maddeden oluşan kanunun en önemli maddesi hükümet yetkililerinden önce eşkıyaların öldürülmeleri neticesinde, öldürenler hakkında takibat dahi yapılmayacak olmasıdır (TBMM ZC, 1923).³ Bu kanundan bir yıl sonra köy koruculuğu uygulaması Köy Kanunu'nda kapsamlı bir şekilde düzenlenerek yereldeki güvenlik açığı kapatılmaya çalışılmıştır. Koruculuk uygulamasının fiili

olarak 1930'ların sonlarında yürürlükten kaldırıldığı iddia edilse de (Paker ve Akça, 2013: 8) 1983 yılında korucuların kaçak mal yakalamaları durumunda bu malın bir kısmı ile ödüllendirileceklerini düzenleyen Kaçakçılığın Men ve Takibine Dair Kanun (MGK TD, 1983: 521, 529, 627) ve 1984'te muhtarlık tarafından görevine son verilen korucunun açmış olduğu davadan (Uyuşmazlık Mahkemesi, 1988) koruculuk uygulamasının bu tarihe kadar devam ettiği anlaşılmaktadır. Çalışmanın konusu olan GKK politikası ise 1985'te, önceki yerel güvenlik yapılarından birçok açıdan ayrılan bir yapı olarak oluşturulmuştur. Köy ihtiyar meclisi tarafından hizmete alınan ve aylıkları köy bütçesinden ödenen köy korucuları olası bir tehlike karşısında tedbir amaçlı istihdam edilirken; mülki idari amirinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile göreve başlayan ve aylıkları devlet tarafından ödenen GKK, mevcut bir tehdit karşısında köylünün korunması için savunma amaçlı olarak tasarlanmıştır. Her iki koruculuk sistemi için farklı hukuki düzenlemeler, farklı görev koşulları ve özlük hakları bulunmaktadır.

GKK hem bir politika hem de güvenlik politikaları içinde bir aktördür. GKK sisteminin güvenlik politikalarının bir aktörü olarak ele alınması halinde çalışmanın odağının anılan politikaların analizine kayma ihtimali, sistemin kendisinin başlıca bir politika olarak analiz edilmesinde engel olabilecektir. Bu nedenle GKK uygulamasının kendi iç tutarlılığı ile bir politika olarak incelenmesi yerinde görülmüştür.

Kamu politikası analizi için farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Çalışmada alanda geliştirilmiş modeller içinden, aşağıda inceleneceği üzere sınırlılıkları olmakla birlikte, süreç model esas alınarak analiz yapılacaktır. Veri toplama tekniği olarak ilk aşamada konunun incelenme boyutunun anlaşılması açısından literatür taraması yapılmıştır. Geçici köy koruculuğu üzerine yapılan çalışmalar sınırlıdır. Bu çalışmalar sistemin beraberinde getirmiş olduğu olumsuzluklar üzerine yoğunlaşmaktadır (Ekinci, 2011; Beşe, 2006; Paker ve Akça, 2013). Bunun yanı sıra tarihsel olarak GKK sistemini Osmanlı Devleti'nin son yıllarında aynı bölgede uygulanan Hamidiye Alayları ile ilişkilendiren çalışmalarda bulunmaktadır (Aytar, 1992; Tapan, 2007). Son olarak GKK sistemini sosyolojik olarak (Önder, 2015) ve personel rejimi (Erat, 2013) bağlamlarıyla inceleyen çalışmalar vardır. Bu çalışma Türkiye'de yeni gelişen kamu politikası disiplininin kavramsal çerçevesinin kullanılması yönüyle diğer çalışmalardan farklılaşmakta, politikanın her yönü ile analizini yapmak amaçlanmaktadır. Veri toplama tekniğinin ikinci aşamasında dönemin politika aktörleri ve bunların tutumları ile politikanın nasıl formüle edildiğinin anlaşılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tutanakları taranmıştır. GKK sisteminin işleyişinin ortaya konması amacıyla 1984'ten günümüze gazete arşivlerinden yararlanılmış ve GKK sisteminin dayandığı yasa ve diğer mevzuat incelenmiştir. Ayrıca çalışmada,

2012 ve 2013 yıllarında Bitlis ilinde GKK ve yöre halkından 28 kişi ile yapılan yarı yapılandırılmış mülakattan yararlanılmıştır.

Kamu Politikası ve Kamu Politikası Analizi

En genel anlamda Dye (1987: 1) tarafından 'yönetiminin yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şey' olarak tanımlanan kamu politikası, devletin yasalardan kaynaklanan otoritesinin bulunduğu herhangi bir konuda yetkili olan kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan her türlü eylem ve işlemleri içermektedir (Akdoğan, 2011: 77). Bir çalışma disiplini olarak kamu politikası analizi ise karmaşık toplumsal ve ekonomik sorunlar için bilgi sağlamak ve verilen kararların/çözüm planlarının izlenmesi yoluyla süreçleri değerlendirmek için ortaya çıkmış bir alandır. Kamu politikası analizi, literatürde politika bilimi ve politika değerlendirme kavramları ile anlamsal bir karışıklığın söz konusu olduğu bir kavramdır (Fischer, 1995: 3). Dryzek (1982: 310) politika analizini kümeler şeklinde ayrılmış ve tutarsızlığın olduğu bir alan olarak tanımlamıştır. Ona göre politika analizi kabul edilebilir bir paradigması, iyi gelişmiş kuramsal yapısı ve belirli sorunlara uygulanmak için yöntem araçlarının olmadığı bir alandır. Bu çıkarımlardan sonra Dryzek, neredeyse politika analisti sayısınca politika analizi tanımının olduğunu ifade etmektedir. Hajer (2003: 181), Dryzek'in 1982 yılında öne sürdüğü bu düşüncenin değişmediğini ancak alanda post-pozitivist olarak adlandırılanların bu belirsizlik içinde epistemolojik ve metodolojik kesinlikler ortaya koyduklarını belirtmiş ve politika analizinin, somut politika müdahaleleri yoluyla toplumsal sorunları çözmek için toplumsal-bilimsel kavrayışı geliştirme ve uygulama ile ilgili olduğunu ifade etmiştir. Dye (1987: 5) kamu politikası analizinin en genel anlamıyla yönetimlerin neyi, niçin yaptıklarını ve yapılan politika sonucunda ortaya çıkan farkların neler olduğunu anlamayı sağlayacağını belirtmektedir. Wildavsky (1987: 15) kavramın tek bir anlamı olmadığını belirterek yapmış olduğu çalışmanın ismi ile 'iktidara doğruyu söylemek' şeklinde bir tanımlamaya gitmiştir. Bu anlamda bir politika analisti iktidarın hizmetçisi değildir ve politika için doğruyu söylemek analiz yapanın görevidir (Goodin vd., 2006: 7). Dunn (1994: xiii-xiv) ise politika analizini birden fazla araştırma yönteminin kullanıldığı uygulamalı bir sosyal bilimler disiplini şeklinde tanımlamıştır. Kamu politikası analizi siyaset bilimi ve kamu yönetimine ek olarak sosyoloji, psikoloji, ekonomi ve işletme gibi temel politika disiplinleri ile ilişkilidir (Parsons, 2001: xvi) ve bu disiplinleri tanımlayan, geliştiren ve dönüştüren bir alandır (Dunn, 1994: xiii; MacRae, 2002: 299). Kamu politikası analizinin disiplinlerarası özelliği, analize konu olabilecek kamu politikalarının çeşitliliği ve kapsamı ile ilgilidir.

Geçici Köy Koruculuğu Politikasının Süreç Model Analizi

Kamu politikasını analiz etmek için farklı modeller kullanılmaktadır. Çalışmanın çerçevesinin oluşturulmasında tercih edilen süreç model; birbiriyle ilişkili, yönetimin faaliyetleri ile belirlenen farklı bileşenler olarak düşünülebilecek çeşitli süreçlerin birleşmesi olarak anlaşılır ve incelenir (Sato, 1999: 30). Literatürde süreç yaklaşımı; politika döngüsü-*policy cycle*- (Howlett ve Ramesh, 1995: 9), aşamacı model -*stagist model*- (Parsons, 2001: 79), öğretici politika süreci yaklaşımı-*text book policy process approach*- (Nakamura, 1987), buluşsal/keşifsel model-*heuristic model*- (Knoepfel vd., 2007: 35), doğrusal süreç/model -*linear process/model*- (Sutton, 1999: 9; Smith ve Larimer, 2009: 32) ve ardışık model-*sequential model*- (John, 1998: 23) gibi isimler ile anılmaktadır. Farklı adlandırmaların yanı sıra kamu politika süreci aşamalarıyla da ilgili farklı yaklaşımlar söz konusudur. İlk olarak Lasswell (1971) tarafından ortaya atılan yedi aşamalı politika süreci aşağıda görüldüğü üzere farklı yazarlarca geliştirilmiştir.

Tablo 1: Kamu Politikası Süreci için Bazı Yaklaşımlar

Lasswell (1971)	Dye (1987: 14)	Parsons (2001: 77)	Jenkins (1978: 36)
Haber Alma	Problemi Tanıma	Problemi Tanımlama	Başlatma
Tanıma	Gündeme Getirme	Çözümleri Tanımlama	Bilgi
Formüle Etme	Formüle Etme	Seçenekleri Değerlendirme	Düşünme
Başlatma	Yasalaştırma	Seçim Yapma	Karar verme
Uygulama	Uygulama	Uygulama	Uygulama
Sonlandırma	Değerlendirme	Değerlendirme	Sonlandırma
Değerlendirme			
Anderson (1994: 38)	Stewart, Hedge & Lester (2008)	Howlett & Ramesh (1995)	Jann & Wegrich (2007)
Tanıma ve Gündem B.	Gündem Belirleme	Gündem Belirleme	Gündem Belirleme
Formüle Etme	Formüle Etme	Formüle Etme	Formüle Etme ve Karar Verme
Yasalaştırma	Uygulama	Karar Verme	Uygulama
Uygulama	Değerlendirme	Uygulama	Değerlendirme ve Sonlandırma
Değerlendirme	Değiştirme ve Sonlandırma	Değerlendirme	

Kamu politika sürecinde aşamalar ile ilgili öngörülerdeki farklılıklar, kamu politikasının aynı yöntemler ile çözülemeyeceği, aşamaların uygulanan politikaya ve politikanın aktörlerine göre değişebileceği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak aşamaların sayısı konusundan etkililiğinin olmaması, bazı aşamaların birbiri ile iç içe geçebilmesi ve aşamalar arasında keskin ayrımlara gitmenin güçlüğü süreç modelin başlıca sınırlılığını oluşturmaktadır. 1970'li yıllarda ve 1980'lerin başında, özellikle gündem belirleme ve uygulama aşamalarında olmak üzere, modelin kullanımının karmaşık kamu politika süreçlerinin anlaşılmasında yararlı olduğunu belirten Sabatier (2007: 6) modelin, 1980'lerin sonunda kendisinin de içinde yer aldığı bazı yazarlarca yıkıcı bir şekilde eleştirildiğini belirtmektedir. Modele getirilen başlıca eleştiriler; (i) politikanın bir aşamasından diğerine nasıl hareket ettiğini nedensel açıklamasını sağlayamaması, (ii) ampirik olarak test edilememesi, (iii) politika yapımını yukarıdan aşağı doğru karakterize ederken diğer aktörleri dikkate alma konusunda başarısız olması, (iv) yönetimin farklı düzeylerini ve birbirini etkileyen döngüleri kapsayan politika yapım sürecinin gerçek dünyasını göz ardı etmesi, (v) politika analizinin sadece değerlendirme aşamasından meydana geliyor gibi görmesi, (vi) politika sürecinin zamansal dizilimine yersiz bir şekilde önem vermesi, (vii) mevcut bir programın gündem belirlemeyi etkilemesi ya da politika oluşturma aşamasının bürokratların belirsiz mevzuatları uygulama girişimi olarak ortaya çıkması örneğinde olduğu gibi önerilen evrelerin yanlış olması şeklindedir (Sabatier, 2007: 7, Parsons, 2001: 79-80; Hupe ve Hill, 2006: 13). Sabatier (2007: 7) süreç modelin yararlılığının ömrünü tamamladığını belirterek daha iyi bir kuramsal çerçeve ile değiştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Nitekim kamu politikalarının süreç modelden karmaşık olduğunu öne süren yazarlar karmaşık modeller geliştirmişlerdir. Kingdon'un kamu politikasında akarsu metaforu (çoklu akış modeli), Sabatier'in işbirlikçi koalisyon çerçevesi ve Baumgartner ve Jone'un kesintili denge modeli bu teorilerden bazılarıdır (Birkland, 2005: 188-189).

