



Sosyal Bilimler
Enstitüsü

T.C.

MARMARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI

KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KADIN SIĞINMA EVLERİNİN YÖNETİMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

DİLARA KÜLAH

İSTANBUL, 2024

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
KÜRESEL ŞEHİRLER VE İSTANBUL ARAŞTIRMALARI BİLİM DALI

TÜRKİYE’DE KADIN SIĞINMA EVLERİNİN YÖNETİMİ: İSTANBUL ÖRNEĞİ

Yüksek Lisans Tezi

DİLARA KÜLAH

Tez Savunma Jürisi

- 1. Tez Danışmanı : Doç. Dr. Burak Hamza Eryiğit**
- 2. Üye : Prof. Dr. Yüksel Demirkaya**
- 3. Üye : Doç. Dr. Abdülkadir Yeler**

İSTANBUL, 2024

ÖZET

Kadın konukevleri, şiddet uğramış ya da uğrama riski olan kadınların ve çocukların çok yönlü hizmetlerle korunduğu ve desteklendiği yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Şiddet mağduru kadının korunmasında ve barınma ihtiyacının karşılanmasında konukevi hizmetinin önemli bir yeri vardır. Söz konusu hizmetin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. madde (a) fıkrası gereği ilçe nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler tarafından sunulması yasal bir yükümlülüktür. Fakat yasal bir yükümlülük olmasına rağmen, literatürde yer alan çalışmalara göre belediyelerin hizmeti yerine getirmesi hususunda yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu araştırma, İstanbul'da nüfusu 100.000'in üzerinde olan ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunumunda ideal kapasiteye ulaşamamasının temel nedenlerini incelemektedir. Literatür analizi, mevzuat analizi, yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi ile hazırlanan çalışmada, belediyelerin yasal zorunluluklara rağmen bu hizmeti yerine getirememesindeki sebeplerin yönetsel, finansal, hukuki, kültürel ve toplumsal birtakım sorunlara bağlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Sosyal Politika, Sosyal Hizmet, Belediye, Kadına Yönelik Şiddet, Kadın Konukevleri

ABSTRACT

Women's shelters are residential social service institutions designed to protect and support women and children who have been subjected to or are at risk of violence through comprehensive services. These shelters play a crucial role in safeguarding victims of violence and addressing their housing needs. According to Article 14(a) of Municipal Law No. 5393, municipalities with populations exceeding 100,000 are legally mandated to provide this service. However, despite this legal obligation, existing literature indicates that municipalities often fail to adequately deliver this service. This study investigates the fundamental reasons why district municipalities in Istanbul, with populations over 100,000, are unable to achieve the ideal capacity in providing women's shelter services. Utilizing literature review, legislative analysis, and semi-structured interviews, the research concludes that the inability of municipalities to fulfill this legal mandate is attributed to various administrative, financial, legal, cultural, and societal challenges

Keywords: Social Policy, Social Work, Municipality, Violence Against Women, Women's Shelters

ÖNSÖZ

Tez konumun belirlenmesinden tamamlanmasına kadar olan sürecin her bir adımında, bilgi, birikim ve tecrübesi ile her daim yol gösteren ve beni cesaretlendiren saygıdeğer danışman hocam Doç. Dr. Burak Hamza ERYİĞİT'e; eğitim-öğretim hayatımda her zaman bana destek olan ve beni hep bir adım ileri taşıyan kıymetli hocam Doç. Dr. Abdülkadir YELER'e; çalışmamın metodolojisine değerli katkılarıyla bana yol gösteren ve araştırma sürecini sevdiren kıymetli hocam Dr. Öğr. Üyesi Canan Neşe KINIKOĞLU'na teşekkür ederim.

Veri toplama ve araştırma sürecinde gerekli bilgilere ulaşabilmem adına, görüşme sorularına açık ve şeffaf bir şekilde yanıt veren İstanbul ilçe belediyelerine teşekkür ederim.

Maddi manevi desteklerini esirgemeyen anneme, babama ve kız kardeşime; uzun yıllardır dostluğunu bana bahşeden, tez yazma serüvenime kendisi ve tezi ile eşlik eden sevgili arkadaşım Aslı AYTEKİN'e; süreci hassasiyetle takip eden destekleriyle beni hep cesaretlendiren sevgili kuzenim Tuğçe PEHLEVAN'a teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR	viii
ŞEKİL LİSTESİ	ix
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
1.METODOLOJİ.....	4
1.1.Araştırmanın Konusu	4
1.2. Araştırmanın Problemi	5
1.3.Araştırmanın Amacı ve Önemi	6
1.4.Araştırmanın Kapsam ve Sınırları.....	7
1.5.Araştırmanın Yöntemi.....	8
1.5.1.Araştırmanın Evren ve Örneklemi	10
1.5.2.Veri Toplama Araçları	11
1.5.3. Veri Analiz Yöntemi	13
1.5.4.Araştırma Etiği	13
İKİNCİ BÖLÜM	15
2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE	15
2.1.Sosyal Refah Devleti Kavramı.....	15
2.2.Güney Avrupa Refah Rejimi ve Türkiye	19
2.3. Sosyal Politika Kavramı.....	21
2.4.Sosyal Hizmet Kavramı	24
2.5. Türkiye’de Sosyal Politikaların Tarihsel Gelişimi.....	26
2.6. Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi	30
2.7. Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Yönetimi	35
2.7.1. Merkezi Yönetim ve Sosyal Hizmet Uygulamaları	38
2.7.2. Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Uygulamaları.....	41
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	45
3.KADINA YÖNELİK ŞİDDET VE TÜRKİYE’DE KADIN KONUKEVLERİNİN YÖNETİMİ	45
3.1.Şiddet Kavramı.....	45
3.2. Kadına Yönelik Şiddet	46
3.3. Şiddet Türleri	47

3.3.1. Fiziksel Şiddet.....	48
3.3.2. Cinsel Şiddet	48
3.3.3. Psikolojik Şiddet	48
3.3.4. Ekonomik Şiddet.....	49
3.4. Kadına Yönelik Şiddetin Nedenleri	49
3.5. Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Yasal Düzenlemeler	51
3.5.1. Uluslararası Düzenlemeler	51
3.5.2. Ulusal Düzenlemeler	53
3.6. Kadın Konukevlerinin Kuruluşu ve Gelişimi	57
3.7. Kadın Konukevlerinin Açılmasına İlişkin Yasal Boyut.....	59
3.7.1. 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun	61
3.7.1.1. Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM).....	62
3.7.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	63
3.7.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu	64
3.8. Kadın Konukevlerinin Yönetiminde Merkezilik ve Yerellik.....	65
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	68
4.ARAŞTIRMA BULGULARI	68
4.1. Belediyeler ve Şiddet Vakaları.....	69
4.1.1. İlçe Belediyelerinde Kadına Yönelik Şiddet Vakalarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi. 69	
4.1.2. İlçe Belediyelerinin Kadına Yönelik Şiddet Vakalarına Müdahalesi ve Önlemleri	70
4.2. Belediyelerde Kadın Konukevi Hizmeti	71
4.2.1. Hizmetin Doğasına/Kendisine İlişkin Görüşler	71
4.2.2. İlçenin Kadın Konukevi Hizmeti İhtiyacının Tespiti.....	73
4.2.3. İlçe Belediyelerinin Kadın Konukevi Açma Girişimleri	74
4.2.4. Hizmetin Sunumunda Görünürlük Etkisi.....	75
4.3. İlçe Belediyelerinin Kadın Konukevi Hizmeti Sunumunda Karşılaştığı Zorluklar	77
4.3.1. Yönetimsel Zorluklar	77
4.3.2. Finansal Zorluklar	80
4.3.3. Hukuki Zorluklar.....	82
4.3.4. Alt Yapısal Zorluklar	84
4.3.5. Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler	86
4.4. Merkez ve Yerel Düzlemde Kadın Konukevi Hizmeti Sunumunda İş Birliği.....	88
4.5. İlçe Belediyelerinin Zorluklara İlişkin Önerileri.....	90
BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	92
SONUÇ	103
KAYNAKÇA	107
EKLER	119

KISALTMALAR

ABS	: Aile Bilgi Sistemi
AKT	: Aktaran
ASHB	: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
BM	: Birleşmiş Milletler
CEDAW	: Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme
CSWE	: Sosyal Hizmet Eğitim Konseyi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
WHO	: Dünya Sağlık Örgütü
IFSW	: Uluslararası Sosyal Hizmet Federasyonu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KSGM	: Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi
NAWS	: Sosyal Hizmet Uzmanları Ulusal Birliği
SHÇEK	: Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu/ Kanunu
SOYBİS	: Sosyal Yardım Bilgi Sistemi
ŞÖNİM	: Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: 2016-2020 Yılları Arasında Kadın Konukevi Hizmetinden Yararlanan Kadın ve Çocuk Sayısı



GİRİŞ

Şiddet, insanlık tarihi boyunca var olan ve insanın maddi ve manevi varlığına zarar veren davranış kalıpları olarak tanımlanmıştır. Bir başka deyişle şiddet, karşı tarafa uygulanan çeşitli güç gösterimlerini içeren bir düşünce ve davranış kalıbı olarak bilinmektedir. Bu olgu, cinsiyetçi bir yaklaşımla gerçekleştiğinde kadına yönelik şiddet gibi özel bir sorun alanını oluşturmaktadır. Kadına yönelik şiddet, kamusal veya özel alanda kadının fiziki, sosyal, ekonomik, psikolojik sağlığını ve bütünlüğü etkileyen ve zarar görmesine sebep olan sosyal bir sorun alanını yansıtmaktadır. Söz konusu sorun alanına yönelik koruyucu önleyici çalışmalar ile müdahale gerektiren çalışmalar büyük oranda beraber kullanılmaktadır. Bu müdahaleler şiddet öncesi ve sonrası yapılabilmektedir. Şiddet öncesi süreçte kadının şiddete uğrama riski göz önünde bulundurulur ve koruyucu önleyici çalışmalar ile sorun alanına yönelik tedbirler alınması öngörülür. Şiddetin gerçekleşme durumunda ise mağdur kadının can ve mal güvenliğinin sağlanması adına rehabilite ve müdahale çalışmaları çok boyutlu hizmetler olarak sunulur. Şiddet mağduru kadının çok boyutlu olarak desteklenmesi ve bu boyutlarda hizmet alabilmesi ancak kapsamlı ve sistematik bir şekilde planlanmış hizmetler bütünü ile mümkün olabilmektedir.

Sosyal devlet ilkesini benimseyen ülkeler için sosyal sorunların çözümü, sosyal adaletin sağlanması, eşitsizliklerin giderilmesi ve sosyal refahın sağlanmasına yönelik sosyal politikaların üretilmesi önem taşımaktadır. Kadına yönelik şiddet alanında sosyal politikaların üretilmesi ve uygulanması belirli bir tarihsel süreci kapsamaktadır. Türkiye’de bu süreç, köyden kente başlayan göç ile geleneksel aile değerlerinin zayıflaması ve aile birliğinin desteklenmesinde sosyal mekanizmaların yetersiz kalması ile başlamaktadır. Söz konusu iç göç büyük oranda toplumsal yapının dinamiklerini değiştirmiş, farklı sorun ve ihtiyaç alanlarını gündeme getirmiştir. Sosyal ilişkilerin zayıflaması, geleneksel aile bağlarının çözülmesi devlet tarafından alınacak birtakım önlemleri beraberinde getirmiştir. Türkiye’nin içinde bulunduğu Güney Avrupa Refah Rejiminde sosyal hizmetlerin temel felsefesini geleneksel aile değerleri, sosyal ilişkilerin varlığı ve toplumsal bağların güçlülüğü gibi unsurlar oluşturmaktadır. Ancak, mevcut sosyolojik değişimle birlikte aile temelli uygulamalar geride bırakılarak kurum temelli sosyal hizmetlerin sunumu gündeme gelmiştir.

Kadına yönelik şiddet alanında şiddet mağduru kadının korunmasında ve barınma ihtiyacının karşılanmasında önemli sosyal hizmet kuruluşlarından biri şüphesiz kadın konukevleridir. Kadın konukevleri, şiddete uğrama riski olan ya da şiddet mağduru kadının varsa çocuğunun can ve mal güvenliğinin sağlanmasında yedi gün yirmi dört saat hizmet veren yatılı kuruluşlar olarak bilinmektedir. Konukevleri merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile açılabilir. Söz konusu hizmet, uzun bir dönem merkezi yönetimin sorumluluğu altında genel kabul görmüş olsa da 2003 yılından sonra kamu yönetimi reformu anlayışı ile belediyeler, klasik

belediyecilik hizmetleri dışında sosyal hizmetlerin sunumunda görev, yetki ve sorumluluk bakımından güçlendirilmiştir. Söz konusu hizmet, 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. madde (a) fıkrası gereği yerel yönetim birimleri tarafından sunulabilmektedir. Belediyeler, bu hizmetin sunulmasında yasal yükümlülüğe sahip olmasına rağmen kapasite bakımından yetersiz kalmaktadırlar. Bu çalışma, söz konusu yetersizliklerin nedenlerini incelenmektedir. Çalışmada tımdengelim bir yaklaşım benimsenmiştir. Söz konusu hizmetin “sosyal hizmet” olarak değerdendirilmesi, öncelikle sosyal refah devleti, sosyal politika ve sosyal hizmet kavramlarının açıklanmasını, ardından tarihsel sürecin ele alınmasını gerektirmiştir. Kadın konukevleri, kadına yönelik şiddetle mücadelede hizmet veren bir kuruluş olması sebebiyle, şiddet, şiddet türleri, şiddetin nedenleri ve söz konusu hizmetin sunulmasında yasal süreçlerin ele alınması önemlidir.

Araştırmanın birinci bölümünde, nitel araştırma olarak tasarlanan çalışmanın metodolojisinden bahsedilmiştir. Bu kapsamda saha araştırması sürecinde veri toplama teknikleri, veri analiz süreçleri ve araştırma süreci anlatılmıştır. Araştırmanın amacı, önemi, problemi, kapsam ve sınırlılıkları bu bölümde detaylandırılmıştır.

Araştırmanın ikinci bölümünde kavramlar, olaylar ve olgular açıklanmıştır. Kavramlar, olayları ve olguları açıklamada ve sonrasında olguların değerdendirilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir. Her bilim dalı beraberinde kendi terminolojisini oluşturmaktadır. Kavramların ortaya çıkışı, gelişimi ve taşıdığı olduğu anlamlar ise belirli bir gelişim sürecini kapsamaktadır. Çalışma kapsamında söz konusu hizmetin refah devleti uygulaması içerisindeki konumunu anlamak amacıyla sosyal refah devleti, sosyal politika ve sosyal hizmet kavramları açıklanmıştır. Bu kapsamda, sosyal politika kavramı tanımlanmış ve sosyal politikaların tarihsel sürecinden bahsedilmiştir. Sosyal politikanın uygulama aracı olarak sosyal hizmetler içinde aynı tanımlama süreçleri geçerli olmuştur. Sosyal hizmetler tarihsel süreç içerisinde sosyal politikaların uygulama aracı olarak kullanılmış, uygulama pratiklerinden kaynaklanan sosyal hizmet tanımları da çeşitlilik göstermiştir. Sosyal hizmetlerin kamusal hizmet niteliğinde merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından sunulması ayrıca merkezi yönetim ve yerel yönetim sosyal hizmet uygulamalarının tanımlanmasını gerekli kılmış ve çalışmanın anlaşılabilirliği ve amacı bakımından önem oluşturmıştır.

Araştırmanın üçüncü bölümünde çalışmanın kapsamı gereği şiddet ve kadına yönelik şiddet kavramları tanımlanmış olup, şiddetin boyutları üzerinde durulmuştur. Şiddet olgusunun genel bir çerçevesi çizilmesinin ardından, uluslararası ve ulusal düzlemde kadına şiddete yönelik yapılan uygulamalar ve düzenlemeler detaylandırılmıştır. Mağdur çocuk ve kadının barınma ihtiyacının karşılanmasında, can ve mal güvenliğinin sağlanmasında önemli bir yere sahip olan kadın konukevlerinin ilk örneklerinden bahsedilmiş ve tarihsel gelişimi üzerinde durulmuştur. Söz konusu

hizmetin sunulmasında mevcut yasalar detaylandırılmış olup hizmetin merkez ve yerel düzlemde nasıl yapılandığı bu bölümde anlatılmıştır.

Araştırmanın dördüncü aynı zamanda alan araştırması bölümünde, çalışmanın kapsamı içerisinde önceden belirlenmiş olan araştırma sorusuna odaklanılmıştır: “İstanbul ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebepleri nelerdir?”. Bu kapsamda, belediyelerin kadın konukevi hizmeti sunumunda yetersiz kalmalarının nedenleri incelenmiştir. Bu kapsamda belediyelere, “İlçenizde kadına yönelik şiddet vakalarını nasıl ölçüyor ve değerlendiriyorsunuz?” sorusu ve ayrıca “Şiddet vakalarına yönelik çalışmalarınız nelerdir?”, “İlçenin kadın konukevi ihtiyacını nasıl tespit ediyorsunuz, değerlendirme kriterleriniz nelerdir?” gibi sorular yöneltilerek, hizmete olan ihtiyacın tespiti ve daha önce konukevi açma girişimlerinin varlığı araştırılmıştır. Bunlara ek olarak, “Hizmetin merkez ve yerel düzlemde iş birliği içerisinde yürütülmesini nasıl değerlendiriyorsunuz?” sorusu ile söz konusu hizmetin merkez ve yerel düzlemde yürütülmesinin avantajları ve dezavantajları araştırılmıştır. Son olarak, söz konusu hizmetin sunumunda karşılaşılan zorlukların belirlenmesi adına, “Hizmetin sunumunu zorlaştıran unsurlar nelerdir? sorusu yönlendirilmiş ve “Söz konusu zorluklara yönelik alınması gereken önlemler nelerdir?” sorusu ile mevcut sorun alanlarına yönelik çözüm önerileri tespit edilmeye çalışılmıştır. Belediyelerden gelen cevaplar ışığında hizmet sunumunu zorlaştırılan unsurlar, Yönetim, Finans, Hukuk, Alt Yapı ve Toplumsal Algı Bilinç ve Kültürel Faktörler başlıkları altında değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.METODOLOJİ

1.1.Araştırmanın Konusu

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği, *“büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyelerde mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadın konukevi açabilmektedirler.”* Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğe göre, *“merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları kadın konukevi açabilmekte, şahıs veya kişiler tarafından açılmamaktadır.”* Merkezi yönetim söz konusu hizmeti sosyal devlet ilkesi gereği kadına yönelik şiddetle mücadelede kamu politikaları çerçevesinde, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde halka sunmaktadır. Kadın konukevi hizmetinin sunumunda, 6284 sayılı Kadının Korunması ve Aile İç Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin önemli bir yeri bulunmaktadır (ASHB 2021a:95). Bahsi geçen kanunlarda ve yönetmelikte, şiddetle mücadelede konukevi hizmetinin hangi aktörler tarafından sunulacağı, hizmetin sunumu ve sürdürülmesine ilişkin esaslar düzenlenmektedir. Kadın konukevi hizmetinin sunulması her ne kadar merkezi yönetimin sorumluluğu gibi kabul görse de yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin de bu hizmetin sunumunda merkezi yönetim kadar sorumluluğa sahip olduğu ve yasal anlamda yükümlü tutulduğu bilinmektedir (Haktankaçmaz 2012:48).

Yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin kadına yönelik şiddetle mücadele noktasında yasalarla desteklenmiş birtakım görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklar kapsamında belediyeler önleyici, koruyucu destekleyici ve güçlendirici çalışmalar yapmakla sorumlu tutulmaktadır (Kaşıkırık 2021:85). Bunun en somut örneği ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14 maddesi (a) fıkrasında yer alan ilçe nüfusu 100.000'i geçen ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunması zorunluluğudur. Yerel yönetim birimi olarak belediyelerin sosyal alana yönelik sunulan hizmetlerde sorumlu tutulmasında çeşitli sebepler bulunmaktadır. Bu sebepler arasında belediyelerin halkın sosyo-ekonomik ve kültürel yapısına daha yakın olması ve bu nedenle halkın ihtiyaçlarının yakından takip edebilmesi bulunmaktadır. Etkin ve yerinde hizmet sunumunun sağlanması, belediyeleri daha avantajlı bir noktada bırakmaktadır. Özellikle sosyal devlet olmanın önemli unsurlarından biri olan sosyal belediyecilik anlayışı ile klasik belediyecilik anlayışının dışında, eğitim, sağlık, kültür, refahı sağlamaya yönelik hizmetlerde; etkin hizmet sunumu belediyeleri, sosyal hizmetler konusunda ön plana çıkarmaktadır (Genç, Çavuşoğlu, Çöpoğlu 2020:239).

Bu araştırma, İstanbul’ da 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği ilçe nüfusu 1000.000’in üzerinde olan ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebeplerini konu almaktadır.

1.2. Araştırmanın Problemi

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği, ilçe nüfusu 100.000’i geçen ilçe belediyelerinin kadın konukevi açma zorunluluğu bulunmaktadır. 2023 yılında TÜİK’in yayımlamış olduğu Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre İstanbul’da Adalar, Şile ve Çatalca ilçeleri hariç tüm ilçeler 100.000 nüfusunun üzerindedir (TÜİK 2023). Bu doğrultuda İstanbul’un ilçe sayısı ve ilçe nüfusları göz önünde bulundurulduğunda, 5393 sayılı Kanun çerçevesinde 36 adet kadın konukevi olması beklenmektedir (Tekdere, Polat 2022:691). Fakat, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2021 yılında yayımlamış olduğu “Türkiye’de Kadın” adlı raporunda, Türkiye genelinde belediyelere ait 32 kadın konukevi bulunduğu belirtilmiştir (ASHB 2021:74).

Kaşıkcık’ın (2021) yapmış olduğu çalışmada ise Türkiye genelinde büyükşehir belediyelerine ait 9, il ve ilçe belediyelerine ait 23 kadın konukevi olmak üzere toplamda 32 adet kadın konukevi olduğu, bu konukevlerinin il veya ilçe nüfusları göz önünde bulundurulduğunda kapasite bakımından yetersiz olduğu belirtilmiştir. Bu sorun Eryiğit ve Uçar’ın (2022) çalışmasında da dile getirilmiştir. Aynı çalışmada, İstanbul’da İl Sosyal Hizmetler Müdürlüğüne bağlı 9 kadın konukevi olduğu, bu konukevleri içerisinde bir tanesinin fiziksel engelli şiddet mağduru kadınlara yönelik hizmet verdiği, İstanbul’da merkezi yönetimin bünyesinde kadın konukevi toplam kapasitesinin 321 kişi olduğu belirtilmiştir. Yerel yönetim birimi olarak belediyelere ait 9 konukevi olduğu toplam kapasitesinin 188 olduğu aktarılmıştır. İstanbul ilinde toplamda 18 kadın konukevi 509 kişi kapasite ile hizmet vermektedir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2021 yılında yayımlanmış olduğu “Türkiye’de Kadın” adlı raporda bakanlığa bağlı 111, yerel yönetimlere bağlı 32, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne bağlı 2, sivil toplum kuruluşuna bağlı 1 kadın konukevi olmak üzere ülke genelinde toplam 146 konukevinin olduğu ve toplam 3.508 kapasitenin mevcut olduğu belirtilmiştir (ASHB 2021b:73). İstanbul ili, 18 kadın konukevi ve 509 kişilik kapasitesi ile Türkiye genelinde kadın konukevi kapasitesinin %14,50’sini karşılamaktadır (Eryiğit, Uçar 2022:137).

Söz konusu istatistikler ve ilgili literatür göz önünde bulundurulduğunda, İstanbul ilçe belediyelerinin kadına yönelik şiddetle mücadelede barınma hizmetinin ana odağı olan kadın konukevi hizmeti sunumunda eksiklik içerisinde olduğu görülmektedir. Nitekim, belediyeler kadınların gündelik hayatlarına en yakın kamu kuruluşları olmakla birlikte kadınların yerel yaşamda karşılamış oldukları zorlukları çözebilecek ve yerel yaşamı kolaylaştıracak önemli kuruluşlardır (Kaşıkcık 2021:85). Bu

kapsamda, yerel yönetim birimi olarak belediyelerin, “İstanbul ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebepleri nelerdir?” araştırmanın problem sorusunu yansıtmaktadır.

1.3.Araştırmanın Amacı ve Önemi

Bu araştırma, İstanbul’ da 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği ilçe nüfusu 1000.000’in üzerinde olan ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebeplerini konu almaktadır. Araştırmanın konusu bağlamında ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma yönündeki yasal zorunluluğa rağmen hizmeti sunamamasındaki sebeplerin açığa çıkarılması amaçlanmıştır. Mevcut durumu daha iyi anlamak ve sorununun kökenlerini belirlemesi bakımından bu araştırma açıklayıcı bir araştırmayı yansıtmaktadır.

Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesine göre, kadın konukevleri merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile açılabilmekte, gerçek kişiler tarafından açılamamaktadır. Kadın konukevlerinin açılmasında belediyelerin sorumlu olması fakat yeteri kadar ihtiyaca cevap verebilen kadın konukevinin olmaması (Tekdere, Polat 2022), belediyelerin kadın konukevi hizmetini sunamamasındaki nedenlerinin araştırılmasını ön plana getirmiştir. Literatürde, yerel yönetim birimi olarak belediyelerin kadına yönelik şiddetle mücadelede kadın konukevi hizmeti kapasitesinin değerlendirildiği çalışmalar bulunmaktadır. Tekdere ve Polat (2022) tarafından yapılan çalışmada, kadına yönelik şiddetle mücadele yolları üzerinde durulmuş ve bu yollardan biri olan kadın konukevi hizmetinden bahsedilmiştir. Çalışmada, belediyelerin yasal zeminde kadın konukevi hizmeti açması zorunluluğu bulunmasına rağmen bu sorumluluğu etkili bir şekilde yerine getiremediği sayısal verilerle ortaya konulmuştur. Eryiğit ve Uçar (2022) tarafından yapılan çalışmada, İstanbul ilinde kadın konukevlerinin işleyişi ile ilgili merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin uygulamalarından bahsedilmiş ve İstanbul’da yer alan kadın konukevlerinin sayıları ve kapasite bilgileri sunulmuş olup nicel veriler ışığında, büyükşehir içindeki ilk kademe belediyelerin hizmeti yerine getirememesindeki sebeplere yönelik eleştirel bakış açısı sunulmuştur. Haktankaçmaz’ın (2012) çalışmasında, yerel yönetimlerin kadına yönelik koruma hizmetlerinde neden temel aktörler olamayacağı görüşü, hizmetin sunumunda kurumlararası iş birliği gereksinimi, belediyelerin nitelikli uzman istihdamında yaşadıkları sorunlar ve finansal zorluklar üzerinden aktarılmıştır.

Bu araştırma, belediyelerin kadın konukevi hizmeti sunamamasındaki sebepleri belirlemeyi amaçlamaktadır. Literatürdeki diğer çalışmalar da referans alınarak belediyelerin kadın konukevi hizmeti sunamamasındaki sebepler, ilçe belediyelerinin görüşleri alınarak incelenmiştir. Araştırmada, ilçe belediyelerinin karşılaştıkları engelleri ve zorlukları betimlemek amacıyla belediyelerin ilgili

müdürlüklerinde uzman yetkili kişiler ile görüşmeler yapılmıştır. Bu bakımdan bu çalışma literatürde yer alan çalışmalardan kullandığı araştırma yöntemi bakımından farklılaşmaktadır. Çalışmada nitel araştırma yöntemi ve görüşme tekniğinden istifade edilmiştir. Çalışmada ilçe belediyelerinin görüşlerine yer verilmesi “hizmetin sunulamamasındaki sebeplerin” ortaya çıkarılmasına ve derinlemesine analiz edilmesine imkân sağlamıştır.

Araştırmanın konusu ve amacı kapsamında, İstanbul’da nüfusu 100.000’in üzerinde bulunan ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunması noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebeplerinin araştırılması; ilçe belediyelerinin hizmetin sunulmasına yönelik karşılaştıkları zorlukların anlaşılmasını sağlayacak ve bu alandaki iyileştirmelerin nasıl yapılacağına dair önemli görüşler sunacaktır. Ayrıca, ilgili belediyelerin hizmet sunumunda karşılaşmış oldukları zorlukların ve engellerin belirlenmesi bu engellerin aşılmasına yönelik stratejilerin gelişmesine imkân sağlayacaktır. Bunlara ek olarak bu araştırmanın çıktıları, İstanbul’daki ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmetlerinin sunma yeteneklerini değerlendirerek, bu hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulmasına yönelik önemli bir adım oluşturacaktır. Bu çalışma, yerel düzeyde kadın konukevi hizmetlerinin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için politika yapıcılar ve uygulayıcılar için değerli bilgiler sunacaktır.

1.4.Araştırmanın Kapsam ve Sınırları

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği, İstanbul ilçelerinden nüfusu 100.000 üzerinde olanlar araştırmanın kapsamına alınmış, Büyükşehir Belediyesinin hizmet sunduğu alanın genişliği ve nüfus yoğunluğu dikkate alınarak, ilçe belediyeleriyle mukayesesi sağlıklı sonuç vermeyeceği ön kabulüyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi kapsam dışı tutulmuştur. Buna ilaveten, farklı mevzuata ve işleyişe tabi oldukları için merkezi yönetim kurumlarına bağlı olarak hizmet veren kadın konukevleri de araştırmanın kapsamı dışında tutulmuştur. İstanbul’un 39 ilçesinden 36’sı asgari nüfus kriterini sağladığı için bu araştırmanın kapsam alanına girmektedir. Bu ilçelerden bazılarında belediyeler tarafında halen kadın konukevi hizmeti verilirken, bazı belediyelerin daha önce belirli bir süre bu hizmeti verdikleri, bazı belediyelerin ise henüz bu alanda bir çalışma yapmadığı tespit edilmiştir. Bu bağlamda, araştırmanın kapsamını İstanbul’da ilçe nüfusu 100.000’in üzerinde olan ve kadın konukevi hizmeti sunmayan ilçe belediyeleri, daha önce kadın konukevi hizmeti sunmuş çeşitli sebeplerden ötürü hizmeti sonlandırmış ilçe belediyeleri ve kadın konukevi hizmeti sunan ilçe belediyeleri oluşturmaktadır. Bu kapsam dahilinde araştırmaya örneklem grubu olarak 12 ilçe belediyesi dahil edilmiştir.

Kadın konukevlerinin, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Dair Kanun ve bağlı olduğu Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik

gereği adres bilgileri gizli tutulmaktadır. Bu ilgili madde gereği araştırmanın temel iki sınırlılığı bulunmaktadır. İlk sınırlılık, ilgili yönetmeliğin (h) fıkrasında yer alan, “*kanuni hükümler saklı kalmak kaydıyla, konukevinin adresi, telefon numarası, kadınların, çocukların ve konukevi çalışanlarının kişisel bilgilerinin gizli tutulması esastır. Bütün ilgililer bu gizliliğin korunmasından sorumludur*” maddesi ile ilişkilidir. Bu maddeye uygun olarak görüşmeler gizliliğin korunmasını sağlamak amacıyla, belediye kuruluşlarında ilgili müdürlüklerde uzman yetkili kişiler ile gerçekleştirilmiştir. Gizliliğin korunması sağlamak amacıyla bu ilkeye aykırı düşecek hiçbir bilgi talep edilmemiştir.

Araştırmanın ikinci sınırlılığı yöntemsel sınırlılıktır. Araştırmanın nitel yöntemler kullanılarak gerçekleştirilmiş olması ve nitel veri toplama araçlarından görüşme tekniğinin kullanılması, örneklem grubundan alınan görüşlerin genellebilirliğini sınırlandırmaktadır. Bu durum araştırmanın sonuçlarının sadece incelenen örneklem grubuna ait olduğunu, farklı bölgelerde aynı sonuçlarla karşılaşılması gibi durumlarının da olabileceğine işaret etmektedir. Araştırma kapsamının sadece İstanbul ilçe belediyelerini içermesi, bulguların sadece bu bölgeye özgü olduğunu işaret etmektedir. Bu nedenle araştırmanın bulguları ve sonuçları diğer belediyelere veya farklı bölgelere genelleme yapmak için uygun değildir. Bu durum araştırmanın yöntemsel sınırlılığını yansıtmakla birlikte bulguların İstanbul ilçe belediyelerini yansıttığını göz önünde bulundurarak yorumlanmasını gerekli kılmıştır.

Araştırmanın bir diğer sınırlılığı ise söz konusu hizmetin (kadın konukevi) tarihsel süreç içerisinde kavramsal olarak farklı şekillerde ifade edilmesinden kaynaklanmaktadır. Hizmet, şefkat evi, sığınma evi, konukevi gibi farklı isimlerle farklı zaman dilimlerinde adlandırılmıştır. Ancak, hizmetin farklı isimlerle anılması, hizmetin içeriğini ve işlevini değiştirmemektedir (Eren ve Tarıkçı 2022:811). Son dönemlerde literatürde ve yasal zeminde bu hizmet için genellikle “kadın konukevi” terimi kullanılmaktadır. Bu çalışmanın başlığında sığınma evi kavramı kullanılmış olsa da metinde “konukevi” kavramı kullanılmıştır.

1.5.Araştırmanın Yöntemi

Araştırma yöntemi araştırma sürecinde araştırmacı tarafından kullanılan belirli bir yaklaşımı ya da stratejiyi ifade etmektedir. Araştırma yöntemi belirli bir süreci kapsamaktadır. Bu süreç araştırma sorusunun oluşturulması, araştırma amacının belirlenmesi, verilerin toplanması ve analiz edilmesini de kapsayan karar alma süreçlerini içermektedir. Araştırma yönteminin belirlenmesinde araştırma sorusu ve amacı büyük oranda araştırmacıya kullanacağı yöntemin bilgisini vermektedir (Kümbetoğlu 2020: 17). Kullanılan yöntemle birlikte veri toplama teknikleri ve veri analiz süreçleri farklılık göstermektedir.

Bu araştırma, İstanbul’da ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebeplerinin belirlenmesini amaçlamaktadır. Araştırmanın problem sorusu “İstanbul ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunma noktasında nicel anlamda yetersiz kalmasının sebepleri nelerdir?” şeklinde belirlenmiştir. Niteliksel yöntemde araştırma sürecinin en önemli adımı araştırmanın hangi sorulara cevap aradığı ve bu cevabın niteliğinin ortaya konulmasıdır. Ayrıca araştırma sorusunun kendisi kullanılan stratejiyi belirlemektedir (Kümbetoğlu 2021:34). Bu çalışmada hizmetin sunulmamasındaki sebeplerin araştırılması, amacına göre açıklayıcı bir çalışmayı ortaya koymaktadır. Açıklayıcı araştırmalarda “neden” sorusu üzerine odaklanılmaktadır (Neuman 2022:93). Açıklayıcı araştırmalar literatürde yer alan mevcut bilgi ve verilerden istifade ederek belirli bir konu veya olguyu daha iyi anlamak amacıyla gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda İstanbul’daki ilçe belediyelerinin nicel anlamda kadın konukevi hizmeti sunma noktasında yetersiz kaldığı bilgisine literatürde farklı çalışmalarda yer verilmiştir (Eryiğit ve Uçar 2022; Haktankaçmaz 2012; Tekdere ve Polat 2022). Literatürde kadın konukevleri açma konusunda ilçe belediyelerinin yetersiz kaldığı bilgisi sayısal verilerle sunulmuş olup ilgili alana yönelik problem tespiti yapılmıştır. Bu çalışmada ise problemin oluşmasına etki eden unsurların araştırılması amaçlanmıştır. Mevcut verilere dayanarak çeşitli unsurların analiz edilmesi ve etkilerin açıklanması, amacına göre açıklayıcı araştırmaların temel özellikleri arasında yer almaktadır. Bu tür araştırmalarda herhangi bir hipotez test edilmesi beklenmemekte var olan mevcut durumun açıklanması amaçlanmaktadır.

Amacına göre açıklayıcı araştırmalarda araştırma stratejisi olarak niteliksel yöntemler kullanılmaktadır. Bu çalışmada araştırma sorusu ve amacı göz önünde bulundurulduğunda niteliksel çalışma yönteminin seçilmesi önem arz etmektedir. Niteliksel çalışmaların amacı sosyal olguları ve olayları anlamak ve araştırma faaliyetinin sonucu gerçekliği olduğu gibi tanımlamaktır. Niteliksel çalışmalar sosyal gerçekliğin derinlemesine kavranması, insanların ve kültürlerin ayrıntılı derinlemesine bir tanımının yapılması, insanların gerçekliğe yükledikleri anlamı, olayları, süreçleri kavrayış ve anlayışlarını ortaya koymak için yapılan eylemler olarak tanımlanmaktadır (Kümbetoğlu 2021:47). Kümbetoğlu’nun nitel araştırma tanımından yola çıkarak bu çalışmada kadın konukevi hizmeti sunulmamasındaki sebeplerin ortaya çıkarılmasında bir takım kavrayış, anlayış ve süreçlerin analiz edilmesi amaçlandığından çalışma niteliksel bir araştırmayı yansıtmaktadır.

Araştırmada paradigmanın belirlenmesi, araştırma sürecinde araştırmacının bakış açısını, yaklaşımını ve yöntemini belirlemesine yardımcı olmaktadır. Her yaklaşım farklı felsefi varsayımlara dayanır ve araştırmacının nasıl bir çalışma yapacağını bilgisini sunmaktadır (Neuman 2019:174). Ayrıca araştırmada paradigmanın belirlenmesi araştırmacının çalışma alanına, sorularına nasıl yaklaşacağına, araştırmada hangi yöntemleri kullanılacağına, verilerin nasıl toplanacağı ve analiz edileceğine ilişkin birçok sürecin belirlenmesine ve yönlendirilmesine etki etmektedir. Bu çalışmada

niteliksel çalışmaların teorik dayanağını oluşturan; gerçekliğin karmaşık doğasının anlamlandırılması, sosyal hayatın içerisinde bulunan örneklerin ortaya çıkarılması ve yorumlanmasına dayanan yorumsamacı paradigma kullanılmıştır.

1.5.1.Araştırmanın Evren ve Örneklemi

Evren, bir araştırmanın amacı doğrultusunda yapılması mümkün olan tüm gözlemlerle derlenecek sonuçlar topluluğu olarak (Arslantürk 2016: 298) örneklem ise küçük seçili örnek ya da birim kümesi olarak tanımlanmaktadır (Neuman 2022:394). Örnekleme süreci nitel araştırmalarda nicel araştırmalardan farklı bir şekilde gerçekleşmektedir. Nitel araştırmalarda bütün bir popülasyonu hatasız bir şekilde temsil edecek küçük bir örneklem kümesi elde etmek amacı bulunmadığından örneklem süreci nicel araştırmalarda olduğundan farklı gerçekleşmektedir (Neuman 2022:395).

Niteliksel araştırmalarda araştırma evrenini temsil edecek, sosyal gerçekliği genellemeler ile açıklamaya çalışacak bir anlayış bulunmadığından araştırmacı temsil edici bir örneklemde çok veriyi derleyebileceği örnekler ile çalışmaktadır (Kümbetoğlu 2021:97). Bu kapsamda, araştırma sahasının İstanbul olarak belirlenmesinde çeşitli unsurlar göz önünde bulundurulmuştur. İlk olarak, İstanbul'daki belediyelerin büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki farklı düzeyde örgütlenmesi, İstanbul'un Türkiye genelinde en fazla ilçe sayısına sahip olması ve buna bağlı olarak ilçe belediyelerinin çeşitliliği, farklı sosyo-ekonomik dinamiklerin bir arada bulunması araştırma sahasının İstanbul ili olarak belirlenmesinde etkili olmuştur. İkinci olarak, araştırma konusu ve amacı dahilinde Türkiye genelinde kadın konukevi kapasitesinin %14,50'sinin İstanbul ilinden karşılanması dikkate alınmıştır. Bu durum, İstanbul'un kadın konukevleri açısından önemli bir merkez olduğunu ve hizmetin yerel yönetimler tarafından sunulmasının incelenmesi bakımından uygun bir il olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, İstanbul'un karmaşık belediye yapılanması, geniş ilçe çeşitliliği ve ülkenin kadın konukevi ihtiyacının en fazla İstanbul ilinden karşılanması gibi faktörler araştırma sahasının İstanbul olarak belirlenmesini etki etmiştir.

Bu kapsamda İstanbul'da nüfusu 100.000'in üzerinde kadın konukevi açma yetkisi sahip olan ilçe belediyeleri araştırmanın evrenini oluşturmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu gereği hizmetin sunumunda ilçe nüfus kriterinin belirtilmiş olması sebebi ile 39 ilçe belediyesinden 36 ilçe belediyesi evren içerisine dahil edilmiştir. Evreni temsiliyetinde daha çok verinin derlenebilmesi amacıyla araştırma probleminin temel öğeleri hakkında fikir sahibi ve deneyimleri olan, tecrübelerinden bu öğeler hakkında bilgi oluşturulabilecek kişilerin örneklem dahil edilmesi önem arz etmektedir. Bu bakımdan niteliksel araştırmalarda rastlantısal olmayan örneklem seçimi yapılabilmektedir. Nitel araştırmalarda kullanılan rastlantısal olmayan örneklem seçim tekniklerinin kullanılmasında bir keşfetme ve anlam arama çabası bulunmaktadır (Neuman 2019:431). Bu araştırmada, niteliksel

örnekleme tekniklerinden amaçsal örnekleme ve kartopu örnekleme teknikleri kullanılmıştır. Amaçsal örnekleme tekniği ile örnekleme grubu için belirlenen kriter ve özellikler bulunmaktadır. Amaçsal örnekleme tekniğinde bir uzmanın kanaatinden faydalanılır ya da örnekler belli bir amaca göre seçilebilmektedir (Neuman 2019:432). Araştırmada nüfus kriterinin konulması ve konu ile ilgili uzman kişilerin belirlenip görüşlerinin alınması sürecinde amaçsal örnekleme tekniğinden istifade edilmiştir. Bu doğrultuda İstanbul’da nüfusu 100.000’in üzerinden olan 36 ilçe belediyesinden 12 ilçe belediyesi araştırmanın örnekleme grubunu oluşturmaktadır. 12 ilçe belediyesinde araştırmanın amacı göz önünde bulundurularak kadın konukevi hizmetinin sunulmasında sorumlu müdürlükler ve bu müdürlükte hizmetle ilgili yetkili uzman kişiler örnekleme grubu olarak belirlenmiştir. Araştırma sürecinde 12 ilçe belediyesi ile görüşmelerin sağlanmasında, görüşülen kişilerin ve kurumların diğer kurumlara ve kişilere yönlendirmesi ile çalışmada kartopu örnekleme yönteminden de istifade edilmiştir. Kartopu örnekleme yöntemi, *“araştırma alanında kaynak kişilerden doğru diğer görüşülecek kişilere ulaşılması ve bu kartopu gibi, ilerledikçe yeni kişilere ulaşıldıkça örneklemin büyümesi ile oluşmaktadır”* (Kümbetoğlu 2019:99).

1.5.2. Veri Toplama Araçları

Veri toplama, araştırma problemine cevap verebilecek nitelikli bilgiler toplamayı amaçlayan bir dizi süreci kapsamaktadır. Nitel bir araştırmacı veri toplama sürecinde bir dizi faaliyetlerde bulunmakta ve araştırma problemi doğrultusunda en uygun veri toplama aracını belirlemektedir (Creswell 2023:148). Nitel araştırmalarda farklı veri toplama teknikleri bir arada kullanılabilir. Nitel araştırmalarda derinlemesine görüşme, gözlem, doküman analizi en sık kullanılan teknikler arasında yer almaktadır. Bu araştırmanın verileri, literatür taramasıyla birlikte aynı zamanda yapılan alan araştırması doğrultusunda elde edilmiştir. Alan araştırmasında çalışmanın amaç ve problemi doğrultusunda nitel veri toplama aracı olarak görüşme tekniğinden istifade edilmiştir.

Literatür tarama sürecinde kadın konukevi hizmetinin yerel yönetim ve merkezi yönetim birimleri tarafından yapılanmasını konu alan çalışmalar taranmış ve bu hizmetin merkezi düzeyde sorumlu olan Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı’nın yayımlamış olduğu raporlardan istifade edilmiştir. Ayrıca bu çalışmada, özelde İstanbul ilinin genelde Türkiye’nin kadın konukevi kapasitesinin nicel anlamda sunulmasında, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının resmî web sitesinde yayımlanan Ulusal Eylem Planları, Şiddet Araştırma Raporları ve ilçe belediyelerinin web sayfasında yayımlanan faaliyet raporlarından istifade edilmiştir.

Niteliksel araştırmalarda kullanılan görüşme tekniği, sosyal olguların özüne inmeyi, bunları ayrıntılı kavramayı mümkün kılan, düşünce ve değerlendirmelerin bir araya getirilerek veri seti oluşturmaya imkân tanıyan bir tekniktir. Bu teknikle birlikte araştırılan konuya ilişkin bireylerin

düşünce ve değerlendirmeleri bir araya getirilmekte ve buradan yola çıkarak bir veri oluşturulmaya çalışılmaktadır (Kümbetoğlu 2021:72). Bu araştırmada amaç ve problem sorusu ışığında ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunamamasındaki sebeplerin anlaşılması amacıyla ilçe belediyelerinde ilgili müdürlüklerde çalışan yetkili kişiler ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler yarı yapılandırılmış görüşme formatında gerçekleştirilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşmeler görece daha esnek bir formata sahip olması nedeniyle katılımcılara sorulacak soruların sayısı ve sırası görüşmelerin gidişatına göre değiştirilebilmekte ve katılımcılara o an ek sorularda sorulabilmektedir (Kümbetoğlu 2021:75). Bu görüşme türü yetkili uzman kişilerin konuya ilişkin daha detaylı bilgi vermesine olanak tanınması sebebiyle araştırma için uygun görülmüştür.

Görüşmelerde kullanılmak üzere araştırmacı tarafından içerisinde ortaya çıkarılması planlanan verilerin başlıkları ve soruları içeren bir görüşme formu hazırlanmaktadır (Kümbetoğlu 2021:75). Bu araştırmada, görüşme formu içerisinde açık uçlu sorular kullanılmıştır. Sorular araştırmanın problem sorusu ve amacı bağlamında hazırlanmıştır. Bu bağlamda, katılımcılara yönetilen görüşme formunda: belediyelerin şiddet vakalarına yönelik çalışmaları, şiddet vakalarının ölçülmesi ve izlenmesi, şiddetle mücadelede iş birliği yapılan kurumlar, kadın konukevi hizmetinin sunulmasına ve idaresine yönelik süreçler ve hizmetin sunumunda karşılaşılan zorlukları detaylandıran sorular yer almaktadır. Yarı yapılandırılmış görüşme formu çalışmanın ekler başlığı altında yer almaktadır.

Bu araştırma kapsamında, 12 farklı ilçe belediyesinde ilgili müdürlüklerde uzman yetkili kişilerle görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin ikisi çevrimiçi olarak Zoom platformu üzerinden gerçekleştirilirken, diğerleri yüz yüze yapılmıştır. Araştırmacı tarafından hazırlanan içerisinde açık uçlu soruların olduğu görüşme formu kullanılmıştır. Görüşme esnasında katılımcının deneyim ve tecrübelerinden daha fazla istifade etmek amacıyla gerekli noktalarda sondaj soruları yönlendirilmiştir. Yarı yapılandırılmış görüşmelerin araştırmacıya ve katılımcıya esneklik sağlaması sebebi ile katılımcıya, istediği soruya cevap verebilme özgürlüğü olduğu gibi cevaplamak istemediği soruları geçme opsiyonu tanınmıştır. Ayrıca araştırmaya katılım gönüllük esaslı olduğu için görüşmeyi kabul eden ilçe belediyeleri ile çalışma sürdürülmüştür. Bu bağlamda, katılımcıların hepsinden onay alınmış ve katılımcıların hepsi kendi rızaları ile görüşmeye katılmıştır. Görüşmelerin ortalama süresi 35-40 dakika olarak kaydedilmiştir. Görüşmelerde katılımcının izni dahilinde ses kaydı alınmıştır. Ses kaydını kabul etmeyen katılımcıların görüşmelerinde araştırmacı tarafından detaylı saha notları tutulmuştur. Bu esnada araştırmacı katılımcıya saha notlarını göstererek ve notlardan teyit alarak yanlış anlaşılma mahal vermeyecek şekilde katılımcıdan onay almıştır. Görüşmelerde elde edilen ses kayıtlarının deşifreleri yapılmış ve analiz edilmeden önce tekrar tekrar okunmuştur. Ses kayıtları araştırmacının bilgisayarında şifreli bir dosya içerisinde saklanmıştır. Katılımcıların kişisel bilgileri

gizlilik ilkesi gereği araştırmacı haricinde ikinci bir kişi paylaşılmamıştır. Veri toplama süreci bu araştırma için iki ay sürmüştür. Veri toplama sürecinde katılımcılardan gelen veriler tekrarlanmaya başladığında, araştırmacı tarafından görüşmeler sonlandırılmıştır. Araştırmacı, veri doyumu ve anlam doyumu kriterlerini göz önünde bulundurarak, görüşmelerden farklı bilgilerin elde edilemediğini tespit ettiği noktada veri toplama sürecini tamamlamıştır.

1.5.3. Veri Analiz Yöntemi

Bu araştırma nitel araştırma olarak tasarlanmıştır. Nitel verilerin analiz süreci nicel veri analizinden farklılaşmaktadır. Bu farklılık nicel veride kodların sayılara karşılık gelmesi, nitel veride ise kavram, konu veya temalara karşılık gelmesidir. Nitel veri analizi verilerin ayıklanması, verilerin düzenlenmesi ve yorumunu içeren döngüsel bir süreçtir. Bu döngüsel süreç veride bulunan örüntülerin açığa çıkmasını sağlamaktadır. Bu döngüsel sürecin en önemli basamağı ise saha araştırması sonucunda elde edilen verilerin deşifrelerinin yapılması ve tekrar tekrar dikkatli bir şekilde okunmasına ve ardından okuyucuya sistematik bir şekilde sunulmasına dayanmaktadır (Kümbetoğlu 2021:151-152).

Bu çalışmada, görüşmelerden elde edilen bilgiler görüşme soruları kapsamında analiz edilmiştir. Katılımcıların vermiş oldukları cevaplar, görüşme sorularına paralel olarak sınıflandırılmış ve benzer cevaplar sistematik bir şekilde sunulmuştur. Bu çalışmada betimsel analiz ve yorumlama yaklaşımları da kullanılmıştır. Araştırma sorunu, olgusu veya süreci bu alt başlıklar ve gruplar altında görüşülen kişilerin anlatılarından örnekler sunularak aktarılabilir. Doğrudan alıntılarının sıklıkla kullanılması araştırmacının önemli bulduğu boyutları okuyucuya göstermesi açısından önem arz etmektedir (Kümbetoğlu 2021:170). Bu bakımdan nitel veri analizinde deşifre edilmiş metinlerin özüne sadık kalarak bireylerin söylediklerinden doğrudan alıntılar yaparak sunulması betimsel analiz yönteminin çalışmada kullanıldığını göstermektedir (Kümbetoğlu 2021:154). Bu çalışmada araştırmanın amacı ve sorusu bağlamından katılımcı görüşlerinin kategoriler altında sunulması betimsel analiz yaklaşımının kullanıldığını göstermektedir. Ayrıca verinin çözümlenmesinde organize edilen verinin araştırmacı tarafından yorumlanması analiz sürecinin son aşamasını yansıtmaktadır. Yorumlama yaklaşımı ile bu çalışmada niteliksel veride öne çıkan ortak eğilimler, benzerlikler, farklılıklar ve ayrıntılarda gizlenen anlamın ortaya çıkarılması amaçlanmıştır.

1.5.4. Araştırma Etiği

Bu araştırma, 13.02.2024 tarihli 2024-06 sayılı Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü tarafından alınan etik kurul izni ile gerçekleştirilmiştir. Araştırmanın alan araştırması olması sebebiyle belirlenen örneklem grubu ile görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmelere katılım gönüllülük esasına dayalı olarak yapılmıştır. Katılımcılar görüşmeye başlamadan önce araştırma süreci

ve amacı hakkında bilgilendirilmişlerdir. Katılımcıların onamları sözlü bir şekilde alınmıştır. Görüşmelerin yapıldığı süreçte ve katılımcıların görüşlerinin alındığı aşamalarda temel etik ilkelere dikkat edilmiştir. Bu bağlamda katılımcıların kişisel bilgilerinin gizliliği ön planda tutularak gizlilik ilkesine uygun davranılmıştır. Görüşmeler sırasında katılımcıların çalıştığı kurumların kimlikleri korunmuş ve tanımlayıcı bilgilerden kaçınılarak anonimlik ilkesi gözetilmiştir. Bu amaçla çalışma içerisinde katılımcılara “B1, B2” gibi kod isimleri verilmiştir. Ayrıca katılımcılardan çalışmanın amacı doğrultusunda görüş ve düşünceleri talep edilmiş olup herhangi bir mahrem bilgi talep edilmemiştir. Çalışmada temel amaç katılımcıların görüşlerinden yola çıkarak kurumsal reflekslerin ölçülmesi olmuştur. Görüşmelerde katılımcının izni ve bilgisi dahilinde ses kayıtları alınmıştır. Ses kaydı istemeyen katılımcılardan saha notları alınarak görüşleri araştırmacı tarafından not alınmıştır. Bu saha notları görüşmenin sonunda, katılımcıdan onay alınarak yanlış anlaşılmaya mahal vermeyecek şekilde teyit edilmiştir. Katılımcıların sunmuş oldukları bilgiler sadece çalışma kapsamında kullanılmış olup herhangi bir kişi ve kurum ile paylaşılmamıştır. Bu süreç akademik standartlara uygun bir şekilde yürütülmüştür.