Süreç modelin yukarıda sayılan, 'nasıl bir analiz' yapılacağı ile ilgili sınırlılıkları dışında, 'ne için analiz' sorusu ile ilişkili olarak da problemleri bir yaklaşım olduğu belirtilmektedir. Bir çalışma alanı olarak kamu politikasının ortaya çıkışı ve gelişimine ilişkin olguların temelinde politikalarının geliştirilmesi anlayışı bulunmaktadır (bkz. Akdoğan, 2012: 6-7; Çelik, 2008: 68; Köseoğlu, 2013: 6-7; Orhan, 2007: 288-289) ve kamu politikasını süreçlere ayırarak analiz etmek ağırlıklı olarak bu amaca hizmet eden bir modeldir. Bilimsel bilginin siyaset/iktidar için kullanılması olarak anlaşılabilir bu gelişim çizgisi, Foucault'un "iktidarın kullanılması sürekli bilgi meydana getirir ve bilgi de hiç durmaksızın iktidarın sonuçlarını gerektirir" şeklindeki ifadesine denk düşmektedir (Foucault'dan aktaran Burke, 2004: 127). Foucault (2005: 48, 58-60), İkinci Dünya Savaşı'nda

ilk defa siyasi iktidarın, genel söylemi nedeniyle değil kendi denetiminde tuttuğu bilgi için entelektüelin -ABD’li fizikçi ve Manhattan Projesi’nin bilimsel başkanı olan Robert Oppenheimer’i kastederek- peşine düştüğünü belirtmektedir. Ayrıca, Lasswell’in kamu politikası yaklaşımını ilk kez ortaya attığı, 1950’lerin başlarında öğrenciyken bilimin siyasi statüsü ve taşıyabileceği ideolojik işlevlerin temel sorunlardan biri olduğunu ifade etmektedir. Diğer bir deyişle, kamu politikasının çalışılma alanı olarak geliştiği yıllar iktidarın/siyasetin bilgiyi (bilim insanını/bilimi) yoğun bir şekilde kullanmaya ve denetim altına almaya başladığı ve analizin politika için (*analysis for policy*) geliştiği yıllardır. Bu çizginin esas alındığı bir analiz, politika süreci içinde politikadan beklenen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini sağlayan değerlendirme aşaması ile benzerdir. Politikanın zamansal bir sıra dizim ile aşamalara ayırıp her bir evrenin tek tek analiz edilmesi şeklindeki bir analiz çoğu zaman doğal bir sonuç olarak politikanın geliştirilmesi/savunulmasına temel oluşturmaktadır.

Politika için analiz yerine politikanın analizini hedefleyen bu çalışmada, belirtilen sınırlılıklarına rağmen süreç modelin kullanılmasının genel olarak nedeni güçlü yönlerinin bulunmasıdır. Süreç yaklaşımının güçlü yönleri: Politika yapım sürecinin içerdiği çeşitli evreleri basitleştirerek anlaşılır kılması (Dye,1987: 14; Howlett ve Ramesh, 1995: 9); politika sürecinin belirgin özelliklerini yakalaması (Howard, 2005: 10); bütün bir politika sürecinin anlaşılmasını sağlaması (Kaptı, 2013: 41); esnek, değişime ve gelişime açık olması (Anderson, 1994: 39); süreç yaklaşımını esas alan çalışmalarda geliştirilen kavramların süreci sınıflandırmak için yararlı araçlar sunması ve literatürün yapılandırılmasında önemli bir rol yerine getirmesidir (Jann ve Wegrich, 2007: 57). GKK politikası özelinde kullanılmasının nedeni; konu ile ilgili yapılan çalışmaların özellikle uygulama aşaması ve politikanın ortaya çıkardığı sorunların sadece bir ya da birkaç boyutu üzerinden gitmesi ve diğer aşamalar ile sonuçların göz ardı edilmesidir. Süreç model GKK politikasının bütüncül olarak analiz edilmesine olanak tanımaktadır.

GKK politikası süreç modelin öngördüğü gibi doğrusal bir politika değildir. Politikanın tarihsel süreç içinde birbirinden farklılaşan hatta birbiri ile çelişen amaçlara hizmet etmesi nedeniyle özellikle uygulama aşamasından problemin tanımı aşamasına geri dönmüştür. Bunun yanı sıra GKK politikasının aşamalara ayrılmasının zorluğu ve kaç aşamada analiz edilmesi gerektiği önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Yukarıda geliştirilen modellerden birinin seçilerek politikanın bu modelin öngördüğü aşamalara ayrılması yerine, literatür taraması sonucunda politikanın öne çıkan ve etkili görülen yönlerinin esas alınmasıyla aşımaya çalışılmıştır. Bu bağlamda GKK politikası, problem tanımı ve gündem belirleme, politikanın oluşturulması, uygulanması ve değerlendirmesi olmak üzere dört aşamada analiz edilmiştir.

Şekil 1: GKK Politikası Süreci



Problem Tanımı ve Gündem Belirleme: Bir Kamu Politikası Olarak Geçici Köy Koruculuğunu Ortaya Çıkaran Nedenler

Türkiye'deki politik ve sosyo-ekonomik gelişmeler sonucunda 1960'lar Kürt milli duygularının yeniden uyanmaya başladığı yıllardır. 1961 Anayasası'nın ardından Türkiye İşçi Partisi kurulmuş, parti doğu ile ilgili olumsuzlukları da gündeme getirmiş ve eğitim görmüş Kürtler arasından taraftar bulmuştur (Bruinessen, 2010: 57-58). 1970'lerde legal olmayan sol örgütler içinde etkili bir örgüt olarak PKK (Partiya Karkerên Kurdîstan-Kürdistan İşçi Partisi) 1974 yılında Devrimci Gençlik grubundan ayrılarak 1978'de varlığını resmen duyurmuştur (Izady, 2004: 379). PKK'nın genel olarak düşüncesinde; Kürtler Ortadoğu'da büyük bir nüfusa sahip olmalarına rağmen, hak ettikleri statüye sahip olmadıkları, bölgede egemen olan baskı, zulüm ve aşağılayıcı davranışları Kürtlerin içine sindirmesinin kabul edilmez olduğu, Kürt halkının da insanlık içindeki onurlu yerini alması gerektiği ve devletin baskılarının ancak örgütlü bir askeri ve politik güçle engellenebileceği düşüncesi vardır (Beşikçi: 1991: 55-59). Marksist-Leninist bir parti olarak kurulan PKK, Kürtlerin özgürlüğü ile ilgili siyasal amaçların yanı sıra feodalizmin, sömürgeciliğin ve sınıfsal ayrımın ortadan kalkması gibi toplumsal amaçlar da ileri sürmüştür (Izady, 2004: 379).

Örgüt ilk eylemini 1979 yılında Urfa milletvekili ve aşiret liderlerinden olan Celal Bucak'ın evine düzenlemiş ve Bucak ağır yaralanmıştır (Tapan, 2007: 1994). Böylece adını duyuran örgüt 15 Ağustos 1984 günü Siirt'in Eruh, Hakkâri'nin Şemdinli ilçelerinde bulunan askeri üslere saldırıda bulunarak savaş

ilan etmiştir. Cumhurbaşkanı Kenan Evren “devlete silah çekme cesaretinde bulunan teröristlerin derhal yakalanarak devletin demir pençesine teslim edilmesini” emrederken muhalefet partileri Başbakan Turgut Özal’ın istifasını istemiştir (Kahraman, 2004: 404).

Saldırı, bir kamu politikası konusunun kamu politikası aktörleri açısından ne kadar önemli ve öncelikli olduğunun incelenmesi olarak tanımlanan (Akdoğan, 2013: 211) gündem belirlemenin her iki değişkeni ile değerlendirildiğinde, hemen politika geliştirilmesi gereken bir sorun olarak görülmüştür. PKK’nın ortaya çıkması *konu* bakımından; 19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren benimsenen ve halkı dönüştürme üzerine kurulu olan ulusçuluk (Türk, 2011: 210) anlayışı açısından önemlidir. Konunun önemliliği kamunun dikkatini üzerine çekerken politika *aktörleri* açısından da önemli bir sorun olarak görülmüştür. Bu nedenle sorun gündeme hemen taşınmıştır. Zira Türkiye açısından 19. yüzyılın son çeyreğinden başlayıp giderek gelişen, Kemalist iktidarın kurucu bir ideoloji rolünü üstlendiği ve halkı dönüştürme üzerine kurulu olan ulusçuluğun (Türk, 2011: 210) devlet açısından önemi göz önünde tutulduğunda yukarıda belirtilen düşünce yapısını taşıyan PKK gibi bir örgüt karşısında politikasızlık gibi bir politika sürdürmesi beklenemez. Bu nedenle kamu politikasının olağan gelişimi için önce sorunun tanınması ve sonra gündeme getirilmesi gibi rutin aşamaların aksine sorunun tanınması ve gündeme getirilmesi aynı zamanda gerçekleşmiştir. Bir kamu politikası konusunun ne derece önemli olduğu ve uzlaşmazlık düzeyi sorunun gündeme gelmesinde belirleyicidir. Önem düzeyi yüksek ve uzlaşmazlık düzeyi düşük olan bir problemin gündeme gelmesi daha kolaydır (Akdoğan, 2013: 218). PKK’nın yaptığı eylemlerin, kamuoyu açısından önemli görülmesi ve sorun ile ilgili uzlaşmazlık düzeyinin düşük olması nedenleri ile gündeme gelmesi kısa sürede gerçekleşmiştir.

Askeri bir sorun olarak görülen PKK’ya karşı geniş çaplı operasyonların yapıldığı haberleri gazetelerde çıkarken askeri ve siyasi yetkililer halkın huzuru için gereken her şeyin yapılacağını belirtmişlerdir (Milliyet, 30.08.1984; Milliyet, 03;05;15.09.1984). GKK politikası PKK’ya karşı geliştirilen politikanın bir yönünü oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, PKK’nın ortadan kaldırılması amacıyla değil ortaya çıkardığı sorunun çözümü olarak formüle edilmiştir.

Dönemin İçişleri Bakanı Yıldırım Akbulut, problemin tanımını içerecek biçimde GKK politikasının oluşturulma nedenini şu şekilde açıklamıştır (TBMM TD, 1985: 25):

... Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesinde eşkiya savunmasız, bir an için savunmasız olan vatandaşlarımıza karşı acımasızca davranmakta ve onları

insanlığa yakışmayacak bir biçimde katletmektedir. Bölgenin özellikleri de dikkate alınacak olursa, anında emniyet kuvvetlerimizin o bölgelere, o mahallere yetişmesi mümkün olamamaktadır...

Buna göre sorun, devletin olağan zor aygıtlarının etkisiz olabileceği yerlerde PKK'nın gerçekleştirdiği eylemlerden yurttaşların zarar görmesidir ve GKK politikası, köylünün kendisini korumasına yönelik savunma amaçlı bir politikadır. Diğer bir ifadeyle, bu politika mevcut güvenlik yapısının birtakım yoksunluklar nedeniyle etkisiz kaldığı köylerin olası tehditlere karşı korunması amacıyla oluşturulmuştur. Köy Kanunu da köy ve köylünün tehlikeye gireceği bir durumun ortaya çıkması halinde köy korucusu istihdam edileceğini düzenlemiştir (md.74). Ancak uygulama aşamasında farklı pratiklerin de yaşandığı görülmektedir.

Politikanın Oluşturulması: Bir Çözüm Olarak Geçici Köy Koruculuğu

PKK'nın Ağustos 1984 saldırısının ardından basında bölgede yapılan operasyonlar ve ordunun PKK karşısında sağlamış olduğu başarılarla yer verilmiş ve sürekli halkın tereddüt etmemesi konusunda telkinler yapılmıştır (Milliyet, 25;26;29.08.1984). Operasyonlara halkın destek verdiğine dair haberler gazetelerde yer almıştır. Eşkıya, solcu grup, ayrılıkçı grup, terörist, anarşist gibi nitelermelere tabi tutulan PKK'nın halkın yardımı ile ortadan kaldırılacağı basın aracılığı ile sıklıkla dile getirilmiştir (Ay vd., 1984: 6). Ağustos saldırısından yaklaşık bir buçuk ay sonra saldırı yapılan bölgeleri ziyarete giden dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren Eruh'ta halka hitaben (Korkmaz: 1984: 6);

Buraya iki maksatla geldim. Birincisi 15 Ağustos günü vatan haini teröristlerin size yaptıklarına geçmiş olsun demek, ikincisi yapılan baskınlarda Eruhluların onlara yardım etmedikleri için teşekkür etmek... Türk devleti güçlüdür. Eşkıyaya, çapulcuya pabuç bırakmayacaktır. Jandarma ve güvenlik güçleri olmayan köylerde anarşiye karşı yerel önlemler geliştirilecektir. Geçenlerde bir köyün yaptığı gibi diğer köylerde teröristlere karşı çıkacaktır. Bir köy bekçisi teröristlerle mücadeleye girip birini öldürmüştü. Yörenin ihtiyaçları çok... Yol, su, elektrik istiyorsunuz... En kısa zamanda hizmet getirmesi konusunu yetkili kuruluşlara aktaracağım...