İKİNCİ BÖLÜM

2.KAVRAMSAL ÇERÇEVE

2.1.Sosyal Refah Devleti Kavramı

Sosyal refah devleti veya sosyal devlet kavramları sıklıkla birbiri yerine kullanılabilmektedir (Akar 2024:160). Bazı yazarlara göre ise sosyal devlet ve refah devleti aynı anlamları ifade etmemektedir (Toprak 2015:153). Bu durumun sebebi olarak, refah devleti kavramının herkese çağdaş bir yaşam ve geçim düzeyi sağlayabilecek düzeyde olması gösterilmektedir. Bu nedenle, her refah devleti aynı zamanda bir sosyal devlet olmasına rağmen, her sosyal devlet bir refah devleti olarak nitelendirilmemektedir. Söz konusu durumda bazı yazarlar her iki kavramı aynı anlamda ele alırken diğerleri sosyal devlet kavramını diğerini de kapsayan bir çerçeve olarak ele almaktadır (Özdemir 2007:11).

Birçok çalışmada referans gösterilen Briggs'e (2007) göre refah devleti, piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla, bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türü olarak tanımlanmaktadır (Özdemir 2007:19). Aynı zamanda Briggs'e göre sosyal refah devleti, kişiyi güçsüz hale getiren bir takım işsizlik, yoksulluk, kötü sağlık hizmetleri gibi olumsuz durumlardan koruyan ve insan onuruna yakışan standartların sunulmasında organize güç sistemi olarak nitelendirilmektedir (Küçükoba 2022:166).

Sosyal refah devletinin öncelikli alanları içerisinde sağlık ve refah hizmetlerinden yararlanma, belirli bir yaşa kadar eğitim olanağı, asgari gelir ve sosyal güvenlik düzeyinin sağlanması ve konut yardımları yer almaktadır. Söz konusu öncelikli alanlar içerisine ekonomik büyüme ile yeni ihtiyaç alanları eklenmiştir. Bu alanlar yoksulluğun ortadan kaldırılması, gelir dengesizliklerinin giderilmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanması ve toplumsal katılımın artırılması olarak değerlendirilmektedir (Toprak 2015:154). Sosyal refah devleti, kişilere ve ailelere asgari gelir güvencesi sağlayan, onları toplumsal risklere karşı koruyan, sosyal güvenlik olanağı sağlayan, tüm yurttaşlara sınıf ayrımı gözetmeksizin eğitim, sağlık, barınma gibi sosyal hizmetler alanında belirli standartlar belirleyen devlet olarak tanımlanmaktadır (Şenkal 2005 akt. Durdu 2009:41).

Bir başka tanıma göre sosyal refah devleti, birey ve ailelere minimum bir gelir temin eden, sosyal riskler (hastalık, yaşlılık ve işsizlik) karşısında güvencesizliğin hacmini daraltan, sınıf ve statü ayrımı yapmaksızın tüm vatandaşlara sosyal hizmetleri en iyi standartlarda sunan devlet olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamaya göre sosyal refah devletinin asgari bir gelir sağlama, sosyal güvenliği sağlama ve sosyal hizmetleri sunma gibi görevleri bulunmaktadır (Yılmaz 2007 akt. Günel 2009:14). Benzer bir tanıma göre, sosyal devlet piyasa güçlerinin işleyişini değiştiren sosyal ve ekonomik yaşama müdahale eden bir devlet modeli olarak tanımlanmıştır. Bu bağlamda sosyal

devletin görevleri arasında kişilere asgari bir gelir düzeyi sunulması, tüm vatandaşların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, yoksullukla mücadele edilmesi, adil gelir dağılımının sağlanması, sosyal adaletin sağlanması, sosyal güvenlik ve sosyal koruma hizmetlerinin sunulması gibi birtakım amaçlar yer almaktadır (Yay 2014:149). Refah devleti için sosyal güvenlik, sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar, devletin görevi olarak kabul edilmektedir (Toprak 2015:154).

Özdemir'e (2007) göre, refah devletinin üç temel özeliği bulunmaktadır. Bu özellikler; müdahaleci, düzenleyici ve geliri yeniden dağıtıcı niteliklerdir. Devletin müdahaleci yönü, piyasa başarısızlıklarına müdahale etmek ve ortaya çıkan sorunlara karşı önlemler almak ile ilgilidir. Düzenleyici rolü ise iş piyasasındaki düşük ücretlerin işçileri olumsuz etkilememesi için asgari bir ücret düzeyinin belirlenmesi ve sosyal yardım ile sosyal güvenlik hizmetlerinin sunulmasıdır. Gelirin yeniden dağıtıcı özeliği ise vergilerin ve transfer harcamalarının gelirin adil bir şekilde dağıtılmasında etkili olması anlamına gelmektedir.

Ülkelerin kendine özgü sosyal, ekonomik, politik ve kültürel koşullarına göre sosyal devlet uygulamaları değişebilmektedir. Söz konusu durum birçok sosyal devlet uygulamasının doğmasına ve buna bağlı olarak çeşitli sosyal devlet türlerinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Yay 2014:150). 19. yüzyılın sonlarında gelişmeye başlayan ve II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da yaygınlaşan refah devleti politikaları ülkelerin siyasi, sosyal ve kültürel özelliklerine göre farklı şekillerde uygulanmıştır. Söz konusu farklılıkların oluşmasında refah sağlayıcı olarak aktörün devlet veya piyasa olarak belirlenmesi bulunmaktadır. Bazı ülkelerde refah sağlayıcı olarak devlet ön plana çıkarken bazı ülkelerde piyasa öne çıkmaktadır (Gümüş 2020:102).

Refah devletlerine yönelik sınıflandırma çalışmalarının ilk örnekleri Wilensky ve Lebaux'a (1958) kadar götürülmektedir (Abrahamson 1999:395). Wilensky ve Lebaux 'un çalışmasında sosyal refah devleti, kalıntı ve kurumsal refah modeli olarak sınıflandırılmıştır. Kalıntı refah modelinde, refah uygulamaları piyasa ve aile yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmektedir. Kurumsal modelde ise refah uygulamaları endüstriyel toplumun en öncelikli fonksiyonu olarak görülmüş (Wilensky ve Lebaux 1958 akt. Gümüş 2020:102) ve bu modelde esas olanın modern sanayi toplumlarının da kabul ettiği devletin refah sağlama işlevidir (Toprak 2015:155).

Titmus (1974), refah devletlerini tipolojilere göre ayırmış ve Kalıntı Refah Modeli, Endüstriyel Başarı Modeli ve Kurumsal Yeniden Dağıtımçı model olmak üzere üç tipoloji üzerinden refah devlet uygulamalarını açıklamıştır (Abrahamson 1999:396). Kalıntı refah modeli, toplumdaki bireylerinin ihtiyaçlarının aile ve piyasa tarafından karşılanmadığı durumlarda geçici olarak refah kurumlarından karşılanmasıdır. Endüstriyel başarı modeli, sosyal ihtiyaçların vasıf, performans ve üretkenlik ölçüsünde karşılanmasıdır. Kurumsal yeniden dağıtımçı modelde ise, devletin geliri yeniden

dağıtarak sosyal adaleti sağlaması ve buna bağlı olarak kısmen sosyal eşitliği sağlanması beklenmektedir (Gümüş 2020:102). Wilensky, Lebaux ve Titmus 'un refah devleti sınıflandırmalarının ardından Esping Andersen (1990), (1999) refah devleti sınıflandırmaları üzerinde çalışmıştır.

Esping- Andersen'a göre sosyal refah devletleri, hizmet ve gelir güvencesi sağlamakla birlikte sınıfların ve sosyal düzenin yapılandırılmasında anahtar bir role sahiptir (Andersen 1990:55). Esping- Andersen o zamana kadarki refah devleti teorik modellerinin yetersizliği nedeniyle yeni bir sınıflandırma yapmış ve diğer sınıflardan farklı olarak daha merkezi bir tutum benimsemiştir (Gümüş 2020:103). Andersen'in refah devleti sınıflandırması, dekomodifikasyon (meta dışına çıkarma), sosyal tabakalaşma ve sosyal işlevlerin kim tarafından üstlenildiği gibi kriterlere dayanmaktadır. Bu sınıflandırma, ülkelerin refah rejimlerini belirlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Akar 2024:162).

Dekomodifikasyon kavramı, bireylerin temel ihtiyaçlarının karşılanma sürecini ifade etmektedir. Ülkelerin dekomodifikasyon seviyelerinin yüksek olması, bireylerin sağlık, eğitim, barınma gibi temel ihtiyaçlarının karşılanma düzeyinin yüksek olduğuna işaret etmektedir (Hüseynov 2018: 10). Sosyal tabakalaşma ise bir toplumdaki sosyal sınıflar arasındaki farklılıkları içermektedir. Refah devleti sınıflandırmasında sosyal tabakalaşma düzeyi ve bu tabakalaşmanın genişliği dikkate alınmaktadır. Yüksek sosyal tabakalaşma düzeyine sahip olan ülkelerin, sosyal politikalarının daha kapsamlı olduğu ifade edilmektedir. Sınıflandırmanın son kriteri olan sosyal işlevler ise sosyal hizmetlerin sunumunda kimin aktör olarak seçilmesi ile ilgilidir. Bazı ülkelerde sosyal hizmetler devlet tarafından sunulurken bazı ülkelerde sivil toplum kuruluşları veya özel sektör baskın gelebilmektedir (Özdemir 2010:253).

Esping-Andersen'in (1990) refah devleti sınıflandırması, en çok kabul gören, eleştirilen ve referans alınan bir başvuru kaynağı niteliğindedir (Yıldırım, Şahin 2019:2528). Sınıflandırma, Liberal veya Piyasa Merkezli Refah Rejimi, Muhafazakâr veya Kıta Avrupası Refah Rejimi (Korparatist) ve Sosyal Demokrat veya İskandinav Refah Rejimi olmak üzere üçlü bir sınıflandırma üzerinden yapılmıştır. Ortak özelliklere ve benzer sosyal politika felsefesine sahip ülkeler aynı refah rejimi içerisinde değerlendirilmektedir (Yıldırım, Şahin 2019:2529).

Liberal Refah rejimi, Anglo Sakson ya da Anglo-Amerikan modeli olarak adlandırılabilir. Bu refah rejimi içerisinde Avustralya, ABD ve Kanada önde gelen örnek ülkeler arasındadır (Gümüş 2020:106). Bu refah rejimine sahip ülkelerde bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması noktasında piyasaya başvurması beklenmektedir (Yıldırım, Şahin 2019:2531). Piyasanın ihtiyaçları karşılayamaması durumunda devlet başvurulacak son merci olarak görülmektedir. Liberal refah devletlerinde sosyal imkanlar kısa süreli ve kalıncı biçimde sağlanırken, sosyal yardım alan

vatandaşlar ihtiyaç sahibi olarak damgalanabilmektedir (Özmen 2017b:373). Devletin genel eğilimi daha az harcama yönünde olup, vatandaşa sağlanan yarar asgari düzeyde ve gelir araştırması bağlı olarak yapılmaktadır (Özdemir 2007:135). Sosyal yardımların temel seviyede olması, sosyal sigorta kapsamının ve düzeyinin düşük olması, sunulan sosyal imkanların gelir testine tabi olması dekomodifikasyon seviyesinin düşük olmasına işaret etmektedir (Gümüş 2020:106). Bu refah rejiminde daha çok piyasa çözümlerinin devreye girmesi beklenmekte, emeklilikte ve sosyal hizmetlerde özel sektörün ağırlığı diğer modellere göre daha fazla olduğu bilinmektedir (Gümüş 2020:107).

Muhafazakâr- Korporatist Refah Rejimi, Kıta Avrupası Modeli veya Kurumsal Refah Modeli gibi birçok farklı ad ile kullanılabilmektedir. Bu model içerisinde Fransa, Almanya, Belçika ve İtalya gibi ülkeler yer almaktadır. Bu ülkelerde sosyal harcamalar liberal modele göre daha fazladır. Bu refah rejiminde piyasa verimliliğinden çok geçmişten miras kalan sosyal düzenin muhafaza edilmesi önemlidir. Sosyal refahın merkezinde aile önceliklendirilmekte ve refahın sorumluluğunda geleneksel aile kurumu bulunmaktadır (Özdemir 2007:137-138). Özellikle gelir transferleri erkek aile reisinin gelir gereksinimlerini karşılama noktasında yeterli görülmektedir. Ayrıca bu model içerisinde kadın istihdamını ve kadınlara iş sağlamayı kolaylaştıran sosyal hizmetler mütevazı bir seviyededir. Toplam istihdam ve kadınların iş gücüne katılım oranları düşüktür. Bu refah rejiminin karakteristik özelliği ise geleneksel aileye verdiği önemdir. Bu durum, en güçlü olarak Güney Avrupa ülkelerinde en zayıf olarak da Belçika ve Fransa’da bulunduğu bilinmektedir (Özdemir 2010:246).

Sosyal demokrat refah rejimi, İskandinav modeli veya modern refah rejimleri olarak da adlandırılabilir. Bu refah rejimi içerisinde İsveç, Norveç, Danimarka ve Finlandiya gibi ülkeler bulunmaktadır (Özdemir 2007:140). Bu refah rejiminin öne çıkan ilkeleri arasında sınıflar arası eşitlik, sosyal dayanışma ve evrensellik bulunmaktadır (Yıldırım, Şahin 2019:2534). Refahın sağlanmasında, bireylerin sosyal ihtiyaçların karşılanmasında ve sosyal imkanların sunulmasında temel aktör devlet olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla sosyal demokrat refah rejimlerinde diğer rejimlere kıyasla en yüksek seviyede sosyal harcama düzeyine sahip olduğu bilinmektedir. Söz konusu durumda vatandaşların refah gereksinimleri piyasadan bağımsız olarak gerçekleşmekte (Özdemir 2010:250) ve aynı zamanda dekomodifikasyon seviyesinin diğer rejimlere kıyasla yüksek olduğu bilinmektedir (Özmen 2017b:374). Bu refah rejiminde, yüksek düzeyde gelir güvencesi sağlama ve gelirin yeniden dağıtımı herkes için önemlidir. Sosyal politikalar ise tam istihdamı teşvik etmek için tasarlanmıştır. Kadınların işgücüne katılım oranları bu ülkelerde belirgin biçimde yüksektir. Bu nedenle bu rejim, “istihdam genişletici refah devleti” ya da “tam istihdam sağlayıcı refah devleti modeli” olarak da bilinmektedir (Özdemir 2007:141). Bu modelde yer alan ülkelerde aile güçlendirilmekte ve bireyin daha fazla bağımsızlık kazanması istenmektedir. Söz konusu rejimin üç karakteristik özelliği, evrensel gelir

garantisi, sosyal sigorta ve özellikle çocuk, engelli ve yaşlılara yönelik gelişmiş hizmetler olarak bilinmektedir (Yıldırım, Şahin 2019:2535).

Esping Andersen'in sınıflandırmasının, literatürde en çok atıf alan ve tartışılan modellerden biri olduğu belirtilmektedir. Ancak, daha sonraki dönemlerde Andersen'in sınıflandırma sürecinde kullandığı dekomodifikasyon kriterinin yetersiz kaldığı ve ek sınıflandırmalara ihtiyaç duyulduğu iddia edilmiştir (Gümüş 2020:108). Temel üç sınıflandırma ile yetinmeyen araştırmacılardan Stephan Leibfried (1992), dördüncü bir model olarak Güney Avrupa Refah Rejimini eklemiştir. Ferrara (1996) ise Türkiye'nin Güney Modele benzer özellikler sergilediğini vurgulamıştır (Gümüş 2020:109). Avrupa Birliği'nin güney kısmında yer alan ve "Latin Kuşağı Ülkeleri" olarak nitelendirilen farklı bir refah devleti modeli tanımlanmış, bu modele İspanya, Portekiz ve Yunanistan ülkeleri dahil edilmiştir (Akar 2024:162). Pek çok farklı çalışmada bu refah rejimi içerisine Türkiye dahil edilmiştir (Ersin, Baş 2018:195-196).

Çalışmanın amacı doğrultusunda, Güney Avrupa Refah Rejimi içinde Türkiye'nin konumu ve sosyal politikalar ile sosyal hizmetlerin oluşturulması ve sunumu, söz konusu rejimin karakteristik özelliklerini anlamak için önemli bir perspektif sunmaktadır. Bu nedenle, sosyal politikaların ve sosyal hizmetlerin doğrudan etkisi göz önüne alınarak, rejimin karakteristik özelliklerinin incelenmesi faydalı olacaktır.

2.2.Güney Avrupa Refah Rejimi ve Türkiye

Leibfried (1992) tarafından dördüncü bir refah rejim türü olarak sunulan Güney Avrupa Refah Rejimi içerisinde Yunanistan, İspanya, Portekiz, İtalya ve İrlanda Cumhuriyeti gibi ülkeler yer almaktadır. Bu model aynı zamanda "Tam Oluşmamış Model" olarak da bilinmektedir (Yıldırım, Şahin 2019:2537). Ancak, somut ve etkin bir biçimde ortaya konan girişim ise Ferrera tarafından olmuştur (Taşçı 2013:10). Leibfried gibi Ferrera (1996) Güney Avrupa ülkelerinin farklı bir rejim içerisinde değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamış ve bu rejimi "Güney Modeli" olarak adlandırmıştır. Söz konusu rejim ile benzer özellikler sergileyen bir ülkenin de Türkiye olduğu farklı çalışmalarda dile getirilmiştir (Buğra, Keyder 2003; Shark, Gough 2010 akt. Akar 2024:164).

Güney Avrupa Refah Rejimi içinde yer alan ülkelerin kurumsal yapıları ve sundukları imkanların kısıtlı olduğu bilinmektedir. Bu bağlamda, söz konusu sosyal hakların Anayasa ve ilgili yasalarda modern bir refah devletinde olması gereken tüm kurumsal gelişmelerin vaat edilmiş olduğu vurgulanmaktadır. Ancak, bu ülkelerin gerçek anlamda bir refah devleti olmaktan ziyade, daha çok "vaatler devleti" veya "kurumsallaşmış vaatler devleti" olarak adlandırıldığı bilinmektedir (Özdemir 2007:151). Bu ülkelerin sosyal güvenlik ve güvenlik ağının kurumsal yapısının çok zayıf olduğu vurgulanmaktadır. Bu ülkelerin vatandaşlarına sunduğu sosyal refah imkanları da oldukça kısıtlıdır

(Özmen, 2017a:109). Yüksek ve düşük emekli maaşlarının bir arada bulunması, parçalı ve çarpık gelir koruma sistemleri, gelişmemiş devlet kuruluşları aracılığıyla kısmen gerçekleşen ulusal sağlık sistemleri ve hizmet sunumu bu refah rejiminin karakteristik özellikleri arasında yer almaktadır (Özdemir 2007:151).

Bu rejimin en belirgin özelliği piyasa, devlet ve aile üçlü paydaşının yanında aile ve akraba ilişkilerinin varlığıdır (Özmen 2017b:378). Güney Avrupa Refah Rejiminde dinin ve güney aile tipolojisinin önemli bir yeri bulunmaktadır (Taşçı 2013:12). Bu modelde, aile kurumu diğer aktörlere oranla sosyal risklere karşı daha fazla sorumluluk alarak boşlukları doldurmaktadır. Aile kurumunun üzerinde fazla sorumluluk bulunmasında ülkelerin modernleşme sürecini geç tamamlaması ve kamu aygıtlarının kurumsallaşma sürecinde yeterince olgunlaşmaması bulunmaktadır (Ersin, Baş 2018:196). Ayrıca Güney Avrupa devletlerinin geç sanayileşmesi, tarımsal yapıların ekonomide baskın karakter olması ve buna bağlı olarak kırsal yaşam ve gelişmemiş kurumlar ile kısıtlı devlet müdahalesi bu rejiminin yapısal özellikleri arasında bulunmaktadır. Günümüzde ise bu devletler, hızlı kentleşme süreci ve tarımdan kopuşla birlikte kurumların yeniden tasarlandığı ülkeler sınıfına girmektedir (Kesgin 2012:43).

Aile kurumu, söz konusu modelde tek başına taşıyıcı konumda olup, modern ve geleneksel sosyal sorunların (işsizlik, yoksulluk, sosyal dışlanma, yaşlılık, engellilik vb.) çözümünde ve enformel sektör düzeyinde devletin sosyal politika yükünü hafifletmektedir (Gümüş, Tatlıyer 2013 akt. Özmen 2017b:378). Türkiye'nin refah rejiminin önceliği de aile dayanışması üzerine odaklanmıştır (Buğra, Keyder 2003:45). Özellikle 2011 yılında kurulan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, hizmetlerin tek bir çatı altında toplanmasına olanak sağlamasının yanı sıra, bakanlığın misyonu "aile birliğini ve bütünlüğünü korumak" üzerine temellendirilmesi dikkate değerdir. Bu bağlamda bakanlığın isminde aile olgusuna yer verilmesi, misyonunda aile birliğinin korunmasının hedeflenmesi, Türkiye'de ailenin sosyal refah sağlamadaki önceliğine dair önemli bir örnek teşkil etmektedir (Taşçı 2013:12). Her ne kadar küreselleşme, şehirleşme ve bireyselleşme alanındaki gelişmeler, akrabalık ilişkilerini ve aile dayanışması gibi yapıları zayıflatmış olsa da yine de bu güçler belirli bir oranda varlıklarını korumaya devam etmektedir (Kesgin 2012:44).

Güçlü aile niteliğine vurgu ile toplumda dezavantajlı kesimde bulunan gruplar (yaşlılar, engelliler, yoksullar, kadınlar, çocuk vd.) ve sosyal sorunlar aile içinde var olan yardımlaşma ve dayanışma ilişkilerine bırakılmaktadır. Bu ülkelerde aile kurumuna vurgu yapılması, devlet ya da piyasa aktörünün olmaması anlamına gelmemektedir. Güney Avrupa ülkelerinde devlet refah sağlamada önemli aktörlerden biriyken bunun yanı sıra özel sektör, sivil toplum ve aile ile yakın çevre sosyal sorumluluk uygulamaları ile refah sağlayabilmektedir. Söz konusu durumda refah sağlama

noktasında aile kurumu ön planda yer alırken, ailenin üstesinden gelemediği durumlarda devlet devreye girmektedir (Kesgin 2012:43).

Türkiye perspektifinde, refah sağlama sürecinde dini hayır kurumlarının varlığı ve düzensiz yerel yardımların mevcudiyeti dikkat çekmektedir (Gough, 2006 akt. Taşçı 2013:13). İslam inanç esaslarına dayanan sadaka, fitre ve zekât gibi uygulamalar sosyal politikaları yakından etkilemektedir. Taşçı (2013) fitre, zekât ve sadaka gibi uygulamalar ile sosyal hizmet ve yardımların gerçekleştirilmesinde; sosyal hizmet düşüncesiyle faaliyetlerde bulunan sivil toplum kuruluşlarının kaynak toplama sürecinde, belediyelerin ramazan ayı, Kurban Bayramı ve diğer İslam inancına ait anlayış ve uygulamalarında İslam inancının büyük bir etkisini olduğunu vurgulamaktadır. Türkiye gibi ülkelerde geçmişten gelen miras ve mevcut düzendeki uygulamaların varlığı ile refah sağlamada aktör olarak aile ve yakın çevrenin varlığına dikkat çekilmektedir (Kesgin 2012:45)

Ayrıca günümüzde, Osmanlı Devleti'nden miras kalan vakıf anlayışı ve bu anlayışın merkezi yönetim tarafından devam ettirilmesi, İslam dininin Türkiye'deki sosyal refah alanındaki etkililiğini göstermesi bakımından önemlidir. Güney Avrupa Refah rejimi içerisinde yer alan ülkelerin dinin etkisi ile sosyal refah uygulamalarını biçimlendirmesi bakımından Türkiye, söz konusu rejimin dini uygulamalarının sosyal refah alanına etki etmesi bakımından benzerlik göstermektedir (Özdemir 2007:14)

2.3. Sosyal Politika Kavramı

Sosyal politika, farklı disiplinler ve farklı perspektifler aracılığıyla çok çeşitli tanımlara sahiptir. Tanımlar bazen kapsam bakımından değişkenlik gösterebilmektedir. Nitekim bu alana yönelik net çizgilerle bir ayırım yapmak oldukça zordur (Aybar 2023:26; Küçükoba 2022:165). Özellikle, Altan (2021) sosyal politikanın aşamalarla süregiden, sonlanmayan bir süreç olduğunu ve tüm zamanlarda geçerli olan bir sosyal politika tanımının yapılmasını güç olduğunu vurgulamaktadır.

Sosyal politika, sosyal güvenlik, sosyal adalet ve sosyal refah temelleri üzerine inşa edilmiştir. Bir ülkede her vatandaşın medeni, sosyal ve siyasal haklara sahip olması düşüncesi temelinde, sosyal politikaların hedefleri arasında bireylerin ekonomik ve sosyal durumlarını düzeltmek yer almaktadır. Sosyal haklar, refah devletin gelişiminde önemli bir rol oynamıştır. Sosyal politika anlayışı temelinde bireysel veya kolektif olarak dezavantajlılık durumunu iyileştirmek, sosyal sorunları çözmek ve en savunmasız bulunan grupların refah düzeyini artırmak amaçlanmaktadır. Bu kapsamda sosyal politika; sosyal güvenlik, sosyal yardım ve sosyal hizmet üçlüsünü kapsayan bir üst kavram olarak değerlendirilmektedir (Sur 2019:7).

Söz konusu kavram gelinen son noktada “dar anlamda sosyal politika” ve “geniş anlamda sosyal politika” olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır (Özdemir 2007:14). Anlam ve kapsam bakımından sınıflandırmalarda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Dar anlamda sosyal politika anlayışı, sosyal politikaların kapsamını işçi-işveren sınıfı ile sınırlı bırakmıştır (Yeler 2019a:274). Dar anlamda sosyal politika, sanayileşmenin doğrudan ya da dolaylı ürünü olarak görülmekte ve sanayileşme sonucunda ortaya çıkan sosyal sorunlarla mücadele eden ve çözüm mekanizması geliştiren kamu politikaları olarak tarif edilmektedir (Özdemir 2007:14). Kamu düzeninin sağlanmasında sadece işçi-işveren ilişkilerinin düzenlenmesinin yeterli olmayacağı görüşünden hareketle geniş anlamda sosyal politika anlayışı gündeme gelmiştir. Geniş anlamda sosyal politika, çalışan veya çalışmayan desteğe muhtaç kişilere destek olmak üzere alınan tedbirler olarak tarif edilmektedir. Bu nedenle geniş anlamda sosyal politikalar, işçi-işveren sınıfı dışında kalan tüm toplum kesimini de kapsamaktadır (Alımanoğlu Yemişçi 2017:643).