Evren burada halkın PKK'nın eyleminde gösterdiği tavrını övmekte ve halkın desteğine dair vermiş olduğu örnekle GKK sistemini ima ve telkin etmektedir. Ancak aynı gün Siirt'te yapmış olduğu konuşmasında Evren, 'Siirtlilerin teröristlerle mücadele için hazır olduklarını' belirten halktan birinin sözlerine şu şekilde cevap veriyordu: "Sizin gelmenize gerek yok. Türk ordusu; şakilerin, satılmışların haktan gelecektir. Bizim vatandaştan istediğimiz devlete inanmaları ve yardımcı olmalarıdır." Evren'in Eruh'ta köylü-asker topyekûn

mücadele vurgusu ile Siirt'te kadir-i mutlak devlet anlayışından kaynaklanan Türk ordusunun yeterliliğine dair vurgusu arasında bir çelişki bulunmaktadır. Bu çelişkinin nedenini Migdal'ın (2004: 16) devletin imge ve pratikler tarafından şekillenen bir güç alanı olduğu yaklaşımına atfen Paker ve Akça (2013: 13) modern dönemde devletin, bir yandan toplumun hakim ve tek merkezi olduğu imgesini inşa etme çabası ile diğer yandan farklı kurumların, aktörlerin bazen uyumlu bazen çelişkili pratikleriyle biçimlenmesiyle açıklamaktadırlar.

Evren'in doğu gezisinde yapmış olduğu bir başka açıklamada, 442 sayılı Köy Kanunu'na dayanılarak ülke genelinde PKK'nın faaliyet gösterebileceği yol ve telefon gibi birtakım yoksunlukların bulunduğu köylerde muhtar, bekçi ve koruculara kendilerini korumaları için silah dağıtılacağını belirtmiştir. Silah dağıtılan halkın mecbur kaldıklarında emniyet kuvvetleri gibi silahlarını kullanabileceklerini ifade etmiştir (Milliyet, 04.10.1984). Başbakan Turgut Özalda aynı kanuna referans vererek, emniyet kuvvetlerinin yetişemediği durumların yanı sıra köylülerin de böyle bir talebi olduğunu ve belirli bir düzen içinde yerel halka zabıta yetkisi verilebileceği görüşünü dile getirmiştir (Milliyet, 07.10.1984). Dönemin siyasi partileri de birer aktör olarak geçici köy koruculuğu sisteminin şekillenmesinde etkili olmuştur. Mecliste 117 vekili bulunan Halkçı Parti ve 1985'te birleştiği Sosyal Demokrasi Partisi devletin yeterli gücünün olduğunu savunurken; 71 vekili bulunan Milliyetçi Demokrasi Partisi her türlü özel tedbirin alınabileceğini ve 211 vekil ile iktidar olan Anavatan Partisikoşullar olduğu için köy koruculuğunun "yeniden yasalaşması" gerektiğini savunmuştur. Mecliste vekili bulunmayan partilerden Doğru Yol Partisi silahların dağıtımını konusunda dikkatli davranılması gerektiğini, Refah Partisi ise silahların yanlış bir şekilde kullanılmasının engellenmesi için önce eğitim verilmesi gerektiğini belirtmiştir (Milliyet, 08.10.1984).

Kanun tasarısı mecliste görüşülürken eklenen madde ile ilgili olarak Balıkesir milletvekili Mustafa Çorapçioğlu, korucuların seçiminde dikkatli davranılması gerektiğini aksi halde kan davası, mera gibi sorunlar nedeni ile korucuların görevini kötüye kullanacağını, ayrıca geçici bir süre için alınacak bu korucuların niteliklerini belirtmenin göreve başladıktan sonra fonksiyonları açısından önemli olduğunu belirtilmiştir. Bunun yanı sıra; GKK denetiminin İçişleri Bakanlığı tarafından yapılması, GKK alımında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesinde belirtilen genel şartların aranması, GKK'ye karşı görevde iken işlenen suçların devlet memuruna karşı işlenmiş sayılması, GKK'nin her türlü görev, hak ve yetkiye sahip olması gerektiği, GKK'lere silah verilmemesi milletvekilleri tarafından savunulan diğer görüşlerdir (TBMM TD, 1985: 25, 270-274).

Bir kamu politikası oluşturulurken, sorun ile başa çıkmak için plan nedir; hedefler ve öncelikler, hedeflere ulaşmak için elde bulunan seçenekler, seçeneklerin maliyet ve faydaları ve her seçeneğin olumlu ya da olumsuz dışsallıkları nelerdir soruları göz önünde bulundurulmalıdır (Cochran ve Malone, 1999: 46). Politika oluşturma aşaması politikaya hangi mekanizmaların katılacağı; bu mekanizmaların değerlendirmesi ile problemin yeniden tanımlanması; amaçlar ve önceliklerin belirlenmesi; birbirine alternatif olan politikaların analizinin yapılması, gözden geçirilmesi ve karar alınması şeklinde aşamalardan oluşmaktadır (Hogwood ve Gunn'dan aktaran Heywood, 2012: 513-514). GKK politikası oluşturulurken siyasi partiler ve milletvekillerinin politikanın hangi durumda olumsuzluklara neden olacağı ve en iyi nasıl işleyeceğine ilişkin dile getirmiş oldukları görüşler kısmen bu soruları kapsamaktadır. Ancak belirlenen politikadan farklı bir politika arayışına girilmemiştir.

1980-1983 arasında ülkeyi yöneten askeri rejim pratiğinin iki yıl sonrasında ortaya çıkan şiddet eksenli bir sorun için geliştirilecek çözümün siyasi yöntemlerden ziyade askeri olması muhtemeldir. Nitekim 1983 yılı Kasım ayında, çok partili hayata geçildikten sonra, cumhurbaşkanı ve başbakan arasındaki işbölümü ile ilgili olarak Evren kendilerini (orduyu) ilgilendiren konuların ekonomik konular olmadığını vurgulamıştır. Heper'e göre ülkenin birlik ve beraberliği, ordu için birinci derecede öncelikli olandır (Heper, 2012: 232). Yani ordu ülke bütünlüğü ile ilgili politikalarda sivil yönetime nazaran belirleyicidir. Bu durumda yapılması gereken mevcut güvenlik güçleriyle halkın güvenliğinin sağlanmasıdır ve eğer bir yetersizlik söz konusu ise bu eksikliğin kapatılacağı değişimin gerçekleşmesidir. Ancak 'çapulcu ve eşkiya' olarak nitelendirilen PKK'nın kısa sürede kaldırılacağı öngörüsüne dayanılarak, güvenlik yapısında büyük bir değişime gitmek yerine yerel halkı silahlandırarak güvenliğin sağlanması tercih edilmiştir. Cumhurbaşkanı ve meclisin çoğunluğunun taraf olduğu politikanın olumsuzlukları diğer aktörlerce öngörülmüş ancak dikkate alınmamıştır. Böylece 1924 tarihli Köy Kanunu'nda dönemin özgün koşullarında, sadece merkezde örgütlenmiş ve taşraya yeterince nüfuz edememiş güvenlik teşkilatının bu açığının kapatılması için tasarlanmış olan (Balta vd., 2015: 22) köy koruculuğu sistemi, başına 'geçici' sıfatı eklenip, biçim ve içerik değiştirerek yeniden aktif hale getirilmiştir.

26.03.1985 tarihinde kabul edilen 3175 sayılı Kanun ile koruculuk PKK'ya karşı bir politika olarak resmiyet kazanmıştır. Köy Kanunu'nun 74. maddesine ek olarak getirilen maddeye göre GKK aşağıdaki şartlar halinde temin edilecektir;

Bakanlar Kurulunca tespit edilecek illerde; Olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede

ortaya çıkması veya ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması halinde de, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yeteri kadar geçici köy korucusu temin edilebilir.

Ayrıca aynı madde de görevlendirilecek GKK sayısının 40 bini geçemeyeceği düzenlenmiştir. Eklenen bir diğer maddede “Köy Korucuları ve Geçici Köy Korucularının görevde buldukları süre içinde yaralanmaları, engelli hâle gelmeleri veya ölümleri halinde ‘2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’ hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

GKK sisteminin dayandığı diğer hukuki belge 1986 ve 2008 yıllarında GKK için düzenlenmiş olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmeliklerdir. Diyarbakır Milletvekili Mesut Değer tarafından, 2005 yılında, Adalet Bakanlığına yöneltilen, ‘gizli yönetmelik olup olmadığına’ ilişkin soruya, Adalet Bakanlığı; 24.05.1984 tarihli ve 3011 sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun’un 1. maddesinde geçen “milli emniyet ve milli güvenlikle ilgili olan ve gizlilik derecesi taşıyan yönetmelikler yayımlanamaz” hükmüne atıfta bulunarak 1986 yılına ait GKK ile ilgili yönetmeliğin bu kapsamda olduğunu belirtmiştir. 2007 yılında Köy Kanunu’na eklenen bir maddede GKK için yeni bir yönetmeliğin çıkarılacağı belirtilmiş ve bu yönetmeliğin, İçişleri Bakanlığı’nın bir başka yazılı soru önermesine verdiği cevapta 09.1.2008 tarih ve 13105 sayı ile çıkarıldığı belirtilmiştir. Fakat o günün Resmi Gazetesinde GKK ile ilgili yayımlanan herhangi bir yönetmelik bulunmamaktadır. Bu da GKK ile ilgili yönetmeliğin halen gizli yönetmelikler kapsamında olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte köy koruculuğu ile ilgili 2000 tarihli ve ulaşılabilir bir yönetmelik bulunmaktadır. Bu durum bir karışıklığa neden olmakta ve GKK sisteminin kimi değerlendirmelerinin köy koruculuğu yönetmeliği üzerinden yapılmasına neden olmaktadır.

Uygulama Aşaması: Geçici Köy Koruculuğunun Uygulanması

GKK sisteminin bölgede yerleştirilmesi uygulandığı tarihsel süreç içinde farklı biçimlerde tezahür etse de kimi imtiyazların tanındığı rıza ve bunun etkili sonuç vermemesi üzerine zora dayalı olmak üzere iki yöntemle gerçekleşmiştir. Yerel halkın GKK sistemine dahil olmasında öne çıkan nedenler 1990’ların başına kadar birtakım imtiyazlar elde etmeleri, 1990’lı yıllar boyunca baskı görmeleri, 2000’li yıllarla birlikte sistemin bir istihdam kaynağı olarak görülmesidir. Anılan tarih aralıklarında GKK olanlar açısından politikanın asıl amacı olan köylerin korunması, GKK olmak için bir tercih nedeni olarak dile getirilse de sayılan nedenler kadar etkili değildir.

i) Çıkarlar Sistemi Olarak GKK

GKK politikasının ilk yıllarında uygulanma yöntemi ve yerel halka tanınan çıkarlar politikanın uygulanmasını kolaylaştıran etkenlerdir. GKK sistemi başlarda çoğunlukla aşiretlere dayalı olarak gelişmiştir. Bir anlamıyla aşiret gibi toplulukların dönüştürülmesi ve devletleştirilmesini ifade eden ulus devlet, GKK politikasında bölgede hâkim olan aşiret ideolojisini kullanarak bu yapıları dolaylı tanıma yoluna gitmiştir. Aşiretlerin kullanılmasının nedeni büyük oranda kolektif katılımın sağlanmasıdır (Göç-Der, 2013: 7). Nisan 1985 tarihinde Köy Kanunu ile hukuken başlatılan GKK sistemi, Mayıs 1985 tarihinde Beytüşşebap'ta bulunan Jirki aşiret reisleri ile devlet yetkilileri arasında yapılan bir anlaşma ile uygulanmaya başlamıştır (Aytar, 1992: 178). Aşiretler belirli bir aylık ve silahın yanı sıra daha önceden (adli) suç işlemiş kişilerin yakalanmayacağı şeklinde bir takım imtiyazlarla devlete sadık kalacaklarına dair kendi değerleri üzerinden yemin ederek GKK olmayı kabul etmişlerdir (Tapan, 2007: 106-107; Ekinci, 2011: 20). 1988'de SHP grubu adına mecliste söz alan Mardin milletvekili Mehmet Adnan Ekmen bu durumu şu şekilde ifade etmektedir (TBMM TD, 1988: 513):

Koruculuk sorunu korkunç boyutlardadır. Buradan açıkça ifade etmek gerekir ki devlet, orada kanun kaçaklarıyla işbirliği yapıyor;10 yıllık, 20 yıllık hapis cezası almış insanlar, omuzlarında silah devletin makamlarıyla temas kurmakta devletin helikopteri ile operasyona katılmaktadır.

GKK sistemi ilk olarak PKK'nın yoğun faaliyet gösterdiği yerlerde başlamış ve PKK'nın faaliyet alanının genişlemesine paralel olarak bazı bölgelerde birkaç yıl sonra uygulanmıştır. Bu çalışma kapsamında yapılan mülakatlarda sistemin ilk uygulandığı 1987-1988 tarihinde, zorlamanın aksine köylülerden belirli bir aylık almak için GKK olmak isteyen birçok kişinin bulunduğunu ancak çok az kişinin olabildiği belirtilmektedir. Sistemin uygulandığı köyde bulunan bir yurttaş köyde bu aylığı alanlar ve almayanlar diye bir sınıf ayrımının olduğundan bahsetmektedir ve bu ayrımın GKK olmayı teşvik ettiğini belirtmektedir. Bu dönemde itibarlı bir iş olarak görülen koruculuk, köy işlerinden az gelir elde eden korucular açısından tercih nedeni olmuştur. Koruculuğun ilk yıllarında sisteme dâhil olanların bir kısmı, kendilerine köylerini korumaları için belirli bir aylık karşılığı silah almaları teklifi götürüldüğünde PKK hakkında tam bir bilgiye vakıf olmadıklarını belirtmektedirler.

Dönemin İçişleri Bakanı Yıldırım Akbulut yapmış olduğu bir röportajda Emin Çölaşan'ın "... bu bölücü çete dediğimiz adamların orada mesela bir Kürt devleti kurmak gibi belli bir amaçları var mı yoksa bunlar rastgeleden eşkiya mı?" şeklindeki sorusuna hassas bir soru olduğunu, tam cevap vermesi durumunda büyük yankılara neden olacağını belirterek PKK'yı devletin ülkesi ve milletiyle

bölünmezliği ilkesine aykırı hareket eden bir grup şeklinde tanımlayarak cevap vermiştir (Milliyet, 26.05.1985).

Sistemin tüm bölgede uygulanması 1980'lerin sonunu bulmuştur. GKK sisteminin hızlı bir şekilde yayılmasının güvenliği sağlama ve elde edilen aylık dışında aşiret olgusunun hâlen var olduğu bölgede daha güçlü olma düşüncesi ve verilecek silahların cazibesi gibi gerekçeler bulunmaktadır. Bunun önemli bir göstergesi karşılığında aylık almaksızın silah almayı kabul eden 20 binin (Göç-Der, 2013: 2) üzerindeki gönüllü köy korucularıdır.

ii) Devlete Bağlılığı Sistemleştirme Politikası Olarak GKK

GKK sistemi 1990'a kadar görece rıza esaslı olarak gelişse de PKK'nın artan faaliyetleri ve bölgedeki etkinliğine paralel olarak sistem baskıyla yerleştirmeye çalışılmıştır. Uygulamaya konulduğu yıldan birkaç yıl sonrasında GKK'lere karşı bakış açısı değişmiş ve korucu olmayanlar tarafından hor görülen GKK'lerin bir kısmı PKK'nın da etkinliğinin artması paralelinde vazgeçerek silahlarını teslim etme kararı almıştır (Ekinci, 2011: 21). GKK'lerin yaptıkları görevin bölge halkı tarafından ihanet olarak görülmesi ve bunu çağrıştıran bir takım isimlendirmelerin yaygınlaşması (Izady, 2004:329; Gunter, 2011: 52), bir kısım esnaf tarafından mal satılmaması ve PKK'nın bölgede güç kazanması gibi nedenlerden dolayı 2005 yılına kadar 20.000'in üzerinde GKK istifa etmiştir (Beşe, 2006: 136).

1989'da başlayan bu çözülme ile Hakkâri ve Van bölgesinde birçok aşiret silahlarını bırakmıştır. (Tapan, 2007: 112-114). Devlet bu durumun devam etmesini engellemek için adına 'Huzur-1' adıyla 11 Ağustos 1989'da Hakkâri'de 20'ye yakın aşiret liderinin katıldığı bir toplantı yapmıştır. Bazı aşiretler kendi aşiretlerine danıştıktan sonra karar vereceklerini belirtmiştir (Aytar, 1992: 182). 21 Eylül 1989 yılında gerçekleştirilen ikinci toplantıda Tuğgeneral Recail Uğurluoğlu, toplantıya katılanları "Bu işin sonu gelmeli. Bu kez yan çizmek yok. Ya evet ya hayır. Saflarınızı netleştirin. Silah alırsanız bizdensiniz almazsanız PKK'dan." sözleriyle seçim yapmaya itmiştir. Toplantıda bazı aşiret liderleri yurttaşları korumanın devletin görevi olduğunu ve silah almayacaklarını ifade etmişlerdir. Kısa bir süre sonra bazı aşiret liderleri gözaltına alınıp serbest bırakılmıştır (Tapan, 2007: 115; Aytar, 1992: 183).

Yerel halkın GKK olmak istememesi ve mevcut GKK'lerin görevlerini bırakması, devlet yetkilileri açısından PKK'yı desteklemek olarak algılanmıştır. Bu saik ile hareket eden yetkililer tarafından, devlete bağlılığı sistemleştirmek için yerel halka GKK olmaları için baskı yapılmıştır. GKK olan köylere ve köylülere destek verirken GKK bulunmayan köyler bundan faydalanamamıştır. Güvenlik

gerekçesi ile GKK bulunmayan köylerin okulları kapatılmış ve dışarıdan kimseyi barındırmamaları istenmiştir (Ekinci, 2011: 39). Halkın GKK olması için yapılan bu faaliyetlerin sonuç vermediği köylere bölgedeki bazı kamu görevlileri, PKK'ya yardım ve yataklık edebilecek potansiyel şüpheliler olarak bakmıştır. Korucu olmayı kabul eden köyler devlet yanlısı sayılmış, diğerleri ise örgüte eleman ve lojistik destek sağlamakla suçlanmıştır (Yüceşahin ve Özgür, 2006: 22; Şimşek, 2012: 37). Devletin GKK olan köyler ve olmayan köyler arasındaki tutum farklılığı sistemin büyümesini hızlandırmıştır.

Bu durum 1990'da meclis gündemine getirilmiştir. SHP milletvekili Hakkârî'de bazı köylere GKK sisteminin baskı ile yerleştirilmeye çalışıldığını ve köylülerin kabul etmemesi üzerine karakol komutanınca köye giriş çıkışın yasaklandığını ifade etmiştir. Erzak giriş çıkışının olmadığı köylerde köylülerin bir kısmı Irak'a bir kısmı da ülke içinde başka yerlere göç etmiştir (TBMM TD, 1990: 264-265). Yine 1997'de Diyarbakır milletvekili Sebgetullah Seydaoğlu, jandarma yüzbaşısı tarafından idare edilen Lice ilçesinde köy muhtarlarının toplanarak GKK olmalarının zorla dayatıldığını meclis gündemine taşımıştır (TBMM TD, 1997: 316).

Devletin artan baskıları ile 1990 sonlarına kadar yüzlerce köy boşaltılmıştır (Aytaç, 1992: 197). Sadece 1993-1995 yılları arasında boşaltılan köy sayısı 2500 civarındadır. GKK politikasının uygulanma yöntemi bunun önemli bir nedenidir (MAKR, 1996: 152). Bazı köyler GKK oldukları veya PKK'ya yemek, barınma gibi katkılar sağlamadıkları için PKK tarafından devlet yanlısı olarak değerlendirilmiş ve köylüler her iki tarafın baskısından dolayı köylerini boşaltıp göç etmek zorunda kalmışlardır (Yüceşahin ve Özgür, 2006: 22). Sivil toplum örgütlerinin tahminlerine göre, bu dönemde 4 milyon vatandaş yerinden olurken, beş bine yakın köy boşaltılmıştır (KHRP, 2003: 31). Köylerin boşaltılma sebepleri ise; sınır güvenliğini sağlamak, PKK'ya destek vermek, teröristlere karşı savunulması güç alanları güvenli bölgelere çekmek, iki güç arasında kaldıkları için köylerini boşaltanlar ve yakılan köyler şeklindedir (Ekinci, 2011: 79).

PKK'nın ortaya çıktığı 1985'te köylerin güvenliği için geçici olarak geliştirilen GKK sisteminin, politikanın amacı olan koruma ile çelişkili bir şekilde kuşku ve korku ortamı meydana getirecek çeşitli baskı yöntemleriyle sürdürülmek istenmesinin nedeni, bu politikanın yeni durumda devlet açısından başka bir sorunun çözümü olarak görülmesidir. 1990'lar boyunca devlet açısından bölgede öne çıkan temel problem, PKK'nın ideolojik ve eylemsel açıdan etkinliğinin artması ve buna karşı yerelde güvenliği sağlayan devlet için çalışan GKK'lerin istifa etmesidir. Yetkililer açısından taraf değiştirme olarak algılanan çözümlere karşı GKK politikası devlete bağlılığın belirleyici bir aracı olmuştur. Yani problem yeniden

tanımlanmış ve GKK politikası çözüm olarak devam ettirilmiştir.1990'lı yıllarda GKK politikasının amacı, farklı ülkelerdeki koruculuk benzeri uygulamalardan beklenen amaç ile paralellik göstermektedir. Örneğin Guatemala'da isyancıların etkili olduğu bölgelerde oluşturulan sivil birlikler, yerel halkı isyancıardan ayıran, köyleri kendi kendine denetlemeye zorlayan oto-baskı sistemi olarak işlemiştir (Wilson, 1995:160-161). Benzer bir şekilde 1990'lar, Türkiye'nin kendi öz deneyimlerine dayanarak oluşturmuş olduğu GKK politikasının, PKK ve yerel halkın yakınlaşma, bütünleşme sorununa 'çözüm' olacağını keşfettiği ve bu amaçla kullanıldığı yıllardır.

iii) İstihdam Politikası Olarak GKK

1990'ların sonundan itibaren görece çatışmasızlık dönemi başlamış ve gönüllü köy korucusu alımları devam etse de GKK alımları durdurulmuştur (TBMM GKT, 2009). Bu dönemin belirleyici özelliği sistem içinde kalan GKK'lerin statülerinde yapılan iyileştirmelerdir. Düşük miktarda bir aylık ile yaralanma, engelli hale gelme ve ölme durumunda 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine tabi olmak dışında bir hakları olmayan GKK'ler, 2005 yılında yapılan değişiklik ile 3816 sayılı Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşlanması Hakkında Kanunu'nda öngörülen şartlara bakılmaksızın yeşil kart verilerek sağlık güvencesi kapsamına alınmışlardır. Türkiye'de yeşil kart uygulamasının kaldırılmasından sonra 01.01.2012 tarihinden itibaren genel sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır. 2007'de GKK'lerin aylıkları, operasyon ücretleri, operasyon işe giderleri ve hangi durumlarda ödül alacakları konuları Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Aynı yıl 55 yaşını dolduran GKK'lere şartlara bağlı olarak aylık ve tazminat hakkı getirilmiştir. 55 yaşında iken 15 yıl hizmeti bulunan GKK'ler ile 15 yıl hizmeti bulunması halinde 55 yaşından önce ölen GKK'lerin eşlerine aylık bağlanmaktadır. 15 yıl hizmeti olmayan ya da 55 yaşını doldurmayan GKK'lere tazminat ödenmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulu'nun en fazla 40 bin olan GKK sayısını, %50 arttırmaya yetkili olduğu düzenlenmiştir.

GKK'ler ile ilgili düzenlemeler ve 1990'lı yılların yoğun çatışma düzeyindeki düşüş yöre halkının GKK olma yönündeki taleplerinin artmasını sağlamıştır. 2000'den sonra sisteme dahil olanlar GKK olmayı ekonomik temelde gerekçelendirmektedir. Bu tarihten önce baskı ile silah aldığını belirten GKK'ler de bugün baskılar kalkmasına rağmen sistem içinde kalmalarının önemli ölçüde almış oldukları düzenli aylığa bağlanmaktadır. Hatta yöre halkından GKK olmak istediği halde olamayan birçok kişi bulunmaktadır. Eğitim seviyesi düşük gençler kışın şehir dışına çıkmak yerine GKK olmayı tercih ettiklerini böylece aileleri ile birlikte kalma imkânına sahip olduklarını ifade etmektedirler.