Dar anlamda sosyal politika kavramı, 19. yüzyılın sonları ve 20. yüzyılın başlarında ortaya çıkan Sanayi Devrimi’nin yarattığı çatışmaların ve eşitsizliklerin toplumsal yapıya zarar vermemesi ve mevcut düzeni sarsmaması adına devlet tarafından alınan bir dizi önlemleri kapsamaktadır (Yolcuoğlu 2012:146). Sanayi Devrimi’nin getirmiş olduğu endüstriyel gelişim, fabrikalaşma sürecinin hızlanmasına, fabrikaların önemli iş merkezleri haline gelmesine ve bu duruma binaen işçi sınıfının doğmasına ve bu işçi sınıfının birtakım haklarının oluşmasına neden olmuştur. İşçi- işveren ilişkisinin düzenlenmesi, işçilerin iş hayatına yönelik önlemlerin alınması, işçilerin sosyo-ekonomik şartlarının devlet tarafından benimsenen ilkeler çerçevesinde iyileştirilmesi dar anlamda sosyal politika anlayışını yansıtmaktadır (Yuvalı 2020:50).

Dar anlamda sosyal politika anlayışı 20. yüzyılda ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrası toplumsal yapıda meydana gelen değişimlerle daha geniş bir bakış açısıyla irdelenebilir hale gelmiştir (Altan 2021:23). II. Dünya Savaşı sonrası oluşan yoksulluk ve beraberinde toplumsal yapıda meydana gelen değişim ve dönüşüm süreci sosyal riskleri artırmış ve devlet tarafından birtakım müdahalelerin alınmasını gerekli kılmıştır. Bu müdahalelerin işçi-işveren sınıfı ile sınırlı kalmayıp toplumun tüm kesimine hitap edecek şekilde yapılması gündeme gelmiştir. Nitekim dar anlamda sosyal politika anlayışından sıyrılarak geniş anlamdaki sosyal politika anlayışı toplumun tüm kesimlerine yöneltilen ve bu kesimlerin sosyal refahını artırmayla ilgilenen beraberinde toplumsal yapıda sosyal eşitsizlikle mücadele eden “*toplum politikası*” anlayışı ile temellendirilmiştir (Güven 1997 akt. Yuvalı 2020:51).

Sosyal politikalarla, toplumun refah seviyesinin yükseltilmesi, sosyal adaletin en üst düzeyde sağlanması, vatandaşların sağlıklı, mutlu ve barış içinde yaşayabileceği bir toplumun oluşturulması hedeflenmektedir. Bu kapsamda sosyal politikalar, zenginlik ve yoksulluk arasında hak temelli

“meşru” ve “makul” dengenin kurulmasında bir araç kullanılmaktadır (Altan 2021:26). Meşru ve makul bir denge sağlanmasında, sosyal politikalar devletlere sosyo-ekonomik alana müdahale etme olanağı sağlamaktadır (Genç, Çavuşoğlu, Çöpoğlu 2020:240). Ayrıca sosyal politikalar, toplumun tüm kesiminin ihtiyaçlarını karşılamaya odaklandığı gibi devletin varlığını korumayı ve sürekliliğinin sağlanmasına katkıda bulunmaktadır (Yıldırım, Şahin 2019:2528).

Sosyal politika, toplum içinde refah ve esenliği sağlamak amacıyla insanlara hizmet geliştirmekte ve insanların ihtiyaçlarını karşılamaktadır (Alcock, May 2014 akt. Yıldırım, Şahin 2019:2527). Sosyal politika araçları ile söz konusu hizmetlerin sunulması sosyal sigortalar, sosyal teşvik, sosyal yardım ve sosyal hizmetler ile gerçekleşmektedir. Sosyal politika araçları, sosyal devletin toplumdaki güçsüz, yoksul ve muhtaç durumda olan kişileri koruma, çalışanların durumunu iyileştirme ve kişilere gelecek güvencesi sağlama ve toplumun refah düzeyini yükseltmek amacı ile kullanılmaktadır (Yay 2014:150).

Taşçı (2014), Türkiye’de sosyal politika aktörlerini aile, merkezi devlet yönetimi, yerel yönetimler, sivil toplum ve özel sektör olarak sınıflandırmaktadır. Türkiye’de aile, bir yandan sosyal politika aktörü olarak kabul edilirken (Buğra, Keyder 2003:45), diğer yandan sosyal politika alıcısı konumundadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın kurulması ve hizmetlerin aile birliğini ve bütünlüğünü koruyacak şekilde düzenlenmesi, bu aktörün sosyal politikalar üzerindeki etkisine örnek olarak gösterilmektedir (Taşçı 2013:12). Ek olarak, Anayasa’nın 41. maddesinde *devletin ailenin huzur ve refahını* sağlamaya yönelik hükümlerine atıfla, aile kurumunun hukuki boyutta da önemi vurgulanmaktadır.

Taşçı (2014), aile kurumunun çekirdek ve geniş aile yapılarından hareketle, dayanışma ve çatışma kavramlarına da dikkat çekmektedir. Aile içindeki dayanışma ağlarının güçlü olduğu durumlarda bireyin aile içinde kalma eğilimi artarken, çatışmanın hâkim olduğu ailelerde ise bireylerin aile dışına itilme ve kopma süreçlerine girildiği görülmektedir. Bu tür durumlarda, aile içinde çözilemeyen problemler, bireylerin başka kurumsal yapılarla ilişkiye girmesine neden olabilir; bu da huzurevleri, çocuk yuvaları, kadın konukevleri gibi farklı kurumların ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Ancak, aile içinde dayanışma ile sorunların çözümüne odaklanıldığında, kurumların kendisi -örneğin huzurevi veya kadın konukevi- bir nevi aile yuvası olarak işlev görebilir.

Son tahlilde Türkiye’nin içinde bulunduğu Güney Avrupa refah rejimi ve rejimin karakteristik özelliği güney aile tipolojisi ile sosyal politikalar büyük ölçüde etkilenmektedir. Özellikle Türkiye’de sosyal refahı sağlamada ailenin önemli bir yeri bulunmaktadır (Kesgin 2012:44). Mevcut düzende sosyal politikanın uygulama araçları olarak sosyal hizmetlerin ve sosyal yardımların sunumunda aile birliğini ve bütünlüğünü koruyacak uygulamaların yer almaktadır.

2.4.Sosyal Hizmet Kavramı

Sosyal hizmet kavramı, sosyal politika, sosyal refah ve sosyal güvenlik kavramları ile doğrudan ilişkilidir (Yeler 2019a:274). Sosyal yardımlar, muhtaçlık kriterine bağlı olarak karşılıksız ayni ve nakdi yardımlar üzerinden sağlanırken, sosyal hizmetler herhangi bir muhtaçlık kriterine bağlı kalmaksızın toplumun tüm kesimine sunulan hizmetler bütünü olarak tanımlanmaktadır (Özdemir 2007:97). Gündelik yaşamda kendi kendine yeterli olmayan, dezavantajlı konumda bulunan grupların ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik alınan tedbirler ve önlemler sosyal politikaları oluştururken, sosyal hizmetler sosyal politikaların uygulama aracı olarak bireylerin ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılmaktadır (Yeler 2019a:275).

Temelde sosyal adalet, sosyal işlevsellik, sosyal değişim, sosyal uyum, eşitlik gibi kavramları bünyesinde barındıran sosyal hizmet kavramı, büyük ölçüde sosyal politika amaçlarının temel ilkeleriyle uyumaktadır. Danış (2007), bir toplumdaki sosyal hizmetlerin şekillenmesini o toplumda var olan sosyal sorunlar ve mevcut sosyal politikalar üzerinden olacağını ifade etmektedir. Bir meslek ve disiplin olarak sosyal hizmet, sosyal politikanın en önemli yapı taşlarından biridir. Bir toplumda sosyal sorunların tanımlanması, bu sorunlara neden olan ihtiyaçların belirlenmesi ve bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik politika ve uygulamaların hayata geçirilmesinde sosyal hizmet ve sosyal politika karşılıklı etkileşim içerisinde (Denney 1998 akt. Danış, 2007:52).

Sosyal hizmet, toplumsal yaşamda var olan, fırsatlardan istifade edemeyen, sosyal güvenlik sistemi dışında kalan, bu sebeple sosyal refahtan hiç ya da yeteri kadar pay alamayan kişilerin ihtiyaçlarının tespit edilip karşılanmasıdır (Alımanoğlu Yemişçi 2017:649). Bir başka tanıma göre sosyal hizmet, sosyal sorunlardan ötürü toplumsal ilişkileri yönetemeyen, sosyal uyum problemi yaşayan ve dezavantajlı konumda kalan bireylerin, grupların ve toplulukların yaşamlarını iyileştirmek, potansiyellerini artırmak ve topluma aktif bir şekilde katılmalarını sağlamak için çeşitli destek ve hizmetler sunan bir meslek alanıdır (Tomanbay 2012:3-4).

Başka bir açıklamaya göre sosyal hizmet, toplumun kendi elinde olmayan sebeplerle yoksul, muhtaç duruma düşen ya da bedenlen veya ruhen zarar gören bireylerin, ülkenin genel koşulları içinde insanca bir yaşam sürdürebilmeleri için devlet ve özel kuruluşlar tarafından sunulan maddi ve manevi destek hizmetleri olarak tanımlanmaktadır (Özdemir 2007:99). Bu kapsamda sosyal hizmetler aileler, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler, zor durumda bulunan kadınlar, sığınmacı ve göçmenler, tıbbi ve psikiyatrik anlamda yardıma ihtiyaç duyan hastalar, sosyal sapma gösteren gruplar, suçlular, yoksullar gibi bireylerin ve grupların ihtiyaçlarını karşılayarak toplumların gelişmesi ve değişmesine katkı sağlayan hizmet ve yardımlar bütünü olarak tanımlanmaktadır (DPT 2001:11).

Kongar (1972), sosyal hizmet/sosyal çalışma pratiğini evrensel temel yaklaşımları da esas alarak üç sınıfa ayırmıştır: Kişinin sorunlarının çözülmesine yönelmiş bir meslek olarak ele alan tanımlar, sosyal çalışmayı sosyal refah alanına bağlı olarak ele alan tanımlar ve sosyal çalışmayı bir toplumsal kurum olarak ele alan tanımlar. Kişilerin sorunlarının çözümünde sosyal hizmetler, toplumun sosyo-ekonomik seviyesini bir veri kaynağı olarak ele alır ve kişilerin sosyo-ekonomik yapıya uyumları artırılmaya çalışılır. Sosyal refah alanında sosyal hizmetler bireylerin, grupların ve toplulukların yaş ayırt etmeksizin sosyal işlevselliğini artırmayı amaçlar ve birey ile toplumun refahı arasında denge sağlar. Sosyal hizmeti toplumsal bir kurum olarak ele alan tanımlar ise, sosyal refahı sağlamak amacıyla çalışan kurumlara bireylerin entegre olması ve bu süreçte karşılaştıkları zorlukları bu grup ya da örgüt içerisinde çözmesini vurgular.

Uluslararası Sosyal Hizmet Federasyonu (IFSW, 2014), sosyal hizmeti, sosyal değişimi ve gelişimi, teşvik eden, insanların güçlendirilmesini ve özgürleştirilmesini amaçlayan uygulamaya dayalı bir mesleki akademik disiplin olarak tanımlamaktadır. Bu bağlamda sosyal hizmet sosyal adalet, insan hakları, kolektif sorumluluk ve farklılıklara saygı ilkelerini merkeze alır. Sosyal hizmet, sosyal çalışma teorileri, sosyal bilimler ve beşerî bilimlerin bir araya geldiği alanlardan yaşamın zorluklarıyla başa çıkmayı ve refahı artırmayı amaçlar. Sosyal Hizmet Uzmanları Ulusal Birliği (NAWS) sosyal hizmeti, birey, grup ve toplulukların sosyal işlevselliklerini artırmak, korumak ve uygun toplumsal koşullar sağlamak amacıyla yardım eden mesleki bir aktivite olarak tanımlamaktadır. Sosyal Hizmet Eğitim Konseyi (CSWE) ise sosyal hizmeti, birey, aile, grup, topluluk ve toplumların sosyal işlevselliğini artırmak amacıyla yardım etme süreci olarak tanımlamaktadır.

Günümüzde sosyal hizmetler, yalnızca muhtaç, yoksul ve marjinal gruplara yardım etmekle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda insan kaynaklarının geliştirilmesi, yaşam kalitesinin artırılması ve yerel toplumun kalkınmasının sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Bunlara ek olarak, sosyal hizmetin gelir dağılımının düzenlenmesi ve eşitsizliklerin giderilmesi gibi görevleri de bulunmaktadır. Bu roller ve görevler göz önüne alındığında, sosyal hizmetlerin koruyucu-önleyici, iyileştirici-rehabilite edici ve değiştirici-geliştirici gibi temel işlev ve amaçları bulunmaktadır (DPT 2001:11). Sosyal sorunların önlenmesinde Türkiye'nin refah rejimi ve sosyal hizmet örgütlenmesi dikkate alındığında daha çok tedavi-rehabilite edici özellikler sergilediği gözükmektedir. Bu nedenle, sosyal sorunlar ortaya çıktıktan sonra sosyal hizmet müdahaleleri devreye girmektedir. Fakat son dönemlerde hizmetlerin çeşitlenmesi ile koruyucu-önleyici çalışmalara da yer verilmektedir (Yıldırım, Şahin 2019:2540).

2.5. Türkiye’de Sosyal Politikaların Tarihsel Gelişimi

Sosyal politikanın tarihsel kökenleri, olgusal olarak Sanayi Devrimi’ne kadar götürülmektedir (Taşçı 2014:9). Kavram, 19. yüzyılda gerçekleşen ekonomik ve sosyal gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Özdemir 2007:13). İngiltere’de başlayan daha sonra Batı Avrupa’ya ardından Dünya’ya yayılan Sanayi Devrimi’yle birlikte tarım toplumundan sanayi toplumuna geçilmiştir (Aybar 2023:27). Kıta Avrupa’sında, “sosyal politika terimi” toplumun genel refahını artırmaya yönelik politika ve uygulamaları ifade etmek için yaygın olarak kullanırken, Kuzey Amerika’da ise bu kavram “sosyal refah politikası” olarak daha yaygın bir şekilde kullanılmaktadır (Alımanoğlu Yemişçi 2017:643). Sanayi Devrimi’nin etkisiyle, işsizlik, kötü çalışma koşulları ve düşük ücretler gibi sorunlar ortaya çıkmış ve bu durum devletin birtakım önlemler almasını zorunlu kılmıştır (Yuvalı 2020:49-50). Fabrikalarda ortaya çıkan işçi sınıfının sorunları, modern anlamda sosyal politikaların doğmasına zemin hazırlamıştır (Taşçı 2014:9). Bu süreç, Bismarck tarafından 1883’te getirilen sosyal sigorta düzenlemesine ve 1942’de Beveridge Raporu ile refah devleti uygulamalarına temel oluşturan çerçeveye kadar izlenebilmektedir (Sur 2019:6).

Türkiye’de sosyal politikaların gelişimi, Sanayi Devrimi’ni yaşayan Batı Avrupa ülkelerine göre farklı bir zaman diliminde ve çizgide gerçekleşmiştir (Altan 2021:136). Türkiye’de modern sosyal politikaların üretilmesi ve uygulanması, Dünya ülkeleriyle karşılaştırıldığında daha geç gerçekleşmiştir. Türkiye’de modern anlamda sosyal politikalar, 1960’lardan sonra önemli bir gelişme göstermiştir (Yeler 2019a:275). Bu durumunun temelinde, Osmanlı Devleti’nin tarımsal ekonomiye dayalı olarak ham madde üretimi yapması ve zanaatkarlarını, atölyelerde üretim yapanları teknoloji karşısında korumasız bırakması gibi sosyo-ekonomik faktörler yatmaktadır. Söz konusu durum Osmanlı Devleti’nin sosyal politika üretim sürecine girişini geciktirmiştir (Yenihan 2017:179-180).

Türkiye’de sosyal politikaların tarihsel gelişimi Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki döneme ayrılarak incelenmektedir (Altan 2021:136). Sosyal nitelikte ve modern anlamda kamusal politikalar esas itibari ile Cumhuriyet Dönemi ile uygulanmaya başlamış ve Cumhuriyet Dönemi sosyal politikalar anlamında önemli bir dönüşümün başlangıcı olmuştur (Şişman 2017:2; Altan, 2021:136).

Osmanlı Devleti’nde toplumun sosyal hizmetler ve diğer sosyal alanlara yönelik ihtiyaçları, devlet yapısı içindeki kurumlarla karşılanmamıştır (Taşkesen 2017:58). Osmanlı Devleti’nde, küçük yerleşim merkezlerinde yaşayan kalabalık aileler, akrabalar ve komşular sosyal koruma gereksinimin karşılanmasında önemli bir rol oynamışlardır. Bu gruplar arasındaki güçlü yardımlaşma duygusu ve akrabalık ilişkileri, sosyal güvence sağlanmasına katkıda bulunmuştur (Altan 2021:137).

Osmanlı Devleti'nde sosyal güvence sistemine katkıda bulunan diğer kurumlardan bir tanesini de vakıflardır (Taşkesen 2017:57). Osmanlı'da vakıf kültürünün hâkim olması, hizmetlerin daha çok hayırseverlik ve yardımseverlik duyguları ile sunulmasına yol açmış ve hak temelli bir yaklaşımın önüne geçmiştir (Şişman 2017:3). Kalabalık aileler, sıkı akrabalık ve komşuluk ilişkileri ve dini inançların etkisiyle yapılan yardımlar, toplumun dezavantajlı konumunda bulunan gruplar için önemli bir sosyal koruma sağlamıştır (Altan 2008 akt. Şişman 2017:2). Osmanlı Devleti'nde vakıfların varlığı, devletin sosyal yardımlar alanında etki alanını daraltmıştır. Bununla birlikte vicdani sorumluluk ve İslam inancının etkisiyle yapılan yardımların ve hizmetlerin vakıflar ve kişiler aracılığı ile gerçekleştirilmesi, sosyal politika yönündeki talepleri de geciktirmiştir (Güvercin 2004 akt. Şişman 2017:2). Nitekim, 19. ve 20. yüzyıllarda merkezileşme ile bu kurumlar işlevselliğini yitirmiştir (Aybar 2023:45).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla, büyük bir tarım toplumu ve onun şekillendirdiği bir toplumsal yapı devralınmıştır. Ancak, Türkiye Cumhuriyeti tarımsal ekonomi biçimini devralmasına rağmen modern dünyanın ekonomik ve toplumsal gelişmelerini takip etmeyi ihmal etmemiştir (Bedir vd. 2018:66). 1923 yılında, ulusal sanayinin kurulması ve yabancı sermayeye son verilmesi hedefiyle İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiş ve bu kapsamda 1927 yılında Teşviki Sanayi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Altan 2021:143). Devletin çalışma yaşamına müdahalesi ise 1921 yılında, *“Zonguldak ve Ereğli Havza-i Fahmiyesinde Mevcut Kömür Tozlarının Amele Umumiyesine Olarak Fűrühtuhuna Dair Kanun”* ve 151 sayılı *“Ereğli Havza-i Fahmiye Amelesinin Hukukuna Müteallik Kanun'un”* yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Bu kanunlarla birlikte, çalışma hürriyeti, çalışma saatleri, ücretleri ve çalışma yaşı gibi düzenlemelerin yapıldığı bilinmektedir (Bedir vd. 2018:66). Dönemin koşulları ve sosyo-ekonomik yapısı göz önünde bulundurulduğunda bu dönem sosyal politikalarının ağırlıklı olarak ekonomik düzlemde işçi-işveren ilişkisini düzenlemeye yönelik hazırlandığını göstermektedir (Genç, Çavuşoğlu, Çöpoğlu 2020:240).

Türkiye'de modern anlamda sosyal nitelikli politikaların ise çok partili dönemde izlenmeye başladığı söylenebilir (Bedir vd., 2018:69). İkinci Dünya Savaşı sonrası dünyada yeni ortaya çıkan düzen Türkiye'yi de etkilemiş ve devlet işçileri koruyacak düzenlemeler yapmaya devam etmiştir (İpek 2022:19). 1945 yılında “iş yaşamı ile ilgili hususları düzenleme, yürütme ve denetleme ile görevli” olmak üzere Çalışma Bakanlığı 4763 sayılı yasa ile kurulmuştur. Bakanlığın kurulmasının ardından İş ve İşçi Bulma Kurumu kurulmuş, aynı yıl 4772 sayılı yasa ile İş Kazalarıyla Meslek Hastalıkları ve Analık Sigortası Kanunun kabulü ile ilk kez Türkiye'de sosyal sigorta düzleminde önemli adımlar atılmıştır. Bunun ardından, 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu 1945 yılında hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur. 1949 yılında ise 5434 sayılı kanun ile Emekli Sandığı çatısı altında çeşitli kurum ve kuruluşlara ait yardım ve biriktirme sandıkları bir araya getirilmiştir. Aynı yıl

içinde 5417 sayılı kanunla “ihtiyarlık”, 1950 yılında 5502 sayılı kanunla “maluliyet”, “ihtiyarlık ve ölüm” sigortaları uygulamaya koyulmuştur (Altan 2021:154-155).

Türkiye’nin sosyal politika tarihinde, devletin sosyal politikalardaki rolü ve hukuki varlığı açıkça 1961 Anayasası’nda belirtilen “sosyal hukuk devleti” ilkesiyle görülmektedir (Taşçı 2014:9). 1961 Anayasası’nın 2. maddesinde “*Türkiye Cumhuriyeti insan haklarına ve başlangıçta belirtilen ilkelere dayalı milli, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir*” tanımlaması ile ilk kez sosyal devlet anlayışına vurgu yapılmıştır. Bu anlayış beraberinde vatandaşın sosyal politikalardan ve uygulama araçları olarak sosyal hizmet ve yardımlardan “hak temelli” bir anlayış ile yararlanmasına imkân sağlamıştır (Bedir vd. 2018:77).

1963 yılında, 3017 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat Kanununa binaen Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bünyesinde Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuş, il merkezlerinde Sosyal Hizmet Koordinasyon Kurulları ve İl Sağlık Müdürlükleri bünyesinde Sosyal Hizmet Müdürlükleri kurulmuştur. Müdürlükler, sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerinin düzenlenmesinde, muhtaç çocuk ve yaşlıların korunmasında, bakım ve rehabilitasyonun sağlanmasında ve aynı zamanda Sosyal Hizmetler Enstitüsünün idari ve bilimsel işlerinin yürütülmesinden sorumlu olmuştur (Kalaycı 2020:70). Bu müdürlükler uzun bir süre sosyal hizmetlerin yürütülmesinde aktif olarak çalışmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde sosyal hareketliliğin artması, kırsal alanlardan kent merkezlerine göçlerin devam etmesi ve buna bağlı olarak sosyal ihtiyaçların artması, gelir dengesizliklerinin ortaya çıkması ve sosyo-politik kimlik hareketlerinin belirginleşmesi, kamusal düzlemde birtakım tedbirlerin alınmasına ve bu uygulamaların sosyal politikalar aracılığı ile gerçekleşmesine sebep olmuştur (Yeler 2019a :277-278).

1982 Anayasası’nda, devletin sosyal hukuk devleti olduğu belirtilmiş, kişilerin ve toplumun refahı, huzuru ve mutluluğunun sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Bu kapsamda, siyasal, ekonomik ve sosyal engellerin kaldırılarak bireylerin maddi ve manevi varlığının geliştirilmesi için gerekli koşullar oluşturulması, devletin görevi olarak kabul edilmiştir (Yeler 2019a:275). 1999 yılında, sosyal politikanın ana başlıklarından biri olan sosyal güvenlikle ilgili reform süreci başlamış ve 2006 yılında Sosyal Güvenlik Kurumu, SSK, BAĞ-KUR ve Emekli Sandığı’nı tek çatı altında birleştirmiştir. 2008 yılında ise toplumdaki tüm bireyleri kapsayacak şekilde Genel Sağlık Sigortası düzenlemesi yapılmıştır. Sosyal güvenlik reformu kapsamında yapılan bir diğer değişiklik ise primsiz ödemeler olarak bilinen sosyal yardımların ve sosyal hizmet uygulamalarının düzenlenmesidir (İpek 2022:21)

90'lı yıllardan itibaren, sosyal hizmet ve yardımların parçalı yapısı ve dağınıklığı konusunda tartışmalar ve arayışlar başlamış, 2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformu çerçevesinde çeşitli yasalarla düzenlemeler yapılmıştır (Kalaycı 2020:72). Türkiye’de sosyal hizmet ve yardımların tek çatı altında birleştirilmesi ve politikaların kurumsal yapılanması ise 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın kurulması ile gerçekleşmiştir. Bakanlığın kurulması sosyal politika alanında bugüne kadarki en önemli kurumsallaşma adımını temsil etmektedir (İpek 2022:21). İlgili bakanlık, 2018 yılında Parlamenter Sistem’den Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile birleştirilerek “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı” adı altında birleştirilmiştir. Ancak daha sonra, 21 Nisan tarihli ve 31461 sayılı Resmî Gazete ’de yayımlanan bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı iki ayrı bakanlık olarak kurulmuştur.¹

Bu çalışmanın kapsamında sosyal politika uygulama aracı olarak sosyal hizmetlerden bahsedilecek ve ardından 1960 sonrası dönemi kapsayan modern anlamda “Aileye ve Kadına” yönelik hizmetlerin tarihi ve kurumsal yapının gelişimi sosyal politika anlayışı üzerinden aktarılacaktır.

1960’lı yıllarda Avrupa’da II. Dalga Kadın Hareketlerinin etkisiyle birlikte, 1970’li ve 1980’li yıllarda Türkiye’de kadın hareketlerinin ortaya çıkmasında önemli bir rol oynamıştır. Türkiye’de bu dönemde kadın derneklerinin etkisiyle sosyal politika çalışmalarının hazırlanması ve uygulanması gündeme gelmiş 1990’lı yıllarda somut adımlar atılmıştır (Sancar 2013:58). Organize bir şekilde başlayan kadın hareketi, kadın hakları ve refahına ilişkin sözleşmelerin imzalanmasına ve kadınlara yönelik sunulacak sosyal hizmetlerin kurum ve kuruluşların ortaya çıkmasına imkân tanımıştır (Toper, Aslan, Özpolat 2023:138).

Türkiye’de sosyal politikaların planlanmasında ve uygulanmasında uluslararası sözleşmelerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu kapsamda, Türkiye’de 1986 yılında yürürlüğe giren CEDAW (Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi), yasalar önünde eşitliği ve fiili eşitliği sağlamaya yönelik taraf devletlere yükümlülük getirmiştir (KSGM 2008:24). Türkiye’nin CEDAW sözleşmesine taraf olması ile kadın-erkek eşitliğinin devlet çatısı altındaki ilk oluşumu 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı olarak Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü içerisinde “Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu’nun” kurulması ile olmuştur (Aybar 2023:55). Danışma kurulunun kurulması ile kadınların karşılaştığı sorunlar kamusal bir irade ile ele alınmıştır (Toper, Aslan, Özpolat 2023:139).