Baskının yerini kimi hakların sağlandığı rızaya dair araçların almasıyla birlikte artan bir talep meydana gelmiş ve 2008-2009 yıllarında 10 bin GKK alınacağı haberleri basına yansımıştır. Bu tarihten sonra GKK alımları devam etmiştir. Çözüm süreci olarak bilinen dönemle birlikte GKK politikasının sistem içinde yer alanların mağdur olmayacağı şekilde kaldırılması sıklıkla gündeme gelmiştir.

Çatışmaların yeniden başlamasıyla GKK alımları yapılmaya başlanacağı duyurulmuştur. Geçtiğimiz Ağustos ayında Başbakan Ahmet Davutoğlu ile görüşen Anadolu Köy Korucuları ve Şehit Aileleri Konfederasyonu'nun 500 liralık zam ile birlikte 10 bin GKK alınması talepleri kabul edilmiş ve ilk etapta 5 bin GKK alımı için başvurular alınmaya başlamıştır (Radikal, 2015).

Bugün halen devam eden GKK sistemi üzerine yapılan çalışmalar ve ilgili bakanlığa verilen soru önergelerinden çıkan sonuca göre GKK'nin sayısal gelişimi şu şekildedir: 1988 yılında 14 bin olan korucu sayısı, 1995- 1996 tarihinde 62 bin 624 iken 2000'lere doğru 90 bine çıkmış ve 2000 yılında korucu alımı durdurulmuştur (TBMM GKT, 2009), 2004'te 58 bin 541 (Ekinci, 2011: 49) 2007-2008'de ise korucu sayısı 57 bin 199'dur (Karataşoğlu ve Akpınar, 2011: 369-170) Nisan 2012'de 45.181 korucu mevcuttur. Haziran 2012'de 45.072, Şubat 2013 ayı itibarıyla 46.195 korucu görev yapmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2013).

Değerlendirme Aşaması: Geçici Köy Koruculuğu Üzerine Yapılan Değerlendirmeler

Kamu politikalarında değerlendirme araçları; sözlü ve yazılı raporlar, yerinde ziyaretler, program ölçümleri, profesyonel standartlarla karşılaştırma ve yurttaş şikâyetlerinin değerlendirilmesidir (Demir, 2011: 117). Analiz değerlendirme aşamasını da kapsadığı için hem politikanın hem de politika değerlendirmelerinin ele alınması gereklidir. GKK sistemi uygulandığı günden bugüne kadar resmi makamlarca doğrudan bir politika olarak ortaya çıkardığı sonuçlar açısından, başarı/başarısızlık temelinde, değerlendirilmemiştir. Ancak çeşitli vesilelerle değerlendirmelere konu olmuş ya da gayri resmi örgütlerce değerlendirilmiştir. Siyasi partiler, sivil toplum örgütleri ve bilim insanlarının yapılan değerlendirmeler; sistemin uygulandığı bölgede, devlet açısından etkili sayılabilecek faydaları ile genel olarak GKK'ler ve sistemin kendisinden kaynaklanan zararları üzerine yoğunlaşmaktadır.

i) Amaçları Açısından GKK Politikası

GKK politikasının uygulama aşamasında, politikanın oluşturulma nedenini aşan pratiklerin ortaya çıkması, bu politikanın özellikle her iki aşama açısından değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. GKK politikasının oluşturulmasının temel amacı olan köylerin güvenliğinin sağlanması açısından değerlendirildiğinde; politikanın başarılı olduğunu iddia etmek güçtür. Öte

yandan, GKK sistemi PKK'nın bölgede rahat hareket etmesinin kısmen önüne geçmiş ve örgütün köylere girmesini engellemiştir (Arıncı, 2010: 26). Ancak aşağıda inceleneceği üzere, GKK politikasının baskı ile yerleştirilmeye çalışıldığı 1990'larda yerel halkın yaşadığı sıkıntılar ve bir aktör olarak GKK'lerin karıştığı şiddet olayları politikanın güvenliği sağlama ve yerel halkı koruma amacını gerçekleştirmediğini göstermektedir. Zira güvenliğin temel amacı; devlet, toplum ve yurttaşların güvenliğinin sağlanmasının yanı sıra toplumun ekonomik ve sosyal faaliyetlerini devam ettirmesi ve kişilerin sahip olduğu temel hakları engelsiz bir şekilde kullanabilmesidir (DPT, 2001:5). Tüm süreçleri ile değerlendirildiğinde politikanın koruma ve güvenlik işlevini yerine getirmesinin aksine kuşku ve güvensizliğin artmasına neden olduğu anlaşılmaktadır (SHP, 1990: 13). Sonuçları itibariyle GKK sistemi hukuk devleti ilkeleri ile bağdaşmayan ve antidemokratik bir oluşum olarak görülmüştür (TBMM TD, 1993: 39).

Uygulama aşamasında, politika oluşturulurken tasarlanmayan bazı sonuçlar elde edilmiştir; GKK'ler, belirlenen görev alanları dışında farklı yerlerdeki operasyonlara katılmaları, bilgi akışının sağlamaları, buna paralel olarak güvenlik güçlerinin bölgeye adapte olma süresinin asgariye indirilmesi, bölgede yayılan PKK ideolojisinin engellenmesi ve devlete bağlı olanları diğerlerinden ayırt edilmesi amaçlarına hizmet etmiştir. Bu bağlamda düşünüldüğünde GKK politikası başarılı olmuştur. Bu nedenle 1990'lı yılların başında koruculuk sisteminin kaldırılması PKK'nın en önemli hedeflerinden birisidir. Bu amaçla korucuları infaz etmek, koruculara ait hayvan, bağ, bahçe ve tarlalarına zarar vermek gündeme gelen eylem biçimleri olmuştur (Ersever, 1993: 146). 1985 yılından Nisan 2012 tarihine kadar, Türkiye'de 1879 GKK hayatını kaybetmiş, 1717 GKK yaralanmıştır (İçişleri Bakanlığı, 2012).

ii) GKK Politikasının Neden Olduğu Olumsuzluklar

GKK politikasının neden olduğu en önemli olumsuzluklardan biri uygulandığı bölgede meydana getirdiği göçtür. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin kırsal kesimlerinden Türkiye'nin batısına göç oranlarında artışın yaşanması PKK'nın bölgede etkinliğinin artması ile paralellik göstermektedir. 1983-1990 yılları arasında göç oranı % 64,5'dir. Bu oran 1993 yılına kadar artarak devam etmiştir (Aksoy, 2004: 3). MAZLUM-DER'in 1994'deki bir raporunda, boşaltılan/yakılan köy ve mezra sayısının 1993 yılı sonunda 930 iken, 1994 Ekim ayı sonuna kadar bir kısmını da PKK'nın yaktığı köylerin sayısı 1800'ü aşmıştır. Bu köylerden bazıları toplu olarak yakılmıştır. 1994 yılının sonlarına gelindiğinde bölgede iç göç almayan hiçbir il ve ilçe kalmamıştır. Bunlar arasında Batman 250 bin, Bingöl 40 bin, Elazığ 30 bin, Mardin ve bazı ilçeleri 75 bin, Bingöl 15 bin, Muş 110 bin ve Diyarbakır'da yaklaşık bir milyondan fazla göçmen vardır (Pamak, 1996: 294-295). Zorlayıcı nedenler dolayısıyla yerinden edilenler üzerinde yapılan bir

araştırmaya göre yaşanan göçte koruculuk baskısı/dayatması %65.9 oranında rol oynamıştır (Akdeniz Göç-Der, 2011: 36).

GKK sisteminin neden olduğu diğer olumsuzluklar birbiriyle ilişkili olmak üzere ekonomik, siyasal ve toplumsal olarak üç alt başlıkta ele alabiliriz. Ekonomik olarak değerlendirildiğinde; 1985 öncesi kendi yerleşim yerlerinde tarım ve hayvancılıkla geçimini sağlayan insanlar zaman içinde GKK sistemi ile özdeşleşmesi sonucu artık üreten değil tüketen bir sınıf haline gelmiştir (Beşe, 2006: 142). Bu sistem nedeniyle üretime katkıda bulunamayan GKK'lerle birlikte bunların GKK olmayanlara yapmış olduğu baskılar nedeniyle köylerini terk ederek üretimden çekilen binlerce insan söz konusudur (Ekinci, 2011: 33). Siyasal olarak değerlendirildiğinde; GKK sistemi uygulandığı bölgede aşiretleri 'devlete dost ve düşman aşiretler' olarak ikiye ayırmıştır (TBMM TD, 2009: 1006). Toplumsal olarak değerlendirildiğinde; GKK sistemi, toplumun temel birimi olan aile yaşamını olumsuz etkilemiştir. GKK olup üretimden çekilen kişinin iş yükü ve aile işlerinin yürütülmesi, diğer aile bireylerine kalmıştır. GKK'nin sürekli görev ve operasyona gitmeleri aile içinde huzursuzluklara neden olmuştur. GKK olmayı kabul eden köylerde köy içi çatışmalar ve aşiret kavgalarında korucu silahları kullanılmıştır. Bu sebeple bazı köyler ikiye bölünmüş ve güçsüz olan taraf köyü terk etmek zorunda kalmıştır (Ekinci, 2011: 42-43). Toprak anlaşmazlığı, aşiretler arası çekişmelerden kaynaklanan sorunların sıklıkla yaşandığı bölgede devletin aşiret yapısını kullanarak GKK politikasını uygulama yöntemi toplumsal gelişmelerin artmasına neden olmuştur (SHP, 1990: 13).

iii) Bir Aktör Olarak GKK'lerin Neden Olduğu Olumsuzluklar

GKK politikasının sürdürülmeye çalışılması sonucunda ortaya çıkan olumsuzlukların yanı sıra sistem içinde yer alan korucular da birçok olumsuzluğa neden olmuştur. GKK'ler çok sayıda insan hakları ihlaline yol açmıştır (Kurban ve Yolaçan, 2008: 33). Vazifeleri olan halkın malını ve canını korumak görevinin aksine bölgedeki yurttaşların köylerini boşaltmak, evlerini ve tarlalarını yakmak, işkence, öldürme gibi şahsa karşı suçlar işledikleri gibi PKK'ya yardım ve yataklık yapmak gibi devlete karşıda çok sayıda suç işlemişlerdir (Kurban, 2009: 256). GKK'nin oluşturulduğu ilk yıllardan itibaren bu olumsuzluklar görülmüş ancak herhangi bir tedbir alınmamıştır. 1987'de TBMM'de DYP adına söz alan Hatay milletvekili Mustafa Murat Sökmenoğlu; GKK'lerin silahlandırılmasının çözüm getirmediğini aksine cinayetleri arttırdığını dile getirdikten sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin hiç ihtiyaç duymadığı bu milis güçlerden bir süreliğine vazgeçilmesi gerektiğini ve gerekli düzenlemelerin bu süre içinde yapılmasını savunmuştur. Aynı tarihte Erdal İnönü, aşiretler arası ilişkilerde GKK'nin olumsuz rol oynadığını belirtmiştir (TBMM TD, 1987: 461, 465). SHP İstanbul milletvekili Hasan Fehmi Güneş, köy koruculuğunun getirildiği tarihte devletin bu kadar

güçlü olmadığını ve eşkıyaya karşı böyle bir oluşuma ihtiyaç duyulduğunu ancak günümüzde uygulanmasının yanlış olduğunu ifade etmiştir. O dönemde sayıları on iki bin olan koruculara yapılan ödemelerle ilgili olarak koruculuk bir istihdam meselesi olarak görülüyorsa, bu ödemeleri koruculuğun uygulandığı bölgede atölyelerin kurulması, yatırım yapılması gibi farklı amaçlar için kullanılacak çözümler önerilmiştir (TBMM TD, 1988: 461).