¹Bkz. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 73)

1990 yılında kadın alanını doğrudan ilgilendiren bir kuruluş olarak “Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı” kurulmuştur. Aynı sene içerisinde “Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumuna (SHÇEK)” bağlı olarak ilk kadın konukevi açılmıştır. 1993 yılında Devlet İstatistik Enstitüsü içerisinde “Toplumsal Yapı ve Kadın İstatistikleri Şubesi” oluşturulmuştur (Toper, Aslan, Özpolat 2023:140). 1998 yılında kabul edilen 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun, kadına yönelik şiddetin önlenmesi ve aile içi şiddet kavramının tanımlanması açısından ilk kez hukuksal bir metinden tanımlanmıştır. Bu kanuna dayalı olarak ve 2008 yılında uygulama yönetmeliği yürürlüğe girmiştir (Aybar 2023:57).

2000’li yıllardan sonra kadınlara yönelik çalışmalara daha fazla önem verilmeye başlanmıştır. Bu çalışmalara, 2003 yılında kabul edilen 4857 sayılı İş Kanunu, 2004 yılında Emziren ve Gebe Kadınlara Yönelik Yönetmelik, 2005 yılında 5393 sayılı Belediyeler Kanunu kapsamında kadın konukevlerinin açılmasının zorunlu hale getirilmesi, 2006 yılında Başbakanlık Genelgesi ile töre ve namus cinayetlerinin önlenmesi konusunda tedbirlerin alınması, 2009 yılında kadın-erkek eşitliği bağlamında Fırsat Eşitliği Komisyonunun kurulması, 2010 yılında Kadın İstihdamını Artırılması ve Eşitlik Sağlanması Bakımından Başbakanlık Genelgesinin yayımlanması, 2012 yılında kabul edilen 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun, 2013 Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesine Dair Yönetmelik, 2014 yılında kadına yönelik şiddetin azaltılması ve müdahale kapsamında çağrı merkezlerinin kurulması, 2016 yılında ise Şiddet Önleme ve İzleme Merkezlerini Hakkında Yönetmeliğin (ŞÖNİM) çıkarılması örnek gösterilebilir (Aybar 2023:63).

2.6. Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Tarihsel Gelişimi

İnsanoğlu, tarih boyunca toplumsal yaşamda çeşitli zorluklar ve güçlüklerle karşılaşmıştır. Toplumsal yaşamın getirdiği ilişki ve üretim biçimleri ise dengesizlikleri ve eşitsizlikler doğurmuştur. Her toplum, kendi içinde sosyal sorunlar ve risklere karşı mücadele yöntemleri geliştirmiş, bu mücadele toplumun değer ve dinamikleriyle şekillenmiştir (Yeler 2019a:275). Sosyal sorunların ve risklerin çeşitlenmesi, sosyal hizmetlere olan ihtiyacın artmasına neden olmuş ve sosyal hizmet pratiklerinin gelişimine katkı sağlamıştır.

Sosyal hizmet pratiklerinin oluşması her toplumda farklı zamanlarda ve farklı hızlarda gerçekleşmiştir. 19. yüzyılda Avrupa ve İngiltere’den Amerika’ya göçlerin etkisiyle yoksullara ve muhtaç durumda olan insanlara yardım etme süreci yerel yönetimlerin sorumluluğunda iken, hızlı nüfus artışının doğal bir sonucu olarak yoksulluk, hastalık ve işsizlik gibi sorunların giderilmesinde yerel yönetimler yetersiz kalmıştır (Toper, Aslan, Özpolat 2023:127). Özellikle Sanayi Devrimi ile

Üretim ve sınıfların değişmesiyle, sermaye ve işçi sınıfı ortaya çıkmış (Küçükoba 2022:165) ve sermaye ve işçi sınıfının sorunlarını çözmeye yönelik kapsamlı ve profesyonel çalışmalara ihtiyaç duyulmuştur. Söz konusu çalışmalar dar anlamda sosyal politika anlayışına bağlı olarak ve onun uygulama araçlarından biri olan sosyal hizmetlerin sunulmasına imkân sağlamıştır (Yeler 2019a:274-275). Bu kapsamda sosyal hizmetler, hayırseverlik ve yardımlaşmanın ötesine geçerek profesyonel bir görünüm kazanmıştır (Toper, Aslan, zpolat 2023:127).

Türkiye’de sosyal hizmetlerin gelişimi ise Cumhuriyet ncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem şeklinde iki ayrı dönem olarak incelenmektedir (Toper, Aslan, zpolat 2023:129). Cumhuriyet ncesi dönemde Osmanlı Devleti’nde, sosyal hizmetlerin gelişimi batılı ülkelere benzer bir şekilde gerçekleşmemiştir (Kalaycı 2020:64). Batılı lkelerde Sanayi Devrimi sırasında yaşanan gelişmelere paralel olarak bir sosyal güvenlik sistemi oluşurken, Osmanlı Devleti’nde sanayileşmenin daha geç başlaması ve bu nedenle sosyal güvenlik sistemlerinin oluşmasının Batı toplumlarına kıyasla daha geç gerçekleştiği belirtilmektedir (Türkoğlu 2013:289).

Batılı lkelerde Sanayi Devrimi’nde yaşanan gelişmelere paralel bir sosyal güvenlik sistemi oluşurken, sanayileşme sonrası ortaya çıkan işçi sınıfının sorunlarına çözüm aranmıştır (Kalaycı 2020:64). Osmanlı Devleti’nde sanayileşmenin geç başlaması nedeniyle sosyal güvenlik ve sosyal hizmet ihtiyacı, uzun bir süre boyunca ailevi, çevresel, dini temelli yardımlar ile vakıf ve lonca gibi kuruluşlar tarafından karşılanmıştır (Türkoğlu 2013:286). Osmanlı Devleti’nin toplumun ihtiyaçlarını karşılamada doğrudan veya dolaylı olarak görev aldığı görülmektedir. Devlet, kamu hizmetlerini (yönetim, savunma, güvenlik ve adalet) uzun bir süre boyunca merkezi yönetim ve taşra örgütleri aracılığıyla sağlamıştır. Diğer yandan sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve diğer sosyal yaşama ait hizmetler ise devletin desteğiyle vakıflar ve sosyal dayanışma ağları üzerinden sunulmuştur (Taşkesen 2017:57).

Genel kamu hizmetleri hariç Osmanlı Devleti’nde merkezi idare veya yerel yönetimler sosyal hizmetleri sunmak gibi bir politika yürütmemiştir. Bu hizmetleri, başta vakıflar olmak üzere ahilik ve lonca gibi meslek kuruluşları ile yakın evre tarafından yapılan yardımlar şeklinde sosyal nitelikli gönüllü ve sivil merkezli örgütler sunmuştur (Kesgin 2012 akt. Kalaycı 2020:65). Aynı zamanda vakıflar, dünya tarihinde “sosyal adalet”, “sosyal refah”, “dengeli gelir dağılımı”, “sosyal güvenlik” ve “sosyal hizmetler” gibi kavramların telaffuz edilmediği dönemlerde Doğu İşlam toplumlarında bulunan etkili kurumsal yapıya örnek olmuşlardır (Kalaycı 2020:65).

Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde, toplumsal yapının siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerden etkilenerak değişmesiyle vakıf geleneğinin zayıfladığı ve toplumun ihtiyaçlarını karşılama noktasında yetersiz kaldığı bilinmektedir (Fidan 2006:52). Özellikle Tanzimat ile başlayan

batılılaşma süreci, toplumsal yapıda önemli değişiklikler meydana getirmiş ve devlet, sunulacak hizmetler için sorumluluk almaya başlamıştır. Bu değişime örnek olarak 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu kapsamında belediyelere sosyal yardım alanında yetki verilmesi gösterilebilir (Zengin, Şahin, Özcan 2012:136).

Osmanlı Devleti, 19. yüzyıl sonlarına doğru sosyal refah alanında önemli hizmetler sunmaya başlamıştır. Bu dönemlerde Osmanlı Devleti'nin sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında önemli adımların atmasında II. Abdülhamit Han'ın büyük bir etkisinin olduğu bilinmektedir (Kalaycı 2021:66-67). Bu dönemde, sosyal hizmet kurumlarının kurulduğu ve kurumsal bir kimlik kazandığı görülmektedir. Bu dönemde, 1868 yılında faaliyete geçen Hilal-i Ahmer Cemiyeti (Kızılay) ve 1896 yılında yaklaşık bin kişilik kapasiteyle hizmete başlayan Daru'l Aceze kurumları öne çıkmaktadır. Ayrıca, 1899 yılından itibaren yoksul kadınlara ve çocuklara hizmet veren modern bir çocuk hastanesi olarak faaliyet gösteren Hamidiye Etfal Hastane-i Alisi, 1902 yılında üç yüz yetime barınma ve eğitim imkânı sunan Darulhayr-i Ali gibi kurumlar da önemli bir rol oynamıştır (Kalaycı 2020:67). Bunların yanı sıra, birçok vilayette gureba hastaneleri ve kimsesiz çocuklar için sanayi mekteplerinin kurulduğu bilinmektedir (Yeler 2019b:14). Bahsi geçen kurumlar Cumhuriyet sonrası dönemde faaliyetlerine devam etmiş ve sosyal hizmetler alanında yapılacak çalışmalara referans olmuştur.

Modern bir sosyal hizmet fikriyle 1921 yılında, yetim ve öksüz çocukların korunmasına yönelik bir organizasyon olarak Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur (Sarıkaya 2007:324). Cemiyet, küçük yaştaki çocuk ölümlerinin azaltılması, yetim ve öksüz kalan çocukların sağlıklı bir şekilde gelişmelerini tamamlaması, fuhuştan korunmaları, şiddet ve işkenceden uzak bir yaşam geçirmeleri için çaba göstermiştir (Kantar, Demir 2023:203). Ayrıca cemiyet, çocukların doğduğu andan itibaren kendi yaşamalarını sürdürebilecek bir düzeye kadar geçen süreç için çocuk yuvaları açmıştır (Sarıkaya 2007:332). 1917- 1983 yılları arasında sivil bir organizasyon olarak çalışan cemiyet faaliyetleri ile söz konusu çocuk yuvalarının açılmasıyla devletten ve vatandaşlardan gelen gelirler ile düzensiz olan sosyal yardımlar bir sistematığe bağlamıştır. Cemiyet, sosyal yardımların düzenli hale getirmesinin yanı sıra sosyal hizmet uygulamalarının yapıldığı kurumların da öncüsü olmuştur (Kantar, Demir 2023:203-205). 1935 yılında Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin adı Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu olarak değiştirilerek 1937 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile kamu yararına çalışan kurum statüsüne geçmiştir (Kalaycı 2020:69). Kurum, Resmî Gazete 'de yayınlanan ve halen geçerli olan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu kapsamında Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 1983 yılında kurulmuş ve Başbakanlığa bağlanmıştır (Kantar, Demir 2023:203).

1949 yılında yürürlüğe giren “Korunmaya Muhtaç Çocuklar Hakkında Kanun” ile beden, ruh ve ahlak gelişimleri tehlikede olan, anne veya babası belli olmayan ve Türk Medeni Kanun'a göre haklarında korunma kararı alınması gereken çocukların korunarak bakımlarının sağlanması

amaçlanmıştır. Bu yasa çocuklara yönelik sosyal hizmetlerin kurumsal bir bütünlük kazanması açısından önemli bir adımı temsil etmektedir (Kalaycı 2020:69). Kanun, 1957 yılında 6972 sayılı yasayla yeniden düzenlenmiştir. Kanun kapsamında illerde kurulan birliklerle, kimsesiz ve bakıma muhtaç çocuklara yönelik sosyal hizmet faaliyetleri sunulmuştur (Yaşar, Dağdelen 2013:206).

1959 yılında, sosyal hizmet faaliyetlerinin geliştirilmesi, iyileştirilmesi ve toplumun ihtiyaçlarının tespiti amacıyla Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağlı olarak Sosyal Hizmetler Enstitüsü kurulmuştur. Daha sonra, 1961 yılında bu enstitüye bağlı olarak sosyal hizmet alanında çalışacak uzmanları yetiştirilmesi amacıyla Sosyal Hizmetler Akademisi kurulmuştur (Yeler 2019a:277). 1963 yılında Sosyal Hizmetler Enstitüsü ve Akademisi'nin kurulmasının ardından Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı bünyesinde "Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü" kurulmuş ve bu genel müdürlük, bahsi geçen Sosyal Hizmetler Enstitüsü'nün idari ve bilimsel işlerinin denetimini yapmakla birlikte her türlü sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde sorumlu olmuştur (Kalaycı 2020:69; Türkoğlu 2013:292).

1976 yılında, sosyal yardım ve hizmet alanında muhtaç, kimsesiz yaşlılar ile yoksul ve engellilere yönelik yapılan bir hizmet, 2022 sayılı "65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun" ile düzenlenmiştir. Bu kanunla, 65 yaşını doldurmuş, sosyal güvenlik kapsamında bir geliri bulunmayan ve diğer çeşitli nedenlere bağlı olarak maddi geliri bulunmayan kişilere aylık bağlanması hedeflenmiştir (Kalaycı 2020:70). Yoksula aylık bağlanması sadece 65 yaşını doldurmuş olanları değil, 65 yaşını doldurmamış ancak hayatını idame ettiremeyecek düzeyde olan yaşlıları ve engellileri de kapsamıştır. İlgili yasa devletin ilk olarak kapsamlı yürüttüğü çalışma olarak değerlendirilmiştir (Kesgin 2012:47).

1983 yılında, kabul edilen 2828 sayılı kanunla kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, devletin sosyal hizmetlerde kurumsallaşmaya başladığı bir dönemi temsil etmektedir (Şimşek 2019:49). Söz konusu kanun, korunmaya ve bakıma muhtaç çocuk, aile, engelli ve yaşlılara sosyal hizmetleri ulaştırmak ve teşkilatın kuruluş görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemek, kuruluşların faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemek amacıyla oluşturulmuştur (Kalaycı 2020:71).

1986 yılında sosyal yardım alanında ilk kapsamlı uygulama olan Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonu kurulmuştur. Bu dönemde sosyal yardım faaliyetlerinin mülki idare amirliği başkanlığındaki toplam 973 Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı aracılığıyla gerçekleştirildiği bilinmektedir (Şimşek 2019:49). 1992 yılında ise Yeşil Kart Kanunu yürürlüğe girerek, yoksulların tedavi masraflarının karşılanması yönünde çalışmaların gerçekleştirildiği bilinmektedir (Kesgin 2012:47).

1980’li yıllar, Türkiye’de kırsal alanlardan kentsel bölgelere yoğun göç hareketliliğinin yaşandığı, bu durumun kentsel alanlarda yoksulluğun artmasına ve çeşitli sosyal sorunların ortaya çıkmasına neden olduğu bir dönemdir. Kent bölgelerine taşınan yoksullukla beraber işsizlik, sosyal güvence eksikliği sosyal sorunlarda artışların yaşanmasına neden olmuştur. Bu dönemde devlet, sosyal sorunların çözülmesi ve sosyal refahın artırılması amacıyla sosyal politika düzenlemeleri gerçekleştirmiştir (Yeler 2019a:277-278). Yukarıda bahsedilen düzenlemeler genellikle merkezi devletin sorumluluğunda olmuş, bununla birlikte diğer hizmetler sivil toplum, gönüllü kuruluşlar, hemşeri dernekleri ve aile kurumu üzerinden yürütülmüştür. Ancak, bu düzenlemelerin parçalı ve dağınık bir yapıda olması, takibinin ve denetiminin zorlaşmasına neden olmuştur. Bu dağınıklığın giderilmesi ve hizmetlerin sistematik bir şekilde sunulması amacıyla 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuştur (Kesgin 2012:47).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 2011 yılında 633 sayılı KHK (Kanun Hükmünde Kararname) ile kurulmuştur. Bu kararname ile bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir.² KHK ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü kapatılmıştır. Daha önceleri daire başkanlıkları tarafından yürütülen hizmetler, KHK ile genel müdürlükler aracılığıyla sunulmaya başlanmıştır. Ana hizmet alanlarından Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi çeşitli müdürlükler kurulmuştur. Bu sayede, bakanlık bünyesinde 14 adet hizmet birimi kurulmuş ve 5’i doğrudan sosyal yardım ve sosyal hizmetlerle ilgilenmiştir (Kesgin 2012:48).

2011 tarihli 633 sayılı KHK’nın 2. maddesi ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler Kanunu’nun 4. maddesi temel alınarak, Sosyal Hizmet Merkezlerinin kurulmasına ilişkin yönetmelik 2013 yılında yayımlanmıştır.³ Bu yönetmelikle çocuklar, gençler, kadınlar, engelliler, yaşlılar gibi dezavantajlı gruplara yönelik koruyucu önleyici, destekleyici ve geliştirici hizmetlerin sunulması amaçlanmıştır. Bakanlığın kurulmasıyla hizmetlerin tek bir çatı altında toplanması esas alınırken, sosyal hizmet merkezlerin kurulmasıyla hizmetlerin topluma daha kolay ulaştırılması, hizmet kalite standartların yükseltilmesi ve etkinlik ile verimliliğin artırılması hedeflenmiştir (Bürüngüz 2021:11).

Yeni kurulan bakanlığın görevleri arasında dezavantajlı gruplar olarak bilinen- kadın, engelli, çocuk, yaşlı ve yoksullar- gruplara yönelik politikaların geliştirilmesi, stratejilerin belirlenmesi, sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin yürütülmesi, hizmetlerin desteklenmesi ve geliştirilmesi, hizmet standartlarının belirlenmesi ve ilgili hizmet kuruluşlarının açılması ve işletilmesi bulunmaktadır (Başaran 2014:5). Bakanlığın kurulmasıyla birlikte “eş güdüm ve koordinasyon” önemli bir boyut

² Bkz. 633 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname

³ Bkz. Sosyal Hizmet Merkezleri Yönetmeliği

kazanmıştır. Sosyal nitelikli hizmetlerin sunulmasında özel sektöre de görev gördürülmüştür. Bakanlık bu düzlemde hizmeti sunan değil, hizmetin sunulmasını sağlayan bir kurum haline gelmiştir. Diğer alanlarda olduğu gibi hizmetin taşere edilmesi, özel sektöre gördürülmesi, sosyal hizmet ve sosyal yardım alanında da görülmüştür. Bu durum hizmet sunumunda “yerel yönetimler”, “gönüllü kuruluşlar”, “gerçek kişiler”, “tüzel kişilere” bırakabilme imkanını ifade etmektedir (Kesgin 2012:48).

2.7. Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Yönetimi

Dünya çapında kamu yönetimi örgütlenmesi, genellikle merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki temel ilke etrafında şekillenmektedir. Ancak, sadece merkezden yönetim ya da sadece yerinden yönetim ilkesine dayalı örgütlenmiş bir devlet modeli bulunmamaktadır. Her devlet sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihi şartlarını dikkate alarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesinin karışımından oluşan bir yapılanmaya gitmektedir. Bazı ülkeler merkezden yönetime ağırlık verirken bazıları iki ilke arasında denge kurmaya çalışmaktadır (Oktay 2019:17). Türkiye’de 1982 Anayasası ile kamu idarelerinin kuruluşları ve görevleri konusunda merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri genel çerçeve olarak kabul edilmiştir (Oktay 2019:34).

Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin belli bir merkezde toplanması ve bir hiyerarşi içerisinde tek elden yürütülmesidir. Bu sistemde hizmetlerin planlanması, yürütülmesi, gelir ve giderlerinin planlanmasında tek merkez ve yetkili kişi devlettir. Diğer bir deyişle tüm hizmetlerin ve hizmetleri sunan kurum ve kuruluşların bir başkentte bulunması ve merkez tarafından kararlar başkentte alınarak taşra teşkilatlarına yönlendirilmesi merkezden yönetim şeklini yansıtmaktadır (Eryılmaz 2016:30). Diğer sistem olan yerel yönetim ise merkezi yönetimin örgüt ve hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Başaran 2014:2).

Modern ulus devletin en önemli görevlerinden birisi de kamu hizmetlerini kamu yararı düşüncesi içerisinde vatandaşların beklentileri doğrultusunda sunabilmektedir. Kamusal hizmetlerin ise merkezi yönetim ya da yerel yönetimler tarafından sunulması konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Hangi hizmetlerin merkezi yönetim hangi hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından sunulacağı konusunda tartışmalar sürmektedir (Eryılmaz 2016:30). Bu noktada genel geçer karar, faydası ülke sınırlarına kadar taşan hizmetleri merkezi idarenin, faydası yerel ölçekte kalan hizmetlerin ise yerel idarelerin sunması yönündedir (Sezer, Vural 2010:204).

Kamu hizmeti içeriği, zaman ve mekâna göre değişebilmektedir. Genel anlamda, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel, kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetler olarak tanımlanmaktadır (Sezer, Vural 2010:205). Bir başka açıklamaya göre kamu hizmeti, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya onların gözetimi ve denetimi altında yürütülen

halkın ortak nitelikli hizmeti olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz 2016:25). Kamu maliyesinde bir hizmetin kamu hizmeti niteliği taşıyabilmesi için tüketiminde rekabetin olmaması ve tüketimden mahrum bırakmanın mümkün olmaması özellikleri bulunmaktadır (Sezer, Vural 2010:205).

Küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum süreciyle birlikte, yönetimlerin işlevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri ve merkezi idarenin yükünü hafifletmek amacıyla ve 1980 sonrası dönemde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği reform süreciyle dünyanın birçok yerinde yerel aktörler ve yerel yönetimler, güçlü bir organizasyon, yetki görev ve sorumlulukla varlık göstermiştir (Alodalı vd. 2007:2). Türkiye'de ise yerel yönetimler merkezi yönetim için tamamlayıcı, destekleyici, ikincil nitelikli hizmetleri sunan bir pozisyonda olmuştur (Kesgin 2016:321). Ülkelerin kamu yönetimleri, sosyal devlet uygulamalarının önemini farkına vararak bu yönde daha yüksek bir bilince sahip olmuş ve bu konunun sadece merkezi yönetim tarafından sunulan sosyal politikalar ile sınırlı kalmayabileceği anlaşılmıştır (Kocaoğlu, Aydoğan, Karabulut Akkuş 2017:158). Söz konusu durum yasalardan başlayarak uygulamaya kadar kendini her alanda göstermiştir. Sözleşme kapsamında hazırlanan 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ilk revizyon kanun olma özelliği göstermekle birlikte, bu kanunla belediyelerin yetkileri artırılmış ve hizmet alanları genişlemiştir (Alodalı vd. 2007:8). Yerel yönetimlere yetki devrinin gerçekleşmesi ve hizmet sağlayan ana birim olarak yerel yönetimlerin ön plana çıkması önemli bir gerçekliği yansıtmaktadır. Söz konusu gerçeklik dünya ülkelerinde hızlıca kabul edilirken Türkiye'de bu yönetim şeklini yakından takip etmiş ve idari hizmet paylaşımında yerel yönetimler önemli aktörler olmuştur (Kesgin 2016:321).

Gerek idari hizmet paylaşımı gerekse de sosyal hizmetlerin bölüşümünde sosyal devlet anlayışıyla ve yerel yönetimlere yerel demokrasinin artacağı düşüncesiyle daha fazla yetki verilmeye başlanmıştır. Sosyal devlet olma özelliği ve bu düzlemde sosyal politika araçlarını kamusal hizmetlerin sunumunda kullanılması; hizmetlerin sunumunda yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin tercih edilmesi beraberinde sosyal belediyeçilik anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Sosyal politika, sosyal belediyeçiliğe kurumsal açıdan nitelik kazandıran ve doğrudan işlemlerini sağlayan bir olgu olmuştur. Günümüzde sosyal politika anlayışı sosyal belediyeçilik alanından yerel yönetimlere birçok yeni görev yüklemiştir (Özer 2015:91).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi, kamusal sorumlulukların halka en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından sunulmasını vurgular (Alodalı vd. 2007:4). Bu ilke, açık ve somut bir ifade ile halka yakınlık (subsidiarity- hizmette yerellik) yerelleşmenin temel eksenini olarak görülür. Yerinden yönetimin gelişmesiyle merkezi yönetim tekelinde bulunan hizmetlerin kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması istemiyle yerel yönetimlere aktarılması hizmette yerellik ilkesinin işlerlik kazanmasına neden olmaktadır (Keleş 1994 akt. Başaran 2014:2). Özellikle idari yönetim dağılımında hizmetler ne kadar yerelleşirse, halka en yakın ve en küçük birime bu

yetkiler ne kadar dağıtılsa yönetimlerin o kadar demokratik olduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda “subsidiarity” ilkesi halka yakınlık olarak belirtilmiş ve demokratik yönetimlerin temel ilkelerinden birisi olmuştur (Kesgin 2016:321).

Türkiye’deki yerelleşme süreci, uluslararası bilimsel ve kültürel gelişmelere paralel olarak ilerlemiştir. Bu süreçte, 59. Hükümet döneminde 13.01. 2005 tarihli ve 5286 sayılı Kanun’un 6. maddesi gereği Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün görev ve yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi, ardından 61. Hükümet döneminde, 3 Haziran 2011 tarihli ve 633 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile aile ve sosyal politikalar çerçevesinde devlete ait bazı sosyal hizmet kuruluşlarının il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüş ve yerel hizmetlerin yerinden karşılanması yönündeki çabalar hız kazanmıştır.⁴

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin hizmetlerini üstlenmesi yerel yönetimleri daha işlevsel ve önemli kurumlar haline getirmiştir. Yerel yönetimlerin 2004 yılında başlayan mevzuat yenileştirme hareketi merkezi yönetimin yerel nitelikli görünen hizmetlerinin il özel idaresi ve belediyelere devredilmesini kolaylaştırmıştır. Daha önceleri il özel idareleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi algılanmış ve varlıkları tartışma konusu olmuştur. Nitekim, mevzuat yenileme çalışmaları ile il özel idareleri görev ve yetkiler açısından büyük bir sıçrama yaşamış belediyeler ise daha önce idarilerin inisiyatifi ile sunmuş oldukları hizmetleri yasal düzenlemeler ile kendilerine görev olarak verilmiştir (Başaran 2014:2). Yenileşme hareketi sosyal hizmetlerin sunumunun yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum tarafından sağlanmasına imkân tanımıştır. Bu kapsamda yenileşme hareketi ile birlikte, devletin hizmeti üreten değil daha çok denetleyen bir rol üstlenmesini öngören bir yapılanmaya işaret etmektedir (Artan 2011:37).

Kamusal sosyal hizmetler, sosyal güvenlik politikalarında olduğu gibi devlet bütçesinden karşılanmaktadır. Sosyal hizmetler, diğer sosyal güvenlik yöntemlerinden farklı olarak, öncelikli olarak nitelikli hizmet sunma ve toplumsal kalkınma amacına odaklanmaktadır. Türkiye’de sosyal hizmetler merkezi yönetim, yerel yönetim, özel kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından sunulabilmektedir. Merkezi yönetim düzeyinde sosyal hizmetler alanında ağırlıklı olarak” Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” faaliyet göstermekte yerelde ise “Belediyeler, İl Özel İdareleri” sosyal hizmet faaliyetlerinin yürütülmesinde aktif rol oynamaktadır.

⁴ Bkz. 5286 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

2.7.1. Merkezi Yönetim ve Sosyal Hizmet Uygulamaları

Merkezden yönetim kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesidir (Eryılmaz 2016:31). Merkezi yönetim kamu hizmetlerini bölge ve il düzeyinde örgütlenmiş kurumlar tarafından yürütmektedir. Örneğin Türkiye’de bakanlıklar, bakanlıkların taşra örgütleri, il ve ilçe mülki yönetimi (vali ve kaymakam) merkezi yönetimin bir parçasını oluşturmaktadır (Oktay 2019:17).

Kamusal sosyal hizmetlerin sunumunda, kamu yönetimindeki derinlemesine reformlarla birlikte, farklı kurumlar tarafından yerine getirilen benzer hizmetlerin tek bir çatı altında birleştirilmesi anlayışı benimsenmiştir. Bu yaklaşım, yönetim reformu çerçevesinde önemli bir yapılanma olan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın, sosyal hizmet ve yardımları tek bir kurum altında toplaması şeklinde olmuştur (Başaran 2014:3). İlgili bakanlığın kurulması daha önce “*Başbakanlığa bağlı olan birimleri, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Aile ve Sosyal Araştırmaları, Kadının Statüsü ve Sorunları, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüklerini bir çatı altına toplamış ve adı geçen mülga kurumlar dışındaki Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü’nün*” görevlerini kapsayacak şekilde tanımlanmıştır. Ayrıca yeni bakanlığın görevlerine Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı eklenmiştir (Kalaycı 2020:73).

633 sayılı KHK ile 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmuş, bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları ilgili kararname ile düzenlenmiştir.⁵ Kararnamenin 2. maddesinde Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Bu kapsamda toplumda dezavantajlı konumda bulunan çocuk, kadın, engelli, yaşlı, yoksul, şehit ve gazi yakınlarını kapsayan sistemli hizmetlerin yürütülmesi amaçlanmıştır. Nitekim bahsi geçen dezavantajlı kesimlere yönelik politikaların geliştirilmesi stratejilerin belirlenmesi, sosyal hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi, hizmet standartlarının belirlenmesi, ilgili hizmet kuruluşlarının açılması ve işletilmesine ilişkin hususlar bu kanun kapsamında düzenlenmiştir.

Kararnamenin 2. maddesinde, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi, sosyal hizmet ve yardımların koordinasyonunun sağlanmasında, kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyon sağlamasında yetkileri düzenlenmiştir (ASHB 2011:15). Bu üç önemli görev bakanlığın varlık nedenini ve misyonunu oluşturmaktadır. Kuruluş kararnamesinin 6. maddesinde bakanlığın hizmet birimleri belirtilmiş ve her hizmet biriminin görev, yetki ve imkanları sıralanmıştır. İlgili madde de daha önceleri dağınık yapıda bulunan başbakanlığa bağlı birimler aynı zamanda yeni bakanlığın müdürlükleri olarak

⁵ Bkz. 633 sayılı Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

düzenlenmiştir. Bu müdürlükler: “Aile ve Toplum Hizmetleri Müdürlüğü, Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Özürlü ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Denetim Hizmetleri Başkanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Özel Kalem Müdürlüğü” olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında toplanmıştır.⁶

Bakanlığın aile temelli uygulamaları ve politikaları kapsamında, ailenin bütünlüğünü koruma, yardıma ve bakıma muhtaç aile bireylerine maddi, manevi ve sosyal desteğin sağlanması hedeflenmiştir. Aile ve Toplum Hizmetleri Genel Müdürlüğü, bakanlığın varlık nedeni ve misyonuna paralel olarak görev ve yetkilere sahiptir. Bu kapsamda müdürlük, aile ve topluma yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmekle görevlidir. Aile yapısının ve değerlerinin korunması, güçlendirilmesi ve ailenin sosyal refahının artırılması için ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi, uygulanması, değerlendirilmesi ve izleme süreçlerinin yürütülmesi müdürlüğün görevleri arasında yer almaktadır. Ayrıca, topluma yönelik yürütülen sosyal hizmetlerde, kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişilerce iş birliği ve koordinasyonun sağlanması müdürlüğün görevleri arasında yer almaktadır (ASHB 2011:27).

Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü, bakanlığın çocuklara yönelik koruyucu, önleyici eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek ve koordine etmekle görevlidir. Çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunması ve sağlıklı gelişimi için gerekli önleyici ve düzenleyici mekanizmaları oluşturmak, geçici veya sürekli bir şekilde aile yanından uzakta kalmak zorunda olan çocukların bakım ve korumasını sağlamak, evlat edinme ve koruyucu aile hizmetlerini koordine etmek müdürlüğün görevleri arasında bulunmaktadır (ASHB 2011:26). Aile Sosyal Hizmetler Bakanlığı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü’ne bağlı yatılı bakım hizmeti veren kuruluşlar Çocuk Evleri, Çocuk Koruma İlk Müdahale Birimleri, Çocuk Destek Merkezleri ve Çocuk Evleri Sitesi olarak sıralanmaktadır (Akbin 2019:13).

Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü, engellilere ve yaşlılara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici hizmetlerin sunumunda, istihdamda ve eğitimde ayrımcılığa uğramadan insan hakları çerçevesinde toplumsal hayata katılımlarını sağlamaktadır. İlgili müdürlük, yaşlıların ve engellilerin yaşamlarını aileden ve sosyal çevreden ayrı kalmayacak biçimde yaşaması için plan ve programların oluşturulmasında ilgili kuruluşların açılmasında ve bu kuruluşların denetlenmesinden sorumludur (ASHB 2011:29). Bakım ve destek hizmetlerinin kurumsal olarak verildiği yerler:

⁶ Bkz. 633 Sayılı KHK

huzurevleri, huzurevi ve yaşı bakım rehabilitasyon merkezi, özel huzurevleri ile yaşı bakım merkezleri, yaşı hizmet merkezleri gündüzlü dayanışma hizmetleri ve yaşı yaşam evleri olarak bilinmektedir (Yıldırım 2021:45).

Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, ulusal düzeyde yoksullukla mücadele ve sosyal yardımlar alanında yürütülecek politika ve stratejilerin gelişmesi, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi süreçlerini koordine etmektedir. Müdürlük, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nun amaçlarını yerine getirmekle birlikte, gerekli idari ve mali tedbirleri almak, 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunun amaçlarını gerçekleştirmek ve uygulanmasını sağlamak ile sorumludur (ASHB 2011:30). Müdürlük aile, barınma- gıda, engelli- yaşı, eğitim ve sağlık alanlarında sosyal yardımlar yapmaktadır. Yardımlar, geniş bir yelpazede olup uygun kriterlerin karşılanması halinde ihtiyaç sahibi kimselere sunulmaktadır. Söz konusu hizmetlerin halka ulaşması ağırlıklı olarak Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığı gerçekleşmektedir.

Şehit Yakınları ve Gaziler Genel Müdürlüğü, ilgili bakanlığın şehit yakınlarına ve gazilere yönelik oluşturduğu sosyal hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bu hizmetler şehit ve gazi çocuklarının eğitimi, şehit yakınlarının ve gazilerin ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan desteklenmesi ve toplum ile entegre bir şekilde yaşayabilmeleri için gerekli düzenlemelerin planlanmasını, şehit yakınlarının ve gazilerin istihdamına yönelik uygulamalarının koordine edilmesini içermektedir (ASHB 2011:33).

Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, dezavantajlı grup olarak kadınlara yönelik koruyucu, önleyici, eğitici, geliştirici, rehberlik ve rehabilite edici sosyal hizmet faaliyetlerini yürütülmesini ve koordine edilmesini sağlamaktadır. Genel müdürlük, kadına karşı ayrımcılığın önlenmesi, kadının insan haklarının korunması, toplumsal statüsünün korunması ve geliştirilmesi, kadının sosyal yaşamda etkin hale getirilmesi için ulusal politikaların ve stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanması için çalışmalar düzenlemektedir. Ayrıca kadına yönelik şiddet, taciz ve istismarın önlenmesi için çeşitli tedbirleri almaktadır. Bu tedbirler kapsamında çeşitli uygulamalar ile kadına yönelik şiddet karşısında mücadele etmekte (ASHB 2011:28) ve şiddetle mücadele noktasında ŞÖNİM (Şiddet Önleme ve İzleme Merkezi) ve kadın konukevleri kurumsal anlamda çalışmalar yürütmektedir.

Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı'na bağlı genel müdürlükler, aile, kadın, çocuk, yaşı, engelli, şehit ve gazi gibi toplumda dezavantajlı konumda bulunan gruplara yönelik ilgili müdürlüklere ayrılmıştır. Bu müdürlükler, koruyucu ve önleyici çalışmalar yürüterek, bu grupların haklarını korumayı ve toplumda ayırım yapılmaksızın eşit şartlarda yaşamaları için faaliyet göstermektedir.

ASHB'ye bağlı müdürlükler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yaparak hizmetlerini sunmaktadırlar. 633 sayılı KHK ile müdürlüklerin kamu ve özel sektörle iş birliği yaparak

sosyal hizmet faaliyetlerini yürütülebileceği düzenlenmiştir. Nitekim bu kararnamenin kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği ilkesine dikkat çekmesi; yerel yönetim birimleri olan belediyeler ile iş bölümünün gerçekleşmesini yasal kılmaktadır. Örneğin en çok tekrarlan “sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin yürütülmesi ve koordine edilmesi” görevi merkezi yönetimle yerel yönetim görevlerinin örtüşen alanını oluşturmaktadır (Başaran 2014:5).

Genel itibariyle sosyal hizmet ve yardımların kapsamı bakım, rehberlik, danışmalık, rehabilitasyon ayni ve nakdi yardımlar şeklindedir. Bu hizmetler hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Özellikle, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu incelendiğinde, yerel yönetimlerin merkezi yönetime ait birtakım görev ve yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Yerel yönetimlerin tıpkı merkezi yönetimde olduğu gibi yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin sunulmasında sorumlu olduğu ve birtakım yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Söz konusu durum, yerel yönetimlerin aynı zamanda birer sosyal hizmet ve yardım kuruluşları olduğuna işaret etmektedir (Başaran 2014:5).

2.7.2. Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmet Uygulamaları

Yerel yönetim, belirli bir coğrafi alanı temel alarak örgütlenmiş yerinden yönetim esaslı bir yönetim şeklini ifade etmektedir. Yerel yönetimler, vatandaşların yerel ve ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunlar çerçevesinde kurulan ve karar organı halkın seçimi ile belirlenen, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir (Oktay 2019:18). Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere 3 çeşit yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Türkiye’deki iller büyükşehir olup olmamasına bağlı olarak farklı yerel yönetim organizasyonuna sahip olabilmektedirler. Bu organizasyonlar arasında en önemli işlev ve imkân belediyelerde bulunmaktadır (Genç 2009:60).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri olarak belediyeler 1980-2000 tarihleri arasında, anayasal düzenlemeler ile önemli bir boyut kazanmıştır. 1980 döneminin en önemli değişikliği 1984’te 195 sayılı KHK ve 3030 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyesi sistemine geçilmesidir. Söz konusu değişimin temelinde, dünyada 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda devam eden değişim ve dönüşüm süreci bulunmaktadır. Bu süreçte kamunun rolü yeniden tanımlanmış, yönetim ve hizmet sunumunda etkinlik, verimlilik, açıklık, katılım, hızlı karar verebilirlik, geleceğin belirsizliklerine karşı esnek ve hızlı karar alabilme özellikleri kamu kurumlarının yeni nitelikleri olarak tanımlanmıştır (Oktay 2019:29). 1990’lı yıllardan sonra desantralizasyon/yerelleşme anlayışının etkisiyle yerel yönetimler, yerel kalkınmadan istihdama ve yoksullukla mücadeleye kadar geniş bir yelpazede inisiyatif kullanmaya başlamışlardır (Ersöz 2005:140). Artan yerelleşme taleplerine paralel olarak Türkiye’de yasal düzlemde düzenlenmeler yapılmıştır (Pektaş 2010:12). Bu

kapsamda 2004'te 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005'te 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2005 tarihli 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu çıkarılmıştır. Yeni belediye kanunları ile mevcut modelin ana yapısı korunarak geliştirilmeye çalışılmıştır (Oktay 2019). 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelere sosyal belediyeçilik uygulamaları açısından oldukça geniş yetki ve imkanlar verilmiştir (Toprak, Şataf 2009:22). Bu bağlamda, belediyelerin sosyal devletin ilgi alanına giren sosyal hizmet faaliyetlerinden sorumlu olan kamu tüzel kişileri olduğu bilinmektedir (Genç 2009:62).

Sosyal belediyeçilik, yerel yönetimlere sosyal alanlarda planlama ve düzenleme işlevi sunmakla birlikte, kamu harcamalarının konut, sağlık, eğitim alanlarını da kapsayacak şekilde sosyal amaçlara kanalize edilmesi, toplumsal refahın artırılması ve sosyal adaletin sağlanması açısından önem arz etmektedir (Pektaş 2010:13). Sosyal politika anlayışı içerisinde yerel yönetimlerin sosyal hizmetleri sunması sosyal devlet ilkesi ile yakından ilgilidir (Genç 2009:61). Sosyal devlet anlayışının yerel yönetim düzeyindeki bir tür izdüşümü olarak sosyal belediyeçilik, sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin sunulması, yerel halkın iyi bir yaşam standardına erişmesini hedefleyen belediyeçilik anlayışını yansıtmaktadır (Pektaş 2010:5). Sosyal belediyeçilik anlayışı çerçevesinde sosyal hizmetler ve sosyal yardımlar sosyal politikanın uygulama pratikleri olmuştur. Sosyal devlet kavramının yereldeki tamamlayıcısı sosyal belediyeçilik anlayışı ile yapılan hizmetleri oluşturmaktadır (Özer 2015:93).

Sosyal hizmetlerin, merkezi birimler tarafından tek elden yönetilmesi ve sunulması, hizmetin idaresini zorlaştırdığı gibi bölgesel farklılıkların ve hedef kitlenin ihtiyaçlarının anlaşılabilmesi gibi zorlukları da beraberinde getirebilmektedir (Genç, Barış 2015:100). Ancak belediyelere, yerelleşme süreci ile sosyal hizmet sunumunda görev ve yetki alanlarının genişletilmesi bir dizi avantajı beraberinde getirmiştir. Belediyelerin merkezi yönetimin denetiminde olup merkezi rahatlatan bir yapı olması, bürokrasiyi azaltması, hızlı karar alabilme ve uygulayabilme, etkin ve ihtiyaca yönelik hizmet üretebilme bakımından önem arz etmektedir (Genç 2009:60).

Çalışmanın kapsamı gereği, belediyelerin sosyal hizmet uygulamaları ele alınacak, çalışmanın ikinci bölümünde ise kadın ve kadına yönelik şiddet alanında belediyelerin yasal yetki, görev ve sorumlulukları kapsamında hizmet sunumlarına değinilecektir.

Belediyelerin sosyal hizmet faaliyetleri yerel halkın ihtiyaçlarına göre şekillenmekle birlikte büyük oranda il sınırları içerisinde yaşayan dezavantajlı gruplara yönelik yapılmaktadır. Belediyeler kendi sınırları içerisinde yaşayan birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunlarıyla ilgilenmek ve bu sorunlara yönelik çeşitli müdahale yöntemleri geliştirmektedir. Hizmetler, çocuk,

engelli, yaşı, kadın ve aileyi içine alacak toplumsal hizmetleri kapsayacak biçimde geniş bir yelpazede sunulmaktadır (Özer 2015:94).

Yerel yönetim organizasyonları tarafından sunulan sosyal hizmetler, kuruluşun sahip olduğu kaynaklar ve personelin niteliğine ve etkinliğine bağlı olarak değişebilmektedir. Yoksullara yönelik sosyal hizmetler, yerel halkın sosyo-ekonomik seviyesine bağlı olarak belediyelerin en çok hizmet verdiği alandır. Belediyeler yoksulluğun nedenlerinin araştırılmasında, yoksullara götürülecek yardımların ve hizmetlerin planlanmasında ve geliştirilmesinde, yoksullukla mücadele programlarının oluşturulmasında, yoksulların topluma uyumları için sosyal ve ekonomik yardım programlarının geliştirilmesinde aktif olarak görev almaktadırlar (Genç 2009:64).

Belediyeler çocuklara yönelik hizmetleri, çocukların psiko-sosyal gelişimleri desteklemek, kent içerisinde özgürce ve güvenli bir şekilde yaşayabilmelerini sağlamak amacıyla düzenlemektedir. Çocukların fiziksel ve sosyal gelişimlerini destekleyecek parkların ve oyun gruplarının oluşturulması, çocukların okuma alışkanlığı kazanması ve bilgiye erişimlerini destekleme amaçlı çocuk kütüphanelerinin kurulması, eğitime destek kurslarının açılması ve kırtasiye desteğinin sağlanması, sağlıklı yaşam için sportif faaliyetlerin düzenlenmesi ve sağlık taramalarının gerçekleştirilmesi, çocuklara belediyeler tarafından sunulan bir dizi hizmete örnek olarak gösterilebilmektedir (Aka, Güngör 2018:188). Belediyelerin engellilere yönelik hizmetleri, ilçedeki engelli vatandaşların tespiti ve engellilik türlerinin belirlenmesi ile düzenlenmektedir. Engelli bireylerin sosyal, kültürel, sağlık ve eğitim alanlarında desteklenmesi, problemlerine yönelik çözümlerin geliştirilmesi ve rehberlik hizmetlerinin sunulması belediyelerin hizmetleri arasında bulunmaktadır. Belediyeler, engelli bireylerin günlük yaşamlarını kolaylaştırmak adına ayni ve nakdi yardımların yanı sıra ihtiyaç sahiplerine akülü/aküsüz tekerlekli sandalye temini, ev temizliği, acil yardım hizmetleri ve bakım hizmetlerini sunmaktadırlar (Pekşen 2014:37).

Belediyeler, yaşlılara yönelik hizmetlerini yaşlıların sosyal yaşama katılımı artıracak ve kentin imkanlarından yüksek düzeyde istifade edecek şekilde düzenlemektedirler. Belediyelerin, başlıca yaşlıca hizmet alanları içinde, barınma ve dolaylı gelir desteği, evde bakım hizmetleri, sağlık hizmetleri, huzurevi ve yaşlı bakım merkezleri gibi hizmetler bulunmaktadır. Belediyeler, yaşlıların kurumsal nitelikteki ihtiyaçlarını sağlarken diğer yandan yaşlılara yönelik boş zaman uğraşları, geziler ve çeşitli sosyal etkinlikleri de düzenlemektedir (Genç 2009:65). Belediyelerin gençlik hizmetleri, gençlerin eğitim, sağlık, sosyal, kültürel ve sportif yaşamlarını destekleyecek nitelikte hizmetler olarak çeşitlenmektedir. Bu kapsamda gençlik merkezleri, kütüphanelerin açılması, sınavlara hazırlık kursları, spor kursları, kültürel ve sanatsal faaliyetler, gönüllülük çalışmaları ve gençlik meclisleri beledilerin gençlere sunduğu hizmetler arasında yer almaktadır (Kaya 2019:38). Genç (2009), belediyeler tarafından sunulan gençlik hizmetlerinin iki ayrı kategoride değerlendirildiğini belirtmiştir.

İlki, gençlerin ihtiyaçları dahilinde tesislerin açılması, etkinliklerin düzenlenmesi ve eğitimlerine katkı sağlanması ikinci ise toplumsal yaşama katılımlarını artırmaktır.

Belediyeler, kadınların gündelik yaşamlarına en yakın kuruluşlar olarak bilinmektedir. Aynı zamanda gündelik yaşamda karşılaşılan zorluklara en kolay ve hızlı çözüm üretebilecek kuruluşlardır. Belediyeler tarafından kadınlara sunulan hizmetler, kadınların ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda değişebilmektedir. Ancak, belediyelerin sorumlu oldukları yasalar dahilinde, kadın alanında yapılacak hizmetleri genel çerçevesi çizilmiştir (Kaşıkırık 2021:85). Belediyeler kadınlara yönelik, sosyal, kültürel, sanatsal, sportif faaliyetlerin düzenlenmesinin yanı sıra kadınların haklarının geliştirilmesi, korunması ve sorunlarının çözümünde sorumludurlar. Kadınların, kalkınma ve mevcut fırsatlardan eşit bir şekilde yararlanması, çalışan kadınlara kreş ve anaokulu hizmetinin sunulması, anne- çocuk eğitimlerinin verilmesi, evde bulunan kadınlara yönelik meslek edindirme kurslarının sunulması belediyelerin sorumlulukları arasındadır (Genç 2009:65). Bunlara ek olarak, kadına yönelik şiddetle mücadelede, koruyucu ve önleyici çalışmaların gerçekleştirilmesi ile ilçe vatandaşlarının kadına yönelik şiddetle mücadelede bilinç ve farkındalık seviyesini artıracak çalışmaların sunulması, belediyelerin kadına yönelik şiddetle mücadele ilk basamak hizmet çalışmalarını yansıtmaktadır. İkinci basamakta, belediyeler kadına yönelik şiddetle mücadelede kadın konukevi hizmeti sunmakta ve şiddet mağduru kadınlar ile çocukların güvenli bir ortama geçişinde ve sonrasında barınma ihtiyacının karşılanmasında önemli bir rol oynamaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.KADINA YÖNELİK ŞİDDET VE TÜRKİYE’DE KADIN KONUKEVLERİNİN YÖNETİMİ

3.1.Şiddet Kavramı

Şiddet, insanlık tarihinde yaygın olarak gözlemlenen ve zamanla artarak günümüze kadar süregelen bir olgu olarak bilinmektedir (Çalışkan, Çevik 2018:218). Şiddet, insanlık tarihi boyunca var olan birçok bireysel ve toplumsal etkenle birlikte karmaşık bir olgudur (Akkaş, Uyanık 2016:33). Bu kapsamda, çocuk ihmal ve istismarından kadına yönelik güç kullanımına ve iş yerinde zor kullanıma kadar geniş bir yelpazede çeşitli formlarda görülebilmektedir (Güneri Yöner 2017:36). Şiddet ve saldırganlığın temelinde, insana ve doğaya zarar verme, bilerek kötülük yapma eylemleri bulunmaktadır (Tatlıoğlu Küçüköke 2015:197). Şiddet, toplumdaki güç ilişkilerinin sonucu olarak ortaya çıkmakta ve genellikle ikincil/savunmasız konumda bulunan bireylerin hedef alınması olarak bilinmektedir. Fiziksel, psikolojik, ekonomik, cinsel ve sözlü olarak gerçekleştirilen şiddet eylemleri, bireylerin veya grupların yaşam kalitesine zarar vermektedir (Çalışkan, Çevik 2018:218).

WHO 2002 (Dünya Sağlık Örgütü) şiddeti, bir halk sağlığı sorunu olarak ele almış ve şiddet eylemini gerçekleştirenlerin özelliklerden yola çıkarak şiddeti üç geniş kategoride ele almıştır. Bu üç kategori, daha spesifik şiddet türlerini yansıtacak şekilde bölünmektedir. İlk olarak, kendine yönelik şiddet, kişinin kendisine uyguladığı şiddet olarak bilinmekte ve kişinin kendine kasıtlı olarak zarar verme davranışını uygulaması olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda intihar teşebbüsleri, kendini yaralama ve kendini istismar etme kendine yönelik şiddet olarak tanımlanmaktadır. İkinci olarak kişilerarası şiddet -aile ve yakın partner şiddeti, topluluk şiddeti- olarak iki alt gruba ayrılmaktadır. Aile ve yakın partner şiddeti, çoğunlukla aile üyeleri ve yakın partnerler arasında, yalnızca olmasa da genellikle evde meydana gelmektedir. Topluluk şiddeti ise, birbirini tanıyan veya tanımayan kişiler arasındaki şiddet, genellikle ev dışında meydana gelmektedir. Üçüncü olarak kolektif şiddet sosyal, politik ve ekonomik şiddet olarak bölünmektedir. Diğer iki kategoriden farklı olarak daha büyük birey, grup ve topluluklar tarafından ortaya konan şiddet türüdür.

Bir başka tanıma göre şiddet, bireylerin veya toplulukların özgürlüklerinin ve haklarının kısıtlanmasını, üzerlerinde hakimiyet kurulmasını, grup veya topluluğun istismar edilmesini içeren her türlü eylem ve niyet olarak tanımlanmıştır (Özkan 2017:536). Şiddeti ortaya çıkaran nedenler salt bir değişkene bağlı olmaksızın çeşitli bölgelerde ve farklı zaman dilimlerinde kendini göstermiştir (Hökelekli 2007:61). Şiddete insanların düşünceleri, sınırlılıkları, kültürleri, cinsiyetleri, dinleri vb. gibi unsurlar sebep olabilmektedir (Çalışkan, Çevik 2018:218). Nitekim şiddet, kişiye veya gruba başka kimseler tarafından yöneltilen saldırı eylemleri olması ile fiziksel zararı kapsayan bir tanımdan daha geniş bir tanıma tarihsel süreç içerisinde evrilmiştir. Fiziksel saldırılar dışında kişi üzerinde

psikolojik, ekonomik, cinsel anlamda zarar verecek izlerin bırakılacak olması şiddetin konusunu ve kapsamını genişletmiştir. Nitekim zarar verme ihtimalinin dahi bulunması eylemin şiddet olgusu içerisinde değerlendirilmesine sebep olmuştur (Özkan 2017:536). Özellikle, toplumsal güç dengesizliklerinin sonucu olarak, şiddetin ikincil konumda kalan mağdurlarının genellikle kadınlar olduğu bilinmektedir (Çalışkan, Çevik 2018:218).

Türk hukukunda ilk kez şiddet tanımı, 2011 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Dair Kanun'un 2. maddesinde,⁷ *“Kişinin, fiziksel, cinsel, psikolojik veya ekonomik açıdan zarar görmesiyle veya acı çekmesiyle sonuçlanan veya sonuçlanması muhtemel hareketleri, buna yönelik tehdit ve baskıyı ya da özgürlüğün keyfi engellenmesini de içeren, toplumsal, kamusal, veya özel alanda meydana gelen fiziksel, cinsel, psikolojik sözlü veya ekonomik her türlü tutum ve davranış”* şeklinde tanımlanmıştır. Bu kanun maddesi ile şiddetin geniş kapsamlı bir tanımı yapılmış, çeşitli yönleri ele alınmış ve şiddetin sadece fiziksel saldırıları değil yaygın ve gizli formları da ele alınmıştır.