Politikanın uygulandığı süre boyunca, GKK'lerin meclis gündeminde tartışılan yönleri ve öne çıkan değerlendirmeler genel olarak aşağıdaki şekildedir:

- GKK'ler kendilerine verilen silahları birbirlerine karşı kullanmışlardır (TBMM TD, 1989a: 44). Bazı vatandaşlar GKK tarafından öldürülmüştür (TBMM TD, 1989b: 127). GKK olmayı kabul etmeyenlere baskı yapılmıştır (TBMM TD, 1990: 263-281). Toplumsal huzursuzluklara neden olmuşlardır (TBMM TD, 1990: 263).
- GKK'ler tarafından bazı köyler basılmış, zorla boşaltılmış ve vatandaşın mallarına el konulmuştur (TBMM TD, 1994: 359; TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2013).
- GKK'lerde disiplin sorunu vardır, yol kesmek ve gasp gibi suçlar işlemektedir. Bu nedenle sistemin yeniden düzenlenmesi gerekir (TBMM TD, 1995: 253-265).
- Modern silahlarla savaşan bir örgüte karşı ellerinde yeterli silah bulunmayan eğitimsiz GKK'ler bölgede kan davası ve çatışmanın nedeni olarak devletin saygınlığına gölge düşürmektedir (TBMM TD, 1996: 227).
- GKK'ler buldukları bölgede temel insan haklarının kullanımını engellemektedir (TBMM TD, 2010: 1006).

GKK'nin Ocak 1990 ve Mart 2009 tarihleri arasında gerçekleştirmiş oldukları insan hakları ihlalleri şunlardır: 38 köy yakma, 14 köy boşaltma, 12 taciz ve tecavüz, 22 kaçırma, 294 silahlı saldırı, 183 öldürme, 259 yaralama, 2 kayıp, 50 infaz, 70 gasp, 562 işkence ve kötü muamele, 59 gözaltına alma, 9 intihara sebebiyet verme ve 17 ormanlık alanı yakma. (İHD, 2009). 1999'da GKK'nin karışmış olduğu suç sayısı toplamı 3498'dir (TBMM TD, 1987: 379). 1985-2006 yılları arasında 5139 GKK suç işlemiştir. Bu suçlar; 2391 terörle ilgili, 1341 şahsa karşı, 964 mala karşı, 443 kaçakçılıkla ilgili suçlardır (Kurban, 2009: 256). 2003'te dönemin İçişleri Bakanı Abdülkadir Aksu, 22 ilde uygulanan sistem içindeki 58.511 GKK'den 2376'sı hakkında çeşitli suçlara karışmaları nedeniyle yasal işlem yapıldığını, 2275'i hakkında da PKK'ya yardım ve yataklık suçlamasıyla yasal işlem başlatıldığını belirtmiştir (İçişleri Bakanlığı, 2003; TİHV, 2004: 41).

İnsan Hakları Derneği'nin (İHD) Mardin Bilge Köyü Katliamı ile ilgili raporunda, GKK'nin katıldıkları suç sayısı 5000, soruşturma açılan korucu sayısı ise 2700 olarak belirtilmiştir (Ekinci, 2011: 101).

Yakın dönemde GKK ile ilgili en büyük tartışmaların yaşandığı olaylardan biri 04.05.2009 yılında Mardin ili Mazıdağı ilçesi Bilge köyünde 44 kişinin ölümü ile sonuçlanan şiddet olayında korucuların bulunmasıdır. Ölenlerin tümü aynı aileden ve olayı gerçekleştiren 13 GKK aynı ailedendir (Özer ve Türközü, 2012: 243). Olayla ilgili İHD'nin raporuna göre, olay devletin GKK'lere vermiş olduğu silahlar ile gerçekleştirilmiştir. Bu köyde koruculuk sisteminin kabul edilmesinden sonra şiddet olayları sürekli artmıştır. Olayın nedeni olarak üç görüş ileri sürülmüştür. Olay köyde bulunan ve yasadışı kullanılan petrol arıtma tesisi, 1986 yılına dayanan kan davası, PKK'nın ateşkes dönemini sabote etme gibi nedenlerle açıklanmaktadır (Ekinci, 2007: 87-102). Sonuç olarak bakıldığında köyde kolluk görevini yerine getirmekle görevli kişiler bir katliam gerçekleştirmiştir. Yine 2009 yılında Muş'un Bulanık ilçesinde protesto gösterisi yapan bir grup ile bir gönüllü köy korucusu arasında tartışma yaşanmıştır. Tartışmanın nedeni göstericilerin istemesine rağmen GKK dükkânını kapatmak istememesidir. Tartışmanın büyümesi üzerine GKK ateş açarak 2 kişiyi öldürmüş on kişiyi de yaralamıştır (Özer ve Türközü, 2010: 244).

iv) GKK'lerin Maruz Kaldığı Olumsuzluklar

GKK'ler PKK'nın etkinlik alanını daraltması nedeniyle PKK tarafından çatışmalarda öncelikli hedef olarak görülmüştür (Koç, 2011: 437). Devlet GKK olmayan köyler üzerinde baskı uygularken PKK, GKK sistemini kabul eden köylere baskı yapmıştır. GKK'lerin askeri olarak yetersiz, düzensiz ve eğitimsiz bir yapı olması PKK'nın saldırılarını kolaylaştırmıştır. Ayrıca bölge halkı tarafından dışlandıklarını belirtmektedirler. Tüm olumsuzluklara rağmen sistem içinde kalmaya devam eden GKK'ler bir kamu görevlisinin sahip olduğu asgari haklara sahip değillerdir. 2005 yılından önce hiçbir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmayan GKK'lere, 2005 yılında yeşil kart verilmiş ve bu uygulamanın kaldırılmasından sonra genel sağlık sigortası kapsamına alınmışlardır. Geniş anlamda kamu görevlisi sayılsalar da Anayasa'nın 128. maddesinde memurlar ve diğer kamu görevlileri için görevin 'asli ve sürekli' olması ile bunların göreve ilişkin durumlarının kanunla düzenlenmesi şartını taşımadıkları için kamu görevlisi sayılmamaktadırlar (Danıştay, 1996). GKK'lerin birçoğu sistemden genel olarak memnun değildir. Yaklaşık olarak aylık 1000 TL alan GKK'ler ağırlıklı olarak işsizlik ve yoksulluk nedeniyle içinde buldukları sistemi savunmaktadırlar. Mülakatlara göre; bugün sistem içinde bulunan GKK açısından en önemli süreklilik nedeninin almış olduğu aylık olduğu anlaşılmaktadır. Bunun yanı sıra, genel sağlık sigortası ve göreve ilişkin

mağduriyet yaşamaları durumunda tazminat haklarının olması ve görev sonrası emeklilik olarak anılmasa da belirli bir aylık bağlanması gibi maddi olanaklar diğer açıklayıcı nedenlerdir. GKK'lerin kamu çalışanı olarak sorunları resmi makamlara iletilmişse de (TBMM, 2013: 133; TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2013: 133; İçişleri Bakanlığı, 2013) herhangi bir ciddi gelişme yaşanmamıştır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, hedefler ve bunları gerçekleştirmeye dönük eylemler arasındaki etkileşim süreci olarak tanımlanan uygulama aşamasında (Pressman ve Wildawsky, 1984: xxi) GKK'lere amaçlarının dışında farklı görevler verilmesi, politikadaki amacın sadece köylüyü korumaya yönelik olmadığını göstermektedir. Siyasiler ve sivil toplum örgütleri gibi aktörler tarafından GKK'ye silah verilmesinin tehlikelerinin önceden belirtilmesine rağmen politikanın uygulanması yerel halkın coğrafi bilgisinden faydalanmak, halk ile işbirliğine gidilerek bilgi akışını sağlamak ve sadık olanlar ile olmayanları ayırt etme gibi nedenlerle açıklanabilir (Paker ve Akça, 2013: 11). Böylece nihai hedef olarak örgütün tamamen kaldırılmasına kadar PKK'nın bölgede faaliyetlerinin önüne geçip alan hâkimiyeti sağlamış olacaktır (Tapan, 2007: 97). GKK politikasının "geçici" niteliğinden kastedilen şeyin elverişli koşulların bulunmayışı nedeniyle köylerin geçici bir süre için yerel halka silah verilerek korunmasının değil uygulama aşamasında PKK'nın ortadan kaldırılmasının kastedildiği anlaşılmaktadır. Yani 'geçicilik' ile kastedilen PKK'nın etkisiz hale getirilme süresidir. Oysa mevcut güvenlik yapısının yetersizliğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan yerel halkın silahlandırılması politikasının geçici olması ve devletin bu güvenlik açığını olağan güvenlik aygıtları ile kapatmaya çalışması beklenirdi. Diğer bir ifade ile GKK politikasının sonlandırılması, PKK'nın ortadan kaldırılması yerine, güvenlik güçlerinin yetersiz olduğu alanlarda etkinleştirilmesi durumuna bağlanmalıydı. Nitekim politika uygulanmaya başlandığında PKK'nın kısa süre içinde etkisiz hale getirileceği öngörülmüş ve bu nedenle güvenlik yapısında bir değişikliğe gidilmeksizin bu 'kısa süre' için GKK, geçici bir güvenlik politikası olarak tasarlanmıştır. Zaman içinde PKK'nın kısa vadede kaldırılamayacağı anlaşılrsa da GKK politikasına uygulama aşamasında yüklenen amaçlar ve politikanın istihdam meselesi olarak görülmesi devamlılığını sağlamıştır.

Değerlendirmelerin sonuçları açısından incelendiğinde; GKK'nin yukarıda sayılan olumsuzlukları üzerinden ağırlıklı görüş sisteminin kaldırılması yönündedir (TESEV, 2006; Avrupa Komisyonu, 2007). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporunda; Devlet Personel Başkanlığı temsilcileri GKK sisteminin işlevini tamamladığı gerekçesi ile kaldırılmasını savunmuştur. Aynı raporda Jandarma Genel Komutanlığı GKK politikasına son verilmesini şu şekilde açıklamaktadır (DPT, 2001: 20, 61, 62);

Geçici Köy Korucuları, bugüne kadar Güvenlik güçlerinin en büyük yardımcısı olmuştur. PKK terör örgütü, ile yapılan mücadelede Güvenlik güçleri tarafından örgüte büyük bir darbe vurulmasına rağmen, PKK terör örgütü halen T.C. Devleti için potansiyel tehdit olma özelliğini korumaktadır... Bu kapsamda, anılan örgütün kırsal kesimde yapabileceği siyasal propaganda için en büyük engel yine GKK sistemidir. Yıkıcı, bölücü ve irticai faaliyetlerin Türkiye Cumhuriyeti için tehdit olma niteliği ortadan kalktığı zaman GKK sisteminin kurumsallaştırılmasına fırsat verilmeden ve devlete olan bağlılıkları azaltılmadan zaman içerisinde ve mevcut sosyal hakları korunarak kaldırılması ve kendilerine yeni istihdam alanları yaratılması uygun mütalaa edilmektedir.

Bu alıntıda öne çıkan, GKK politikasının başta tasarlanan amacından çok uygulama aşamasında ortaya çıkan amaçlara hizmet ettiği ve en önemlisi bir istihdam meselesi olarak görüldüğüdür. GKK politikasının başarısı devlet yetkilileri, örgüt ve korucular açısından ilk tasarlandığı amacı gerçekleştirmesinden ziyade GKK sistemine uygulama aşamasında yüklenen amaçlar temelinde açıklanmaktadır. Bu da uygulama aşamasının diğer aşamalara nazaran kritik yönünü göstermektedir. Nitekim uygulama aşaması kamu politikası yazınında son yıllarda üzerinde çalışılan önemli konulardan biridir. Uygulama aşamasına önemli katkısı olan Sabatier'in etkili uygulama için belirlediği kriterler açısından değerlendirildiğinde politikanın neden başarısız olduğu anlaşılmaktadır. Bu kriterler; politikanın amaçlarının açık ve tutarlı olması, geçerli neden-sonuç teorisine dayanması, sürecin uyumu arttırmak için hedef grup ve yetkililerce yasal olarak yapılandırılması, kararlı ve becerikli uygulayıcıların bulunması, yönetimdekilerce ve çıkar gruplarınca desteklenmesi, sosyo-ekonomik koşulların politika kurgusundaki neden-sonuç ilişkisine ve siyasi desteğe zarar vermemesidir (Sabatier, 1986: 23-25).

GKK politikasında sorunun tanımı ve geliştirilen politikanın neden ortaya çıktığı görece açık bir biçimde ortaya konulmuşsa da neden-sonuç ilişkisi açısından geçerli bir ilişki kurulamamıştır. Politikadan beklenen çıktı köylerin korunmasıdır ancak bunun nihai bir politika olup olmadığı konusundaki belirsizlik, politikanın kendi içinde geliştirilmesini ya da aynı sorun için yeni bir politika geliştirilmesini engellemiştir. Buna rağmen gerek hukuksal gerek yönetsel anlamda yeterli derecede yapılandırılmış bir politika da değildir. Politikanın üst uygulayıcıları GKK politikasını uygulamada kararlı olsalar da bir kamu hizmeti çalışanı (*street level bureaucrats*) olarak GKK'lerin politikaya etkisi dikkate alınmamıştır. Ayrıca eğitim açısından yeterli olmayan ve askeri olarak da olağan güvenlik güçlerine nazaran becerisi bulunmayan yerel uygulayıcıların (GKK'ler) birçoğu farklı bir istihdam alanı oluşturulması halinde görevlerini bırakabileceklerini belirtmektedirler. Politikanın devam etmesine yönelik destek görece zayıftır. Birçok parti ve sivil

toplum örgütünün yanı sıra kimi devlet kurumları ve Avrupa Birliği (Avrupa Komisyonu, 2013: 15) gibi resmi kurumlar da GKK sisteminin kaldırılmasını gündeme getirmiştir. GKK politikasına verilen desteğin az olmasının nedeni politikanın hedeflerinin zaman içerisinde değişikliklere uğrayarak uygulama sürecini zorlaştırması ve bunun neden olduğu sosyo-ekonomik zararlarıdır. Devlet açısından hem politika oluşturma hem de uygulama aşamasında PKK karşısında GKK'lere yüklenen amaçların öncelikli görülmesi ve korucular açısından sistemin bir gelir kaynağı olarak önemi politikanın sürdürülmesinin önemli nedenleridir.

Sonuç

Denetimden uzak, eğitimsiz, yeterli donanımda olmayan sivil birlikleri askerleştirme yöntemi toplumun her alanına nüfuz edemeyen devletler için uygulanan bir yöntem haline gelmiştir. Guatemala, Peru (Gambetti, 2007: 8), Cezayir, Kolombiya (Koç, 2011: 448), Afganistan (Karataşoğlu ve Akpınar, 2011: 369) bunlardan sadece bir kaçıdır. Dünyada örnekleri olan bu sistemin uygulanma nedenleri gibi sonuçları da benzerdir. Örneğin Guatemala'da devrimci silahlı isyancı grubuna katılan köylüleri engellemek için sivil birlikler oluşturulmuş ve sivillere baskı yaparak halkı bu isyancılardan ayırmışlardır. Sonuç olarak sayıları on binleri bulan ölü, bir milyon insan yerli mülteci haline gelmiştir (Wilson,1995: 160-161). Türkiye'deki gelişim diğer ülkelerle benzerlik göstermektedir.

GKK sisteminin kamu politikası bağlamında aşamalara ayırarak yapılan analizi sonucunda, bu sistemin çeşitli olumsuzluklara neden olduğu, zayıf bir hukuki temele dayandığı, fiili uygulamaların ağır bastığı ve içerisinde gizlilikleri barındıran olağan dışı bir politika olduğu sonucuna varılmıştır. Mevcut güvenlik yapısının yetersizliğinin neden gösterildiği, PKK'nın faaliyetlerinin köylerde meydana getireceği tehlike, sorunun tanımını oluşturmuştur. Sorunun ciddiyeti, problemin tanınması ve çözüm arayışına girilmesini hemen sağlarken problemin çözümüne ilişkin formüle etme aşamasında güvenlik kaygısını önceleyen askeri bir tutumla, siyasi partiler ve meclis üyelerince dile getirilen eleştiriler dikkate alınmadan GKK politikasına karar verilmiştir. Sonuç olarak devlet elinde tuttuğu güç kullanma tekeli yerel halka devretmiştir. Başka bir alternatif geliştirme ya da bu amaçla oluşturulan eğitilmiş ve profesyonel olan meşru zor aygıtlarını kullanmak yerine yerel halkın silahlandırılarak merkezi-otoriter devletin kadiri mutlak yeterliliğinden ayrılma gibi çelişkili bir pratik yaşanmıştır. Bu durum politikanın uygulama aşamasında farklı problemlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Başlangıçta güvenlik bağlamında kendilerini koruma, aşiret ideolojisi ile ilişkili olarak silahlanma isteği, birtakım imtiyazlar ve belirli bir aylık elde etme temelinde yaygınlık kazanan GKK sistemi, örgütün güçlenmesi paralelinde çözülmeye başlamıştır. Buna karşılık sistem baskılarla devam etmiştir. GKK sisteminin devamlılığını sağlayan bu unsurların her biri kendi içinde olumsuzluklar barındırmaktadır. Halkın güvenliğini sağlamak amacıyla oluşturulan GKK sistemi, devlete ve halka karşı birçok suçun işlendiği bir zemin haline gelmiştir. Sistem toplumsal ve siyasal bölünmelere ve bölgede aşiret ideolojisinin daha fazla güçlenmesine neden olmuştur. Bunun yanı sıra GKK'lerin kendisi de aylıklarının düşük olması, kamu görevlisi sayılmamaları nedeniyle sistemden olumsuz yönde etkilenmişlerdir.

GKK sistemini bir politika olarak değerlendiren resmi bir çalışma bulunmamaktadır. Kamu politikası sürecinde, politikanın amaçlarına ne düzeyde ulaştığı, ortaya çıkardığı sonuçların neler olduğu şeklinde geriye dönük bilgilerin raporlanmasını ifade eden değerlendirme aşaması tam olarak işletilmemiştir. Bu nedenle politikayı başarılı kılacak unsurlar zamanında tespit edilememiş ve sistemin olumsuzlukları artarak devam etmiştir. Politika sürecindeki milletvekilleri ve TBMM İnsan Hakları Komisyonu gibi resmi aktörler tarafından yapılan dolaylı değerlendirmeler ile siyasi partiler ve sivil toplum örgütleri gibi gayri resmi aktörlerin yaptığı çalışmalarda ağırlıklı görüş sistemin olumsuzlukları üzerine yoğunlaşmıştır. Buna rağmen sistemin varlığını devam ettirmesi devletin kamu politikası yaparken kamu yararını sağlama ve kendini meşru kılma anlayışından ayrıldığını düşündürmektedir. Politika oluşturma aşamasında 'köylerdeki halkın korunması' devlet söyleminin temelini oluştursa da uygulama aşamasında, yerel halkı ödül-bedel ikiliği arasında bırakarak devlete bağlılığı sistemli kılmak politikadan elde edilen en önemli çıktı olmuştur. Sonuç olarak güvenliği sağlamak ve düzeni korumak adına üretilen bir kamu politikası toplumsal, siyasal ve ekonomik olarak birçok olumsuzlukları ile devletin meşruiyetini zedelemiştir.

GKK politikası, PKK'nin bölge içinde faaliyet alanını daraltmak, bilgi akışını sağlamak ve korucuların devlete bağlılığını görece gerçekleştirmek gibi başarılar sağlamıştır. Ancak GKK politikasının uygulandığı bölgede meydana getirdiği toplumsal, siyasal ve ekonomik olumsuzluklar, politika içindeki aktörlerin neden olduğu insan hakları ihlalleri ve kendilerinin bir kamu görevlisinin sahip olduğu asgari haklara sahip olamamaları açılarından başarısız bir politikadır. GKK'ler ilk olarak sisteme dâhil olma nedenlerini gelir, aşiret ideolojisi, baskı, devlet nezdinde itibar ve güvenlik ile gerekçelendirirken, bugün sayılan nedenler devam etmekle birlikte GKK politikası ağırlıklı olarak 'güvenlik' ve 'istihdam' temelinde politika yapımcılar ve GKK'lerce savunulmakta ve devam ettirilmektedir.

Sonnotlar

- ¹ Bu çalışma 16-18 Eylül 2015 tarihlerinde Sakarya Üniversitesi tarafından düzenlenen VI. Kamu Politikaları Çalıştay'ndasunulmuş bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.
- ² Kır Bekçileri Hakkında Kanun, hükümlerinin çoğunun442 sayılı Köy Kanunu ve 4081 sayılı Çiftçi Mallarının Korunması Hakkında Kanunda düzenlendiği ve işlevini tümüyle yitirdiği için 2000 yılında yürürlükten kaldırılmıştır.
- ³ İnkılâp Kanunu olarak görülen bu kanun, suçluların takip ve yakalanması konusunda gerekli yasal düzenlemelerin bulunması ve Anayasa'ya aykırı hükümler barındırması nedeniyle 1962'de kaldırılmıştır.

Kaynakça

Akdoğan A A (2012). Aydınlanmadan Neoliberalizme Kamu Politikasının Sarsıl(a)mayan Egemenliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 45(4), 1-24.

Akdoğan A A (2013). Gündem Belirleme. İçinde: M Yıldız ve M Z Sobacı (der), *Kamu Politikası Kuram ve Uygulama*, Ankara: Adres Yayınları, 210-227.

Akdoğan, A A (2011). Türkiye'de Kamu Politikası Disiplinin Tarihsel İzleri. İçinde: F Kartal, *Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Kamu Politikaları*, Ankara: TODAİE, 76-98.

Aksoy M (2004). Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde Terörün Neden ve Sonuçları. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 1 (1), 1-9.

Anderson J E (1994). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin.

Arınç, K (2010). Siyasi ve Tarihi Coğrafya Perspektifiyle: Türkiye'nin Terör Sorununun Analizi ve Jeopolitik- Jeostratejik Açıdan Değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14 (2), 1-34.

Avrupa Komisyonu (2007). Avrupa Komisyonu 2007 yılı Türkiye İlerleme Raporu: Siyasi Kriterler. http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271250800r1004.Siyasi_Kriterler.pdf. Son erişim tarihi, 11/08/2012.

Avrupa Komisyonu (2013). Türkiye 2013 Yılı İlerleme Raporu. http://www.ab.gov.tr/files/2013%20ilerleme%20raporu/2013_ilerleme_raporu_tr.pdf. Son erişim tarihi, 08/10/2015.

Ay S vd. (1984). Eşkıyanın başı Apo'nun öldürüldüğü idda edildi. *Milliyet Gazetesi*, 30.08.1984. 7.

Aytar O (1992). *Hamidiye Alaylarından Köy Koruculuğuna*. İstanbul: Medya Güneşi Yayınları.

Beşe E (2006). Geçici Köy Korucuları. İçinde: Ü Cizre (ed.), *Almanak Türkiye 2005 Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, 114-123.

Beşikçi İ (1991). *Kürt Aydını Üzerine Düşünceler*. Ankara: Yurt Kitap.

Birkland T A (2005). Models of the Policy Process. İçinde: J Rabin, *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Boca Raton: Taylor & Francis Group, 188-191.

Bruinessen M V (2010). *Ağa, Şeyh, Devlet*. Çev. B Yalkut, 6. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.

Burke P (2004). *Bilginin Toplumsal Tarihi*. Çev. M Tunçay, 3. Baskı, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Cochran C L ve Malone E F. (1999). *Public Policy: Perspective and Choices*. Boston: McGrawHill.

Çelik F E (2008). Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), 41-72.

Danıştay 1. Daire (1996). Esas No: 131, Karar No: 242, Karar Tarihi: 19.12.1996.

Demir F (2011). Kamu Politikası ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi. *DÜ SBE Dergisi*, 30, 107-120.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2001). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Güvenlik Hizmetlerinde Etkinlik Özel İhtisas Raporu. <http://ekutup.dpt.gov.tr>. Son erişim tarihi, 07/11/2012.

Dryzek J (1982). Policy Analysis as a Hermeneutic Activity. *Policy Sciences*, 14, 309-329.

Dunn W N (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: PrenticeHall.

Dye T (1987). *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice Hall, Englewood Cliffs.

Ekinci N (2011). *Pimi Çekilmiş Bomba Köy Koruculuğu Sistemi*. İstanbul: Do Yayınları.

Erat V (2013). Kamu Görevlisi Kavramı Açısından Geçici Köy Korucuları. *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 28(1), 169-196.

Ersever A C (1993). *Kürtler, PKK ve A.ÖCALAN*. Ankara: Kiyap Yayın.

Fischer F (1995). *Evaluation Public Policy*. Chicago: Nelson-Hall.

Foucault M (2005). *Entelektüelin Siyasi İşlevi*, İstanbul: Ayrıntı.

Gambetti Z (2007). Linç Girişimleri, Neoliberalizm ve Güvenlik Devleti. *Toplum ve Bilim*, 109, 7-34.

Giddens A (2014). *Modernliğin Sonuçları*. Çev. E Kuşdil, İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Goodin, R E vd. (ed.) (2006). *The Public and Its Policies*. The Oxford Handbook of Public Policy, New York: Oxford University Press, 3-38.

Göç-Der (2013). *Türkiye’de Koruculuk Sistemi: Zorunlu Göç ve Geri Dönüşler*. İstanbul: Göç-Der.

Gunter M M (2011). *Historical Dictionary of the Kurds*. Plymouth: TheScarecrowPress.

Hajer M (2003). Policy without Polity? Policy Analysis and the Institutional Void. *Policy Sciences*, 175-195.