3.2. Kadına Yönelik Şiddet

Kadına yönelik şiddet, geniş bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde doğum öncesi dönemden başlayabilmekte ve yaşamın her döneminde çeşitli şekillerde görülebilmektedir (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:314). Bu kapsamda, doğacak kız çocuğunun yakın çevrede iyi karşılanmaması, kız çocuklarının eğitim hakkından mahrum bırakılması, aile içinde/dışında fiziksel veya cinsel saldırılara maruz kalınması, zorla evlendirilme, aşağılama, sosyal hayatta ve aile yaşamında fiziksel/cinsel istismar, çalışma yaşamına girmelerinin engellenmesi, düşük ücretlerde ve pozisyonlarda çalışma ve ev içi emeklerinin göz ardı edilmesine kadar çok geniş bir yelpazede tanımlanmaktadır (Özkan 2017:537).

Kadına yönelik aile içi şiddet, insan hakları ve özgürlüklerinin temel ihlali olarak kabul edilmekte olup, kadın-erkek güç dengesizliklerinden kaynaklanan toplumsal bir sorun olarak algılanmaktadır (KSGM 2008:13). Bir başka tanıma göre kadına yönelik şiddet, kadın ve erkek arasındaki sosyal, politik ve ekonomik gücün dengesiz olarak dağılması ve toplumdaki statülerin eşit bir şekilde dağılmamasından kaynaklanmaktadır. Bu durum kadının çok katmanlı olarak fiziksel, psikolojik, ekonomik ya da cinsel yönden zarar görmesine neden olabilmektedir (ASHB 2021a:12). Ataerkil düzenin yol açtığı güç eşitsizliği, erkeğin kadın üzerinde tarihsel, kültürel ve toplumsal olarak otorite kurmasına yol açmış ve bu güç eşitsizliği *sıkı bir hiyerarşiyi* her türlü sosyal etkileşimi tahakküm altına alan bir yapı oluşturmuştur (Aşkan, Akbulut 2023:747).

⁷ Bkz. 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun

Kadına yönelik şiddet konusunda ilk uluslararası tanım, 1993'te BM'nin Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesi Bildirgesi'nde, *“kamusal veya özel yaşam ayrımı yapılmaksızın kadınların fiziksel, cinsel veya psikolojik zarar gördüğü, cinsiyete dayalı eylem ve bu eylemlerin tehdit etme, zorlama veya keyfi olarak özgürlükten yoksun bırakılması”* olarak tanımlanmıştır (Çamurcu 2021:72). Bu tanım Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, WHO gibi uluslararası kuruluşların kadına yönelik şiddetle ilgili tanımlarına doğrudan etki etmiştir (Bozkurt Şener 2011:10). WHO (2024) kadına yönelik şiddeti, yakın partner şiddeti ve cinsel şiddeti önemli bir halk sağlığı sorunu ve insan haklarının ihlali olarak tanımlanmıştır. WHO (2024) göre, dünya çapındaki kadınların yaklaşık (%30) yaşamları boyunca fiziksel/cinsel şiddete veya partner dışı şiddete maruz kalmaktadır.⁸

Ulusal düzlemde anayasal tanımlamalarda kadına yönelik şiddet, 6284 sayılı kanun ile detaylandırılmıştır. Bu kanunda kadına yönelik şiddet, *“kadınlara, yalnızca kadın oldukları için uygulanan veya kadınları etkileyen cinsiyete dayalı bir ayrımcılık ile kadının insan haklarının ihlal edilmesinin önünü açan her türlü tutum ve davranış”* olarak tanımlanmıştır. Bu anlamda 6284 sayılı Kanun, kadına yönelik şiddetin cinsiyete dayalı yönünü ele alan bir perspektifle şiddeti tanımlamıştır (TBMM 2015:31).

Kadına yönelik şiddet temelde insan hakları ihlali olarak görülmüş ve şiddeti ortaya çıkaran temel sebep toplumsal cinsiyet eşitliğinin sağlanamaması ve ataerkil toplumsal yapının baskın gelmesi ile açıklanmıştır. Yüzyıllardır kadın ve erkek arasında var olan güç dengesizliği toplumdan topluma ve kültürden kültüre aktarılmıştır. Fakat kadına yönelik şiddetin uygulama biçimlerinde farklılıklar bulunmaktadır (Kaşıkırık 2021:84). Bu farklılıklar, şiddetin türlerinin açıklanmasını ve analiz edilmesini gerekli kılmıştır.

3.3. Şiddet Türleri

Şiddet, çeşitli formlarda farklı şekillerde tanımlanmıştır. Tanımlar, kadına yönelik şiddetin bir halk sağlığı sorunu olmakla, hak ve özgürlük ihlali olarak ele alınmasına kadar geniş boyutta değerlendirilmiştir (KSGM 2008:13). Ruh ve beden sağlığını etkileyen ve gerçekleşmesi sonucunda kadına maddi manevi zarar veren bir olgu olarak kadına yönelik şiddet, farklı formlarda gerçekleşebilmektedir. Gerek şiddetle mücadeleye ilişkin literatür incelendiğinde gerek hukuki düzenlemeler incelendiğinde kadına yönelik şiddetin farklı biçimleri mevcuttur (Ziya Gencer, Ağırman, Arıca 2019:19; Akkaş, Uyanık 2016:35). Şiddet türleri, 6284 sayılı Kanunda belirtilen fiziksel şiddet, cinsel şiddet, psikolojik şiddet ve ekonomik şiddet olarak açıklanmıştır.

⁸ Bkz. WHO 2024 (Dünya Sağlık Örgütü), <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women>.

3.3.1. Fiziksel Şiddet

Fiziksel şiddet, kişide acı ve çoğu zaman dışarıdan görülebilen hasar bırakan, çok kolay bir şekilde dışarıdan fark edilebilen ve en sık gündeme gelen şiddet türüdür (Özkan 2017:543). Kişinin vücut dokunulmazlığını ihlal eden ve onun bütünlüğünü hedef alan, kişiye acı çektiren her türlü saldırı olarak tanımlanabilmektedir. Kişinin bedensel olarak zarar görmesine neden olan her türlü eylem ve ihmal sağlıksız koşullarda yaşamaya zorlamadan, töre ve namus cinayetlerine kadar geniş bir yelpazede görülebilmektedir (ASHB 2021a:15). Fiziksel şiddet, kadına isteği dışında gönülsüz/zorla bir şey yaptırma ya da bir şeyden alıkoyma amacıyla kadının iradesi dışında gerçekleşen fiziksel zarar verici eylemleri içermektedir. Bu şiddet türü daha çok bedene yönelik ve bedensel güce dayalıdır (Akkaş, Uyanık 2016:38). Fiziksel şiddet “*tokat atma, dövme, vurma, itme, duvara vurma, saç çekme, tekmelemek, yaralamak, yakmak, boğmak, silahla yaralamak, sarsmak vb.*” (KSGM 2008:13) şekillerde gerçekleştirilmekte ve kötü koşullarda yaşamaya zorlama, sağlık hizmetlere erişimi engelleme, erken yaşta evlendirilmeye kadar geniş bir yelpazede görülebilmektedir (ASHB 2021a:15).

3.3.2. Cinsel Şiddet

Cinsel şiddet, bireyin cinsel dokunulmazlığını hedef alan eylemlerden oluşmaktadır (ASHB 2021a:15). Aynı zamanda kişiyi istemediği riskli veya utanç verici bir cinsel ilişkiye zorlamak, cinselliği tehdit, sindirme ve kontrol etme aracı olarak kullanmak cinsel şiddet olarak tanımlanmaktadır. Cinsel şiddet, genellikle kadınların yakın partnerleri tarafından gerçekleştirilmekte ve ciddi psikolojik ve sağlık sorunlarına yol açabilmektedir (Özkan 2017:543). Kadının iradesi dışında cinsel ilişkiye zorlama (Uzun, Uzunboylu 2015:27), sözlü/fili taciz, tecavüz, başka kişilerle ilişkiye zorlama, doğum kontrol yöntemlerini reddetme (Akkaş, Uyanık 2016:39), kadın ticaretine zorlama, fuhuşa zorlama ve sosyal medya/internet üzerinden cinsel içerikli rahatsızlık verici davranışlar cinsel şiddete örnek olarak gösterilmektedir (Tatlıoğlu, Küçüköke 2015:198). Bu şiddet türü diğer şiddet türlerine kıyasla, toplumsal ahlaki değerler ve dinin inanç etkisiyle daha zor ifade edilmektedir. Mağdur kişi tarafından genellikle gizli kalmaktadır. Söz konusu şiddet, mağdurun cinsel sağlığı kötü etkilemekle birlikte kişilerin psikolojik ve sosyal alanlarda zarar görmesine yol açmaktadır (Özkan 2017:544).

3.3.3. Psikolojik Şiddet

Psikolojik şiddet, duygusal şiddet olarak da bilinmektedir (Özkan 2017:544). Bir bireye karşı sistemli ve düzenli bir şekilde psikolojik baskı uygulama, duygusal olarak sömürme ve aşağılama, kontrol altına alma veya cezalandırma amacıyla toplumdan izole etme/uzaklaştırma şeklinde gerçekleştirilen eylemler psikolojik şiddet olarak nitelendirilmektedir (Tatlıoğlu, Küçüköke 2015:197). Kadınla doğrudan iletişimin kesilmesi, konuşmamak, surat asmak, kendini ifade etmesini

ve açıklama yapmasını engellemek, duygusal sömürü yapmak, kadının kendisine güvenini ve saygısını yitirmesine neden olmak, kadının sosyal hayatını kısıtlamak, kadının yakın sosyal çevre ile bağlantısını kesmek veya sonlandırmak, kadını küçük düşürücü, aşağılayıcı söz ve davranışlarda bulunmak psikolojik şiddet olarak nitelendirilmektedir (KSGM 2008:14). Psikolojik şiddet ve fiziksel şiddet arasında doğrudan ilişki bulunmaktadır. Bu kapsamda, fiziksel şiddetin yıkıcı etkileri psikolojik şiddetin yıkıcı etkilerini artırmaktadır. Hatta fiziksel şiddet ortadan kalksa dahi psikolojik şiddet devam edebilmektedir (ASHB 2021a:15). Psikolojik şiddet, genellikle fiziksel şiddetten daha kalıcı etkilere neden olmakta ve mağdurun kendi saygısını kaybetmesine yol açabilmektedir (Özkan 2017:545). Ayrıca psikolojik şiddet, kadınların üzerinde özsaygı ve değer kaybına, sorumluluk almada isteksizlik, duygusal ilişkilerde zorluk, ikili ilişkilerde/iletişimde zorluk, sorunluk kişilik gelişimi, yetersizlik duygusu ve intihar düşüncesine yol açabilmektedir (Akkaş, Uyanık 2016:38-39).

3.3.4. Ekonomik Şiddet

Ekonomik şiddet, kişinin yaşamını devam ettirebilmek için gereken maddi kaynaklardan yoksun bırakılması ve paranın kişi üzerinde tehdit ve kontrol aracı olarak kullanılmasıdır (Tatlıoğlu, Küçükköse 2015:197). Bir başka tanıma göre ekonomik şiddet, kadının istihdamını katılımının engellenmesi ve ekonomik olarak zarar görmesine neden olacak eylemler olarak tanımlanmaktadır (ASHB 2021a:15). Kadını maddi anlamda güçsüz bırakma, bir iş veya meslekle uğraşmasını engellenme, bir iş veya mesleği yapmaya zorlama, mal ve parasının elinden alınması, yaptığı harcamalarının kontrol altında tutulması, kadının üzerinden çıkar elde edilmesi ekonomik şiddetin uygulanma biçimlerine örnek gösterilmektedir (Özkan 2017:545). Diğer yandan, ev ihtiyaçlarının/giderlerinin karşılanmaması, aile bireylerine gerekli harçlığın verilmemesi, kadının maddi ihtiyaçlarının karşılanmaması, para yönetimi konusunda kadını eleştirmek ve etiketlemek ekonomik şiddet arasında yer almaktadır (KSGM 2008:14). Bilican Gökkaya (2011), kadının ekonomik yönden sömürülmesinin aile içinde başladığını ve düşük eğitim düzeyinin, ekonomik açıdan aile bağımlılığı artırdığı ve sosyal güvenceden yoksun bıraktığını belirtmiştir.

3.4. Kadına Yönelik Şiddetin Nedenleri

Kadına yönelik şiddet, en eski ve en bilinen ayrımcılık biçimi olup kökleri insanlık tarihine kadar uzanmaktadır. Kadına yönelik şiddetin nedenleri ve sonuçları altında yatan dinamikler toplumların siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel yapıları ile yakından ilişkilidir (Doğan, Karaman 2023:72). Ancak, kadına yönelik şiddet ekonomik gelişmişlik ve eğitim düzeyi fark etmeksizin dünyada ve farklı kültürlerde yaygın görülen bir olgu olarak kabul edilmektedir (Altunok, Aydın, Gedikkaya 2015:8). Bu kapsamda, kadına yönelik şiddetin nedenleri konusunda birden çok açıklama mevcuttur (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:315).

Birçok çalışmada, kadına yönelik şiddetin temel nedeni ataerkil toplum yapısının baskın gelmesiyle ilişkilendirilmiştir (Demirbilek, Öktem-Özgür, Çoban 2020:315; Bozkurt Şener 2011:17; TBMM 2015a:72). Kültürel olarak oluşturulmuş kadın ve erkek rollerinin yani toplumsal cinsiyet algısının kadına yönelik şiddet olgusu üzerinde etkisi bulunmaktadır (Doğan, Karaman 2023:73). En temelde kadına yönelik şiddet toplumsal cinsiyet eşitsizliği sonucunda, erkeğin kadın üzerinde egemenlik kurması ve kadını baskı altında tutması sonucunda ortaya çıkmaktadır (Kırbaş Canikoğlu 2015:359-360). Kadının ikincil konumda bulunması, tüm toplumlardaki kadın-erkek arasındaki eşit güç dengesinin olmamasından kaynaklanmakla birlikte söz konusu eşitsizlik evrensel bir olgu haline gelmiştir (Altunok, Aydın, Gedikkaya, 2015:8). Ataerkil düzende erken yaşta gerçekleşen evlilikler, toplumun “namus” kavramına yönelik algısı, kadın ve erkeklere atfedilen cinsiyetçi roller ve değerler, cinsiyet temelli toplumsal eğitim süreci (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:315), kadına yönelik şiddetin oluşmasına etki eden sosyal ve kültürel nedenlere örnek gösterilebilmektedir (TBMM 2015a:72).

Kadına yönelik şiddetin toplumsal cinsiyet eşitsizliği dışında, küçük yaşlarda öğrenilerek bir davranış kalıbı haline geldiği görüşü de bulunmaktadır (Doğan, Karaman 2023:72). Çocukluk döneminde aile içi şiddet öyküsünün bulunması bireyin ileriki yaşlarda şiddetin öğrenilmiş davranış biçimi olarak bir başkasına uygulama riskini ortaya çıkarmaktadır. Çocukluk döneminde annelerine şiddet uygulanmasına şahit olan erkek çocukların, yetişkinlik döneminde şiddet uygulama riski daha yüksek bulunmuştur (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:315). Saldırganlık davranışları, ağır psikolojik ya da psikiyatrik rahatsızlıklar, alkol ve uyuşturucu bağımlılığı şiddete neden olan bireysel faktörler arasında yer almaktadır (TBMM 2015a:73).

Kadına yönelik şiddetin nedenleri arasında birçok neden bulunmakla birlikte, kadın yoksulluğunun ve kadının ekonomik durumunun şiddetin meydana gelmesinde önemli bir etkisi bulunmaktadır (Demir, Çiftçi, Tüfekçi 2023:555). Kadınların ekonomik anlamda erkeklere bağımlı olması, fırsatlara erişimde sınırlılıkların bulunması, düşük ücretlerde kayıt dışı çalışmaları, eğitim ve istihdam imkanlarının kısıtlı olması, ev içerisine ekonomik katkıda bulunamaması ve eşi tarafından tahakküm altında tutulması kadına yönelik şiddetin ekonomik boyutları ve risk faktörleri olarak değerlendirilmektedir (TBMM 2015a:73). Ayrıca bir risk faktörü olarak, sosyo-ekonomik düzey, düşük ailelerde uzun süreli işsizlik ve sosyal güvence eksikliği aile geçiminin zorlaştırmakta akabinde erkeğin şiddete başvurma eğilimini artırmaktadır (Aşkın, Aşkın 2017:20).

Kadına yönelik şiddete nedenleri arasında ekonomik, sosyal, kültürel ve psikolojik faktörlerin yanı sıra siyasi etmenlerin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Devlet Denetleme Kurumu’nun 2013 tarihli “*Merkezi ve Yerel Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının, Kadın ve Çocuklara Yönelik Şiddetle Mücadele Kapasite ve İmkanlarının Değerlendirilmesi*” raporunda,

siyasetçilerin ve politikacıların şiddet olgusuna yönelik yeterli yasal düzenlemeleri yapmaması, şiddetin boyutunun ve yaygınlığının kavramayı sağlayacak yeterli verinin bulunmaması ve araştırmaların yapılmaması, kadına ve çocuğa yönelik şiddetle mücadelede görevli kurum ve kuruluşlarının görev ve sorumluluklarının tam olarak açıklığa kavuşturulmaması ve kurumlar arasında çok başlılığın olması gibi faktörler ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

3.5. Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Yasal Düzenlemeler

Kadına yönelik şiddet sorunu, uzun bir süre “özel alana ait bir mesele” olarak görülerek arka planda tutulmuştur. Sorunun kamusal bir nitelik kazanmaya başladığı tarihler 1990’lı yıllara dayanmaktadır. Ancak, bu konunun sadece bir toplumsal sorun olmadığı, aynı zamanda bir hukuk mücadelesi olması fikri daha yakın zamanlarda gerçekleşmiştir (ASHB 2021a:31). Kadına yönelik şiddet, 1980’lerin sonlarından itibaren uluslararası düzeyde kadının insan hakları çerçevesinde görünür olmaya başlamış ve 1990’ların başlarından itibaren toplumsal bir sorun/olgu haline gelmiştir (Bozkurt Şener 2011:25). Zira, insan haklarına ilişkin en temel belge olarak kabul edilen BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, kadın ve çocuklara yönelik herhangi bir madde bulunmasa dahi eşitlik ve ayrımcılık ilkeleri üzerinden kadının insan haklarına vurgu yapmaktadır (ASHB 2021a:31). Kadın hareketlerinin kadının insan haklarına yönelik çıktıları BM Genel Kurulu tarafından CEDAW’ın düzenlenmesidir. Bu sözleşme ile, kadına karşı ayrımcılık tanımlanmış ve ilk uluslararası belge olarak nitelendirilmiştir (Acar 2010:17).

Türkiye’de kadına yönelik şiddetle mücadele çalışmalarının görünürlüğü, uluslararası alanda yapılan çalışmalarla benzer bir kronolojiye sahip olduğu bilinmektedir. Türkiye’de 1980’li yıllarda kampanyalar, eylemler, farkındalık temelli çalışmalar başlamış kadına yönelik ve aile içi şiddete yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir (Maybek 2019:179; Arıkoğlu Ündücü 2016:9). 1990’lı yıllarda Türkiye’de şiddet ve ayrımcılıkla mücadelede yasal ve kurumsal süreç başlatılmıştır. Bu bağlamda, şiddet mağduru veya şiddete maruz kalma riski taşıyan kadınlar için kadın danışma merkezleri, acil yardım hatları ve sığınma evleri gibi uygun mekanizmalar oluşturulması hedeflenmiştir (Arıkoğlu Ündücü 2016:10). 2000’li yıllar, kadına yönelik aile içi şiddetle mücadelede çeşitli kampanyaların gerçekleştiği ve çeşitli yasal düzenlemelerin yapıldığı ve kurumlararası iş birliğinin gerekliliğinin olduğu bir dönemi yansıtmaktadır (Alican Şen 2018:146-147).

3.5.1. Uluslararası Düzenlemeler

Kadına yönelik şiddet, gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin tüm dünya ülkelerinde karşılaşılan hukuki ve sosyal bir sorun alanı olarak nitelendirilmiştir. Bu nedenle kadına yönelik şiddetle mücadelede ulusal ve bölgesel düzeydeki çabaların yanı sıra uluslararası alanda da sosyal ve hukuki tedbirlerin alınması ertelenemez bir gereklilik oluşturmıştır (Sönmez 2020:2). İnsan haklarına ilişkin

en temel belge olarak kabul edilen 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nde, doğrudan kadınlara ve kız çocuklarına yönelik şiddetle mücadeleyi işaret eden bir madde bulunmasa dahi, ayrımcılık yasağını düzenleyen, kişi güvenliğini düzenleyen, köleliğı yasaklayan ve işkence yasağını düzenleyen maddelerin varlığı kadının insan haklarına işaret etmiştir (ASHB 2021a:31). Bu beyanname, Türkiye Cumhuriyeti Bakanlar Kurulu tarafından 6 Nisan 1949 tarihli 9119 sayılı karar ile Resmî Gazete yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (TBMM 2015:154-155).

Kadına yönelik şiddet konusu, uluslararası düzeyde toplumun gündemine insan hakları kavramı çerçevesinde girmiştir. BM'nin kuruluşundan itibaren kadının toplumda ikincil konumda kalması sorgulanmış ve söz konusu ötekileştirme durumunun kadına yönelik şiddetten kaynaklı olduğu fark edilmiştir. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler Kadın On Yılı (1975-1985), kadın hareketlerinin çabaları sonucunda gerçekleşmiştir (Alican Şen 2018:145). Bu on yıl içerisinde kadının insan haklarının önemini vurgulayan ve kadın erkek eşitliğinin altını çizen CEDAW (Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme), 1979 yılında BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiş 1981 yılında yürürlüğe girmiştir. CEDAW'da, kadın haklarının evrenselliğine dikkat çekilmiş ve kadınların Dünya'nın her yerinde eşit hakları sahip olması hedeflenmiştir (Parlak Börü 2017:50). CEDAW, temelde insan haklarına vurgu yaparken aynı zamanda insanlara karşı ayrımcılığın kabul edilemeyeceğı prensibinden hareketle cinsiyete dayalı ayrımcılığın yapılamayacağını da vurgulamaktadır. Bu sözleşme, daha sonraki, ulusal yasal düzenlemelerde referans alınacak bir belge niteliğı kazanmıştır (Acar 2010:16-17). Bu sözleşme, Türkiye'de 14 Ekim 1985 tarihli ve 18898 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (TBMM 2015:154-156).

Kadına yönelik şiddetin uluslararası düzeyde kadının insan hakları çerçevesinde görünürlik kazanmaya başlaması ve aile içi şiddet olgusunun ele alınması 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir (Bozkurt Şener 2011:25). Kadına yönelik şiddetle mücadelenin gündeme alınması bağlamında, BM tarafından 1980'de Kopenhag'da düzenlenen İkinci Dünya Kadın Konferansı'nda, aile içi şiddet ve cinsel şiddete vurgu yapılmış ve gerekli yasal düzenlemelerin ve önlemlerin alınması için çalışmalar başlamıştır. Akabinde, 1985'te Nairobi'de Üçüncü Dünya Konferansı, 1995'te Pekin'de Dördüncü Dünya Kadın Konferansı düzenlenmiş olup "Kadın On Yılı" kapsamında belirlenen hedeflere ulaşmanın kadına yönelik şiddetin sona erdirilmesi için önemli olduğu vurgulanmıştır (ASHB 2021a:31).

BM Genel Kurulunun 1993 tarihli Kadınlara Yönelik Şiddetin Önlenmesi Bildirgesi, kadına yönelik şiddetin önlenmesi konusunda ilk uluslararası belge olma niteliğine sahiptir (Sönmez 2020:3). Kadına yönelik şiddetin tanımı, şiddet örnekleri, kadınların hakları ve devletlerin sorumluluklarına yönelik hükümler içeren bildiri, kadına yönelik şiddet konusunda bir dönüm noktası oluşturmuştur (TBMM 2015:155). Bildirgede, şiddetin önlenmesi, failin cezalandırılması ve şiddete uğrayanın

korunması ele alınmış ve taraf devletlerin sorumlulukları çerçevesinde iç hukuk düzenlemelerinin yapılması ve uygulanması beklenmiştir. Bu kapsamda, hukuki bir bağlayıcılığı olmamasına rağmen Dünya ülkelerinde şiddetle mücadele yasaları düzenlenmiş ve Türkiye’de 1998 yılında 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir (Moroğlu 2012:361).

BM bünyesinde özellikle 1980’li yıllardan itibaren kadına yönelik şiddetle mücadele çalışmaları kurumsallaşmaya başlamış ve BM gibi Türkiye’nin üyesi olduğu Avrupa Konseyi tarafından da aynı yıllarda kadının insan haklarına yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 1985 tarihli “aile içi şiddet” konulu Tavsiye Kararı, 1988 tarihli “çocukların ve genç kadınların cinsel istismarı, fuhuş ve pornografiye sürüklenmesi” konusunda İlke Kararı ve 1990 tarihli “aile içi şiddet konusunda sosyal önlemler” konulu Tavsiye Kararı çalışmaları gerçekleştirilmiştir (Bozkurt Şener 2011:27). Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında gerçekleştirilen bir düzenleme ise 2011 tarihli, “*Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddetin Önlenmesi ve Bunlarla Mücadeleye İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesidir*”. Sözleşme, İstanbul’da imzaya açılmış olması sebebiyle “*İstanbul Sözleşmesi*” olarak da adlandırılmaktadır. Türkiye, sözleşmeyi imzaya açıldığı gün imzalamış ve 2012 yılında tarihinde onaylamıştır. Sözleşmenin yürürlüğe girmesi 1 Ağustos 2014 tarihinde gerçekleşmiştir (Kırışik 2023:363). Ayrıca, sözleşmenin uluslararası hukukta kadına yönelik şiddet ve aile içi şiddet konusunda yaptırım gücü olması ve bağımsız bir denetim mekanizmasına sahip olması, onu diğer sözleşmelerden ayıran belirgin bir özelliği olmuştur (Moroğlu 2012:366).