Heper M (2012). *Türkiye’de Devlet Geleneği*. Ankara: Doğubatı.

Heywood A (2013). *Siyaset*. Ankara: Adres Yayınları.

Howard C (2005). The Policy Cycle: A Model of Post-Machiavellian Policy Making? *Australian Journal of Public Administration*, 64(3), 3-13.

Howlett M ve Ramesh M (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.

Hupe P L. ve Hil M (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model. İçinde: B. Guy Peters and Jon Pierre, *Handbook of Public Policy*, London: SAGE Publications, 13-30.

Izady M R (2004). *Bir El Kitabı Kürtler*. Çev. C Atilla, İstanbul: Doz Yayınları.

İçişleri Bakanlığı (2012). İçişleri Bakanlığı’nın Hatay Milletvekili A. Şefik Çirkin’in yazılı soru önermesine verdiği cevap, 11.04.2012. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-22193sgc.pdf>. Son erişim tarihi, 26.10.2015.

İçişleri Bakanlığı (2013). İçişleri Bakanlığı’nın Malatya Milletvekili Veli Ağbaba’nın yazılı soru önermesine verdiği cevap, 06.05.2013. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-22022sgc.pdf>. Son erişim tarihi, 26.10.2015.

İnsan Hakları Derneği (İHD) (2009). Ocak 1990-Mart 2009 Döneminde Köy Korucuları Tarafından gerçekleştirilen İnsan Hakları İhlallerine İlişkin Rapor, Raporlar/Özel Raporlar, http://www.ihd.org.tr/index.php?option=com_content%view=article&id=1359:ocak-1990-mart-2009-doneminde-koy-koruculari-tarafindan-gerceklestirilen-insan-haklari-ihlallerine-iliskin-ozel-rapor&catid=34:el-raporlar&Itemid=90. Son erişim tarihi, 15.07.2012.

Jann W ve Wegrich W (2007). Theories of the Policy Cycle. İçinde: *Handbook of Public Policy Analysis*, F Fischer vd. (ed) Boca Raton: CRC Prss, 43-62.

Jenkins W (1978). *Policy Analysis: A PoliticalandOrganisationalPerspective*. London: Martin Robertson.

- Jessop B (2008). *Devlet Teorisi*. Çev. A Özcan, Ankara: Epos Yayınları,
- John P (1998). *Analysing Public Policy*. London: Continuum.
- Kahraman A (2004). *Kürdistan İsyancıları (Tedip ve Tenkil)*. 2. Baskı, İstanbul: Evrensel Basım Yayım.
- Kaptı A (Ed.) (2013). *Kamu Politikası Süreci*. 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karataşoğlu S ve Akpınar M (2011). Geçici Köy Koruculuğu Sistemi Üzerine Bir Saha Çalışması: Beytüşşebap Örneği. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (38), 367-396.
- Knoepfel P vd. (2007). *Public Policy Analysis*. Bodmin: MPG Books.
- Koç M (2011). Bir Güvenlik Organizasyonu Olarak Geçici Köy Koruculuğu Sisteminin Dünü, Bugünü ve Terörle Mücadeledeki Önemine Dair Tespitler. Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 20 (3), 433-458.
- Korkmaz A (1984). Devlet Üç Beş Çapulcuya Papuç Bırakmaz. *Milliyet Gazetesi*. 03.10.1984. 6.
- Köseoğlu Ö (2013). Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri. *Bilgi Dergisi*, 15(1), 4-36.
- Kurban D (2009). Bir 'Güvenlik' Politikası Olarak Koruculuk Sistemi. İçinde: A Bayramoğlu ve A İnel (ed), *Almanak Türkiye 2006-2008: Güvenlik Sektörü ve Demokratik Gözetim*, İstanbul: TESEV Yayınları, 253-259.
- Kurban D ve Yolaçan S (Haz.) (2008). *Kürt Sorununun Çözümüne Dair Bir Yol Haritası: Bölgeden Hükümete Öneriler*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Kurdish Human Rights Project (KHRP) (2003). *Turkey's Shame: Sexual Violence without Redress- the Plight of Kurdish People*. London: Trial Obseration Report
- Lasswell, H D (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing.
- MacRae D (2002). Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial. İçinde: F Fischerand J Forester, *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, London: UCL Press, 291-318.
- Mann M (2013). *Devletler, Savaş ve Kapitalizm*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Meclis Araştırması Komisyonu Raporu (MAKR) (1996). <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem20/yil01/ss532.pdf>. Son erişim tarihi: 07.10.2015.
- Meclis-i Ayan *Zabıt Ceridesi (ZC)* (1923). 3. Dönem, 001. Birleşim. Cilt 16.
- Migdal J S. (2004). *State in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi (MGK TD) (1983). 155. Birleşim, Cilt 9.
- Milliyet Gazetesi (04/10/1984). Köylüye Silah. 7.
- Milliyet Gazetesi (07/10/1984). Saatler Kasım'da geri alınacak. 7.
- Milliyet Gazetesi, (03/09/1984). Haraç istediler ama vermedik. 11.
- Milliyet Gazetesi, (05/09/1984). Güneydoğu operasyonu sürüyor. 6.
- Milliyet Gazetesi, (08/10/1984). Partiler silah dağıtılması için ne dediler?. 6.
- Milliyet Gazetesi, (15/09/1984). Doğu'da 33 PKK militanı yakalandı.7.
- Milliyet Gazetesi, (25/08/1984). Ürüg: Devlete güvenin. 6.
- Milliyet Gazetesi, (26/05/1985). Doğuda organize çeteler var. 4.
- Milliyet Gazetesi, (26/08/1984). Ayrılkçı saldırganlar Herakol ve Cilo Dağ'ında Çemberde. 6.
- Milliyet Gazetesi, (29/08/1984). Başbakan Cumhurbaşkanıyla görüştü. 6.
- Milliyet Gazetesi, (30/08/1984). Evren: Çapulcu ve eşkiyaya gerekli ders verilecek. 7.
- Nakamura R T (1987). The Textbook Policy Process and Implementation. *Research, Policy Studies Review*, 7(1), 142-154.
- Orhan G (2007). Kamu Politikalarıyla İlgili Sorunlar Nasıl Çözülür? Disiplinler Arası Bir Yaklaşım Olarak Kamu Politikası Analizi ve Getirdiği Açılımlar. İçinde: Ş Aksoy ve Y Üstüner (ed.), *Kamu Yönetimi*, Ankara: Nobel Yayın, 287-304.
- Önder M S (2015). *Devlet ve PKK İkileminde Korucular*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özer E S ve Türközü E (2012). *Türkiye İnsan Hakları Raporu 2010*. Ankara: Türkiye İnsan Hakları.
- Paker E B ve Akça İ (2013). Askerler, Köylüler ve Paramiliter Güçler: Türkiye'de Köy Koruculuğu Sistemi. *Toplum ve Bilim*, 126, 7- 34.
- Pamak M (1996). *Kürt Sorunu ve Müslümanlar*. İstanbul: Selam Yayınları.
- Parsons W (2001). *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Peker E B vd. (2015). *Geçici Köy Koruculuğu Sistemi ve Çözüm Süreci*. İstanbul: SÜREÇ Araştırma Merkezi.
- Poggi G (2009). *Modern Devletin Gelişimi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Poulantzas N (2006). *Devlet, İktidar, Sosyalizm*. Ankara: Epos Yayınları.
- Arap İ ve Erat V (2015). Bir Kamu Politikasının Analizi: Türkiye'de Geçici Köy Koruculuğu. *Mülkiye Dergisi*, 39 (4), 73-108.

Radikal (2015). Köy Korucusu Olmak için 20 Bin Başvuru. (30.09.2015). http://www.radikal.com.tr/diyarbakir_haber/koy_korucusu_olmak_icin_20_bin_basvuru-1442354. Son erişim tarihi: 30.09.2015.

Sabatier P A (1986). Top Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-46.

Sabatier, P A (2007). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.

Sato H (1999). The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan. *Policy Studies Journal*, 27 (1), 28-44.

Saygılı A (2010). Modern Devlet'in Çıplak Sureti. *AÜHFD*, 59 (1), 61-97.

Sosyaldemokrat Halkçı Parti (SHP) (1990). Sosyaldemokrat Halkçı Parti'nin Doğu ve Güneydoğu Sorunlarına Bakışı ve Çözüm Önerileri. <https://serdargunes.files.wordpress.com/2015/08/shp-raporu-1991.pdf>. Son erişim tarihi: 06.10.2015.

Stewart J vd. (2008). *Public Policy*, Boston: Thomson.

Sutton R (1999). The Policy Process: An Overview. *Overseas Development Institute Portland House Stag Place, Working Paper*, 118.

Şimşek Ş (2012). Kamu Politikalarına Yön Vermesi Açısından PKK Şiddetinin Sosyo-Kültürel Kaynakları. *Polis Bilimleri Dergisi*, 14 (2), 119-150.

Tapan B (2007). *Terörün Bekçileri: Hamidiye Alaylarından Günümüze Koruculuk*. İstanbul: Güncel Yayıncılık.

Tilly C (2001). *Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu*. Çev: K Emiroğlu, Ankara: İmge Kitabevi,

Türk H B (2011). Türkiye'de Ulus-Devlet Formasyonunun Ortaya Çıkış Sürecini Habitus Kavramı Üzerinden Okumak. *Bilgi*, 57 (Bahar), 201- 225.

Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu (2013). *Terör ve Şiddet Olayları Kapsamında Yaşam Hakkı İhlallerini İnceleme Raporu*. 23. Dönem, 3. Yasama Yılı.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1985). 77. Birleşim, Dönem: 17, Cilt: 14, Yasama Yılı: 2, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1987). 75. Birleşim, Dönem: 17, Cilt: 37, Yasama Yılı: 4, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1988). 54. Birleşim, Dönem: 18, Cilt: 3, Yasama Yılı: 2, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1989a). 1. Birleşim, Dönem: 18, Cilt: 31, Yasama Yılı 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1989b). 39. Birleşim, Dönem: 18, Cilt: 34, Yasama Yılı: 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1990).73. Birleşim, Dönem: 18, Cilt: 40, Yasama Yılı: 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1993). 123. Birleşim, Dönem: 19, Cilt: 81, Yasama Yılı: 4, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1994). 88. Birleşim, Dönem: 19, Cilt: 57, Yasama Yılı: 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1995). 85. Birleşim, Dönem: 19, Cilt: 57, Yasama Yılı: 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1996). 24. Birleşim, Dönem: 20, Cilt: 2, Yasama Yılı: 1, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (1997). 42. Birleşim, Devre: 20, Cilt: 18, Toplantı: 1, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (2009). 28. Birleşim, Dönem: 23, Cilt: 54, Yasama Yılı: 4, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (2009). 87. Birleşim, Dönem: 23, Cilt: 44, Yasama Yılı: 3, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (2010). 11. Birleşim, Dönem: 23, Cilt: 80, Yasama Yılı: 5, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMM TD) (2010). 65. Birleşim, Dönem: 23, Cilt: 62, Yasama Yılı: 4, Ankara: TBMM Basımevi.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı (TESEV) (2006). Güvensizlik Mirasının Aşılması: Devlet ve Yerinden Edilmiş Kişiler Arasında Toplumsal Mutabakata Doğru. İstanbul: TESEV Yayınları.

Uyuşmazlık Mahkemesi Kararları (1988), Esas No: 1988/25, Karar No: 1988/34, Karar Tarihi: 05.12.1988, Resmi Gazete, Sayı, 20122, (11.10.2012).

Weber M (2011). *Sosyoloji Yazıları*. Çev. Taha Parla, 13. Baskı, İstanbul: Deniz Yayınları.

Weber M (2012a). *Ekonomi ve Toplum*. Cilt: 1, Çev. Latif Boyacı, İstanbul: Yarın Yayınları.

Weber M (2012b). *Ekonomi ve Toplum*. Cilt: 2, Çev. Latif Boyacı, İstanbul: Yarın Yayınları.

Wildavsky A (1987). *Speaking Truth To Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Jersey: Transaction Publishers.

Wilson R (1995). Sürekli Karşısaldırı: Guatemala'da Sivil Yönetim. İçinde: S Amin vd. *Düşük Yoğunluklu Demokrasi: Yeni Dünya Düzeni ve Yeni Politik Güçler*. Çev. Ahmet Fethi, 2. Baskı, İstanbul: Alan Yayıncılık.

Yüceşahin, M M ve Özgür E M (2006). Türkiye'nin Güneydoğu'sunda Nüfusun Zorunlu Yerinden Oluşu: Süreçler ve Mekânsal Örüntü. *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 4 (2), 15-35.