Sözleşme, kadına yönelik şiddetle mücadelede kadınları her türlü şiddetten koruma, şiddeti önleme, kadın ve erkek arasındaki temel eşitliği teşvik etme, kadına yönelik şiddeti ortadan kaldırma amacıyla politikalar geliştirme ve uluslararası iş birliğini teşvik etmeyi amaçlamıştır (Kırışik 2023:364). Sözleşme kadına yönelik şiddetle mücadelede kurumlararası iş birliğinin önemini vurgularken, şiddetle mücadelede bütüncül olarak çalışmanın önemine değinmiştir. Bu sözleşmenin imzalanmasının ardından Türkiye’de, iç hukukta 2012 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun düzenlenmiş ve yürürlüğe girmiştir (Kaşıkırık 2021b:67). Sözleşme, 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3’üncü maddesi gereğince 20 Mart 2021 tarihinde feshedilmiştir.⁹

3.5.2. Ulusal Düzenlemeler

Kadına karşı şiddetle mücadelede ulusal ve uluslararası düzenlemelerin yeri oldukça önemlidir. Söz konusu düzenlemeler, kadına yönelik şiddeti önlemede etkili olduğu gibi, şiddet sonrası gerekli hukuksal müeyyidelerin uygulanması bakımından da önem arz etmektedir. Ulusal

⁹ Bkz. 20.03.2023 tarihli Resmî Gazete, Sayı:31429.

düzenlemelerde, devletlerin anayasaları ve konu ile ilgili yapılan düzenlemeler en başta gelmektedir. Kadına yönelik şiddetle mücadelede spesifik olarak hazırlanan 1998 tarihli 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun ve 2012 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddeti Önlemeye Yönelik Kanun ele alınmadan önce başta anayasa olmak üzere konuyla ilgili anayasa maddeleri genel bir çerçevede ele alınacaktır.

Anayasa, bir devletin temel organizasyonunu, yapılanmasını, iktidarın transferini ve bireylerin devlet otoritesine karşı sahip oldukları hak ve özgürlükleri düzenleyen temel bir belge niteliğindedir. (Bozkurt Şener 2011:45). Anayasanın vatandaşlar için önemli olmasının ardında devletin vatandaşlara, vatandaşlarında devlete karşı olan hak, görev ve sorumluluklarının belirtilmesi ve toplumsal bir sözleşmeyi yansıtan yazılı bir hukuk metni olması bulunmaktadır (KSGM 2008:31; Kaşıkırık 2021b:62). Anayasada, doğrudan kadına yönelik şiddetle ilgili bir hüküm bulunmamaktadır (Caldu 2022:54). Ancak, şiddetin temelindeki güç eşitsizliği göz önünde bulundurulduğunda, anayasal düzenlemelerdeki eşitlik ilkesi, şiddetin kaynağını anlamak açısından kritik bir öneme sahiptir. Bu bağlamda, Anayasa ayrımcılığı reddeden bir perspektif sunmaktadır (Bozkurt Şener 2011:46).

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nın 10. maddesinde, *“din, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, mezhep ve benzeri sebeplerle kişilere ve zümrelere ayırım yapılamayacağı”* belirtilmektedir. 2004 yılında yapılan bir değişiklik ile 10. maddeye, *“Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet bu eşitliğin hayata geçirilmesi sağlamaya yükümlüdür.”* fıkrası eklenmiştir (Bozkurt Şener 2011:46). Maddenin ek fıkrası ile kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olduğu ve devlet tarafından güvence altına alındığı vurgulanmaktadır (Tathioğlu, Küçükköse 2015:195). Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin *“insan haklarına saygılı bir sosyal devlet olduğu”* ilkesi bulunmaktadır. Anayasa'nın 5. maddesinde ise *“kişilerin ve toplumun refahını sağlama, huzur ve mutluluğu sağlama belirtilmekte olup, sosyal hukuk ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak”* devletin temel amaç ve görevleri arasında yer almaktadır.¹⁰

Anayasa'nın 12. maddesinde, *“tüm bireylerin dokunulmaz, vazgeçilmez ve devredilmez hakları”* olduğu vurgulanmış; 17. maddesinde *“tüm bireylerin yaşama, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirme hakkı”* vurgulanmış; 19. maddesinde *“herkesin kişi hürriyeti ve güvenliği”* olduğu belirtilmiştir. Bu üç madde, kadınların şiddete uğramadan yaşama hakkını güvence altına almaktadır (Karinca 2008b akt. Bozkurt Şener 2011:48). Anayasanın 41. maddesinde, aile kurumu

¹⁰ Bkz. 1982 Anayasası 10., 2., 5., madde, <https://www.mevzuat.gov.tr/>.

Türk toplumunun temeli olarak kabul edilmiş ve devlet, “*ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ve uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar*” ilkesinden hareketle ailenin refahını sağlamada sorumlu olmuştur.¹¹

Kadına yönelik şiddetin, ayrımcılığın önlenmesi ve mücadelesine ilişkin olarak, 2001 tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu,¹² 2005 tarihli 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu¹³ ve 2003 tarihli 4857 sayılı Türk İş Kanunu’nda¹⁴ düzenlemeler bulunmaktadır. İlk olarak, Türk Ceza Kanunu’nda, kasten öldürme ve yaralama eylemlerinin yanı sıra cinsel saldırı, zorla hamile bırakma ve eşin rızası olmadan çocuğun düşürülmesi, fuhuşa sürüklenme gibi eylemler konu edilmiş ve bu suçlar için tanımlar ve cezalar belirlenmiştir. İlgili kanunla, kadına yönelik şiddet ve eşitsizliğe sebep olacak tüm durumlara karşı düzenlemeler yapılmıştır (Caldu 2022:56). İkinci olarak, Türk Medeni Kanunu’nda evlenme, erginlik yaşı, boşanma, evliliğin genel hükümleri, eşler arasındaki mal rejimi, soy bağının kurulması, soy bağının hükümleri, velayet, yasal mirasçılar, nafaka yükümlülüğü gibi konular ele alınmıştır (TBMM 2015:89-96). Üçüncü olarak, Türk İş Kanunu’nda ise işçi-işveren ilişkisinde işe alım süreçlerinde cinsiyete dayalı ayrımcılığın önüne geçilmesi için düzenlemeler bulunmaktadır (ASHB 2021b:7). Bu kanunla kadınların, cinsiyeti sebebi ile işe almama ya da iş akdini işverenin feshetmesi yasaklanmış ve ücret düzenlemelerine ilişkin hükümler yer almıştır (Yuvalı 2013 akt. Caldu 2022:57).

Genel anlamda, vatandaşların kadın-erkek ayrımı gözetmeksizin bir dizi hak ve hürriyete sahip olması, temelde devletin sosyal hukuk devleti ilkesiyle ilişkilendirilmiştir. Sosyal hukuk devleti anlayışının temelinde adalet ve eşitlik ilkeleri bulunmaktadır (Gören 2014:28). Fakat, kadına yönelik şiddet, ayrımcılık ve aile içi şiddeti konu alan ve bunlarla mücadeleye yönelik bir kanunun düzenlenmesi ve anayasaya yasa olarak teklif edilmesi ancak uluslararası sözleşmelerin imzalanması ile gündeme gelmiştir. Nitekim Türkiye’nin, 1993 yılında Kadına Yönelik Şiddetin Tasfiyesine İlişkin Bildirgeyi imzalamasının ardından, 1998 yılında 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun yürürlüğe girmiştir (Moroğlu 2012:12). Bu kanun, Türkiye’de iç hukukta aile içi şiddetin tanımlandığı ilk yasal araç olarak bilinmektedir. 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun ile aile içindeki şiddetin önlenmesi için alınacak tedbirler düzenlenmiş olup, 2007 yılında yapılan değişikliklerle kanunun koruma kapsamı genişletilmiş ve 2008 yılında Kanunun Uygulama Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir (KSGM 2021:33).

Türkiye’de kadına yönelik şiddetle ve aile dinamiğinin korunmasına yönelik ilk yasal düzenleme 1998 tarihli 4320 sayılı Ailenin Korunması Dair Kanundur (Özmen, Şimşek 2024:52). Kanunun çıkarılması, aile içi şiddetin bir sorun olarak görülmesi ve devlet tarafından kabul edilmesi

¹¹ Bkz. 1982 Anayasası 12., 17., 19., 41., Madde

¹² Bkz. 2001 tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu,

¹³ Bkz. 2005 tarihli 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu

¹⁴ Bkz. 2003 tarihli 4857 sayılı Türk İş Kanunu

bakımından önemlidir. Bu kanun kapsamında, şiddeti uygulayan erkekler hakkında uzaklaştırma kararı verilmeye başlanmış, şiddet mağduru kadın ve çocuğun evini terk etmesi durumu ortadan kalkmıştır (Kırbaş Canikoğlu 2015:362). Kanunun on yıl sonra 2008 yılında uygulama yönetmeliği yürürlüğe girmiş, kanunun ilk çıktığı dönemde meydana gelen eksiklikleri karşılanmaya çalışılmıştır. Yönetmelikte, aile içi şiddetin tanımı yapılmış ve şiddet türlerinden -fiziksel, cinsel, psikolojik, sözel ve ekonomik- bahsedilerek kapsamı genişletilmeye çalışılmıştır (Kırkbeşoğlu 2023:93). Ancak, düzenleme ve uygulama eksikliklerinden kaynaklı kanun yetersiz kalmış ve 2012 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun yürürlüğe girmiştir (Özmen, Şimşek 2024:52).

2006/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 4320 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinin ardından kadına yönelik şiddetle mücadelede, “*şiddetin ortadan kaldırılması, engel olma, koruma ve cezalandırma*” düzenlemeleri içermesi bakımından önemlidir (Kırbaş Canikoğlu 2015:364). Genelge, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin toplumda sosyal bir yara oluşturan durumları araştırma amacıyla kurduğu komisyon tarafından, “*Çocuk ve Kadınlara Yönelik Şiddet Hareketleriyle Töre ve Namus Cinayetlerinin Önlenmesi İçin Alınacak Tedbirler*” adıyla hazırlanmıştır. Bu komisyon çalışmalarını tamamlayarak kadın ve çocuklara yönelik şiddetin sebepleri ile alınabilecek önlemleri belirleyen kapsamlı bir rapor hazırlamıştır (Altunok, Aydın, Gedikkaya 2015:8). Genelge, kadına yönelik şiddet, töre/namus cinayetlerinin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için hangi kurumların sorumlu olduğu ve hangi kurumlarla iş birliği yapılacağına dair düzenlemeler içermektedir (ASHB 2021a:34).

2006/17 sayılı Başbakanlık Genelgesi'nde, kadına yönelik şiddetin önlenmesi ve mücadele edilmesi bakımından tüm kamu kurum ve kuruluşlarının sorumlulukları belirlenmiş ve bu kapsamda Türkiye'de şiddetle mücadelede kurumların üstlenmesi gereken sorumlulukları belirleyen Ulusal Eylem Planlarının hazırlanması ve uygulanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda, ilk ulusal eylem planı, Başbakanlık Kadının Genel Statüsü tarafından hazırlanmış olup şu ana kadar Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı (2007-2010), Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele II. Ulusal Eylem Planı (2012-2015), Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele III. Ulusal Eylem Planı (2016-2020), Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele IV. Ulusal Eylem Planı (2021-2025) olmak üzere toplamda 4 Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır (ASHB 2021a:40).

2007/6 sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Töre ve Namus Cinayetlerinin Önlenmesine Yönelik Tedbirlerin Koordinasyonu Konulu Genelge 'de kadına yönelik şiddetin önlenmesi ve müdahale edilmesi sürecinde uygulanacak düzenlemeler açık bir şekilde belirtilmiş ve sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir (KSGM 2008:38). Genelge, şiddete uğrayan kadınların barınma ihtiyaçlarının acilen karşılanmasını sağlamak için ilgili kurumların iş birliği yapmasını ve gerekli tedbirlerin alınmasını öngörmektedir. Barınma ihtiyacının karşılanması için kolluk kuvvetleri, aile ve

il sosyal hizmet müdürlükleri, il sağlık müdürlükleri ve kadın örgütleri dâhil olmak üzere tüm kurum ve kuruluşların arasındaki koordinasyonu sağlamak amacıyla oluşturulmuştur (Sargın 2013:14).

Türkiye’de özellikle son yıllarda kadına yönelik şiddetin medyada daha fazla görünür olması ile kamuoyunda oluşan baskı, Avrupa Birliği’ne uyum sürecinde yapılması gereken düzenlemeler, İstanbul Sözleşmesi’nin imzalaması ve diğer uluslararası sözleşmemelere taraf olunması vb. sebepler ile kadına yönelik şiddetle mücadele konusunda mevzuatta yeniliklere gidilmesi kaçınılmaz olmuştur Söz konusu sebepler, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun’un hazırlanmasına ve yürürlüğe girmesine neden olmuştur (Kırbaş Canikoğlu 2015:370). 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun 20/03/2012 tarihli ve 28239 sayılı Resmî Gazete ‘de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanun, şiddete uğrayan veya şiddete uğrama tehlikesi bulunan kadınların, çocukların, aile bireylerinin ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişilerin korunması ve bu kişilere yönelik şiddetin önlenmesi amacıyla alınacak tedbirlere ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir (ASHB 2021a:34).

6284 sayılı Kanun’da, şiddetin önlenmesi ile koruyucu önleyici tedbirlerin etkin olarak uygulanması, destek ve izleme hizmetlerinin verilmesi için “Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM)’in kurulması düzenlenmiştir. 18 Ocak 2013 tarihinde Kanunun Uygulama Yönetmeliği, 5 Ocak 2013 tarihinde Kadın Konukevleri Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik, 17 Mart 2016 tarihinde Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (ASHB 2021a:34).

3.6. Kadın Konukevlerinin Kuruluşu ve Gelişimi

Kadın konukevleri, temelde şiddete maruz kalmış ya da şiddete maruz kalma riski altında olan kadınlar ile çocukların, şiddet riski sona erene kadar can güvenliklerini sağladıkları, özgüvenlerini yeniden kazanma imkanı buldukları ve bağımsız bir yaşam sürdürme noktasında güçlenmelerine destek sunan sosyal hizmet kuruluşlarıdır (KSGM 2008:18). Türkiye’de kadın konukevlerinin kuruluşu ve gelişimi, kadın hareketleri, kampanyalar ve yürüyüşlere ve uluslararası sözleşmelere katılıma paralel bir kronolojide gerçekleşmiştir (Arıkoğlu Ündücü 2016:6). Şiddete karşı sivil toplumun örgütlenmesi ve buna bağlı olarak eylem sayılarının artması Türkiye’de 1980’li yıllarda yoğunlaşmıştır (Alptekin 2011:37). BM Genel Kurulu tarafından onaylanan “*Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesine Dair Sözleşme (CEDAW)*” 1986 yılında Türkiye tarafından kabul edilmiş ve sözleşmede kadına yönelik şiddetle mücadelede politikaların belirlenmesi gerektiğine değinilmiştir. Ülkelerin kadına yönelik şiddetle mücadelede kadın konukevlerini açması şiddetle mücadelede politikaların ve uygulamaların önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:317).

Türkiye’de kadına yönelik şiddetin tanınması süreci 1980’lerin sonlarına doğru başlamış ve bu sürece paralel olarak kadın konukevlerinin açılması gündeme gelmiştir. Türkiye’de kadına yönelik şiddet olgusunun görünürlüğü, 1987’de “*Dayağa Karşı Hayır*” kampanyası ve “*Dayağa Karşı Hayır Yürüyüşü*” ile kadınların şiddete karşı ilk toplu tepkileri ile gündeme gelmiştir (Yıldız, Bal, Binbir 2015:141). Akabinde, 1989 yılında Ankara’da başlayan ve İstanbul’da devam eden “*Bedenimiz Bizimdir-Cinsel Tacize Hayır*” kampanyası ve “*Mor İğne Kampanyası*” ile görünürlük faaliyetleri devam etmiştir (Altınay, Arat 2008 akt. Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:318). Dayağa Karşı Hayır Kampanyası’nın bir ürünü olarak İstanbul’da Mor Çatı (1990), Ankara’da Kadın Dayanışma Vakfı (1993) kurulmuştur (Erim, Yücens 2016:540). Uluslararası anlaşmaların ulusal düzeyde kadına yönelik şiddetle mücadele politikalarına etki etmesi 1987 yılında Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu’nun Devlet Planlama Teşkilatı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü’nün bünyesinde kurulması ile gerçekleşmiştir. Akabinde 1990 yılında Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı kurulmuş ve aynı yıl Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’na (SHÇEK) bağlı ilk kadın konukevi açılmıştır (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:317).

Yerel yönetim birimi ve sivil toplum kuruluşları ortaklığı ile açılan ilk kadın konukevi örnekleri, 1990 yılında Bakırköy Belediyesine ait kadın konukevi, 1993 Yılında Altındağ Belediyesi ve Kadın Dayanışma Vakfı iş birliği ile kurulan kadın konukevi (Arıkoğlu Ündücü 2016:10) ve 1995 yılında Mor Çatı sivil toplum kuruluşu tarafından açılan kadın konukevleridir (Eren, Tarıkçı 2022:812). Merkezi yönetime bağlı kadın konukevlerinin ilki Sosyal Hizmet ve Çocuk Esirgeme Kurumuna (SHÇEK) bağlı olarak İzmir’de hizmete sunulmuştur (ASHB 2021b:73). Ardından 1991’de Ankara ve Bursa’da, 1992’de Antalya’da, 1993’te Eskişehir’de, 1995’te İstanbul’da kadın konukevi açılmıştır (Yıldırım 1996: 61 akt. Maybek 2019:184).

2011 yılında imzalanan İstanbul Sözleşmesi’nin 6284 sayılı Kanunun hazırlanmasında ve yürürlüğe girmesinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. İstanbul Sözleşmesi’nin 23. maddesinde, sözleşmeye taraf olan devletlerin mağdurlara, özellikle kadın ve çocuklara kalacak güvenli yer sağlamak üzere uygun, yeterli sayıda, erişebilir sığınaklar oluşturması, gerekli yasal düzenlemelerin ve önlemlerin alınması istenmiştir. Bu çerçevede, 1998 tarihli 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun yürürlükten kaldırılarak 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun 2012 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda, 2013 yılında kanunun Uygulama Yönetmeliği ve Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik, 2016 yılında Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM) Hakkında Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:318).

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2021 yılında yayımlandığı “Türkiye’de Kadın” adlı raporda, 633 sayılı KHK ile kadın konukevlerinin Bakanlığın Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün

sorumluluğu altında olduğu belirtilmiştir. Bu rapora göre, Bakanlığa bağlı 111 kadın konukevi, yerel yönetim birimlerine bağlı 32, İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne bağlı 2 ve sivil toplum kuruluşlarına bağlı 1 kadın konukevi olmak üzere ülke genelinde toplam 146 kadın konukevi 3.508 kapasite ile faaliyet gösterdiği belirtilmiştir.

3.7. Kadın Konukevlerinin Açılmasına İlişkin Yasal Boyut

Şiddetin ortaya çıkmasını önlemek temel amaç olmakla birlikte, şiddetin yaşanması olasılığı ya da yaşanması durumunda sonuçlarını telafi edebilmek adına çeşitli yöntemlere ve kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda, kadın konukevleri ülkelerin kadına yönelik şiddete ilişkin politikalarının ve uygulamalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:312). Kadına yönelik şiddetin önlenmesinde ve mücadele edilmesinde merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarına önemli rol ve sorumluluklar düşmektedir (Tekdere, Polat 2022:684). Türkiye’de kadın konukevleri başta Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü olmak üzere, sivil toplum kuruluşları, yerel yönetimler, kaymakamlıklar ve valilikler tarafından sunulabilmektedir (KSGM 2012:17).

1983 yılında yürürlüğe giren 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kanun’un 3. maddesinde, kadın veya erkek konukevleri, *“fiziksel, duygusal, cinsel ve ekonomik istismara uğrayan kadın veya erkeklerin psiko-sosyal ve ekonomik problemlerinin çözümlenmesi sırasında varsa çocukları ile ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla geçici bir süre kalabilecekleri yatılı sosyal hizmet kuruluşları”* olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda, 1998 tarihinde SHÇEK’e bağlı konukevlerinde uygulanacak standartların belirlenmesi için Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna Bağlı Kadın Konukevleri Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Yönetmelikte, kuruluşların hizmet vereceği hedef kitle, yönetim şekli, personel niteliği, kadın ve çocuklara sunulacak hizmetlerin niteliğine yönelik düzenlemeler bulunmaktadır (KSGM 2008:35).

1998 yılında yürürlüğe giren 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun, Türkiye’de Kadına Yönelik şiddetle mücadelede ilk önemli adımlardan birini oluşturmaktadır (Doğan, Karaman 2023:72). Bu kanunun amacı, şiddeti uygulayan bireyin mağdurun yaşam alanından uzaklaştırılması ve aile içi şiddetin önlenmesidir. Kanunun uygulama yönetmeliği ile aile bireylerinden herhangi birinin fiziksel, cinsel, ekonomik, sözel ve ekonomik şiddete maruz kalması durumunda ilgili mercilere şikâyet ve ihbar edilmesi halinde gerekli tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.¹⁵ 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Çocuk Koruma Kanunu’nda ve uygulama yönetmeliğinde, kadın konukevlerine gereksinim duyan kadın ve çocukların barınma tedbiri kapsamında ihtiyaçlarının karşılanması düzenlenmiştir (KSGM 2008:34).

¹⁵ Bkz. 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun

“2006/17 Sayılı Çocuk ve Kadına Yönelik Şiddet Hareketleri ile Töre ve Namus Cinayetlerinin Önlenmesi İçin Alınacak Tedbirler Başbakanlık Genelgesi’nde” kadına yönelik şiddetin araştırılması ve şiddete yönelik alınacak tedbirler ele alınmaktadır. Genelgede, kadın konukevlerinin Avrupa Birliği standartlarına uygun hale getirilmesi, iş birliği yapılacak kuruluşların belirlenmesi ve şiddete uğrayan kadının bilinçlendirilmesine yönelik konular düzenlenmektedir. 11.01.2007 tarih ve 2007/6 sayılı “İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Töre ve Namus Cinayetlerinin Önlenmesine Yönelik Tedbirlerin Koordinasyonu Konulu Genelge ’de” ise kadına yönelik şiddete müdahale sürecinde sorumlu kuruluşlar belirlenmiştir. Bu genelgeyle, kadın konukevi bulunmayan bölgelerde, töre ve namus cinayetlerine riski altında olan kadınların hangi kurumlara yerleştirileceği ve korunmalarının hangi yetkili merciler tarafından sağlanacağı belirlenmiştir (KSGM 2008:36-38).

4320 sayılı Kanunun yürürlükten kaldırılarak, 2012 tarihli 6284 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle, şiddetle mücadelede alınması gereken önlemler, şiddetle mücadelede kurumların görev ve sorumlulukların belirlenmesi düzenlenmiş ve bu kapsamda kadın konukevlerinin açılışı, işleyişi, hizmetin çeşit ve niteliği, denetimi, kurumlararası iş birliği, personelin görev ve sorumluluklarını belirleyen 2013 tarihli Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:318). Yönetmeliğin 4. maddesi gereği, “Bakanlık, yörenin ihtiyacına, sosyo-kültürel yapısına göre uygun görülecek il ve ilçelerde konukevi açar. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’i geçen belediyeler ihtiyaca cevap verebilecek nitelik ve sayıda konukevi açar. İl özel idareleri ve sivil toplum kuruluşları da konukevi açabilir, gerçek kişiler konukevi açamaz.” kadın konukevleri merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile açılabilir. ¹⁶

2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesi (a) fıkrası gereği, nüfusu 100.000’in üzerinde olan ilçe belediyeleri kadın konukevi açmakla sorumlu tutulmuşlardır. ¹⁷ 2004 tarihli Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7. maddesi (v) fıkrasında, “Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde bir hüküm yer almaktadır. ¹⁸ Kanun maddesinde yer alan “kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek” ifadesi, kadın konukevlerinin alt yapısını oluşturmaktadır. Ancak, açık ve net bir şekilde kadın konukevlerinin belediyeler tarafından sunulabileceği 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda düzenlenmektedir (Tekdere, Polat 2022:690).

¹⁶ Bkz. Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik

¹⁷ Bkz. 5393 sayılı Belediye Kanunu

¹⁸ Bkz. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Yasal zeminde belediyelerin kadın konukevi hizmetini sunma zorunluluğuna ve gelişim sürecine bakıldığında, 2004 tarihli 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun iptal edilmesi sonrasında düzenlenerek 2005 yılında yeniden yürürlüğe konulan 5393 sayılı Belediye Kanunu önemli bir rol oynamıştır. İptal edilen kanunda ve 5393 sayılı Kanun'un ilk halinde, konukevleri için nüfus kriteri 50.000 olarak belirtilmiştir. 1930 yılında 2004 yılına kadar yürürlükte olan 1580 sayılı Kanun'da ise konukevi açmakla ilgili doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ise kadın ve çocukların korunmasına yönelik konukevleri ile ilgili bir hizmet maddesi bulunmadığını söylemek mümkündür. Ancak, 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun (v) fıkrasında kadın konukevi hizmetinin alt yapısını oluşturan genel sosyal hizmetlerin sunulmasına yönelik bir madde bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un ilk halinde belirtilen 50.000 nüfus kriteri ise 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile nüfus kriteri 100.000'e çıkarılmıştır (Tekdere, Polat 2022:690).

3.7.1. 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun

Kadına yönelik şiddetin önlemesi amacı ile ilk kez Türkiye'de hukuksal bir metnin yayımlanması 1998 tarihli 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun ile gerçekleşmiştir (Öztürk 2017:1). 2007 yılında kanunda değişikliğe gidilerek kanunun kapsamı genişletilmiş, kanunun uygulama yönetmeliği ise 2008 yılında yürürlüğe girmiştir (ASHB 2021:7) . Kanun, ev içi şiddet mağdurlarını korumak ve toplumda şiddetin açacağı zararları en aza indirmeyi amaçlamış ancak uygulamadaki ve düzenlemedeki eksiklikler sebebiyle yürürlükten kaldırılmıştır (Öztürk 2017:3). Uygulama yönetmeliğinin eksik kalması, ihtiyacı karşılamaması ve yürürlükten kaldırılan kanunun yerine kapsamlı bir kanun hazırlanması ihtiyacı ile yeni bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur (Bozkurt Şener 2011:82). 4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanunda CEDAW ve Pekin Deklarasyonu rol oynamış, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun'un çıkarılmasında ise kadına yönelik şiddetin medyada artan görünürlüğü, Avrupa Birliği'ne uyum süreci, bir önceki kanunun yetersizliği ve İstanbul Sözleşmesi'nin kabulü gibi unsurlar etkili olmuştur (Kaplan 2020:68).

4320 sayılı Ailenin Korunmasına İlişkin Kanun'un eksikliklerini giderebilmek amacıyla, 6284 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir (Özmen, Şimşek 2024:60). 2012 tarihli 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun 28239 sayılı Resmî Gazetede

yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁹ Kanunun temel amacı, kadın ve çocukların şiddetten korunması ve şiddet riski oluşturabilecek eylemlere yönelik koruyucu-önleyici tedbirlerin alınmasıdır. Kanun açık bir şekilde şiddet ve şiddet türlerini tanımlamakla birlikte, kanunun kapsamı ve ilkeleri çerçevesinde şiddet mağduru kişilere yönelik uygulanması gereken tedbirleri de açıklamaktadır. Bu süreçte sorumlu bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar kanunda açık bir şekilde belirtilmektedir. Kanunun uygulama yönetmeliği, uygulama pratiklerinin detaylandırılması açısından önem arz etmektedir (Öztürk 2017:5).

6284 sayılı Kanun'un ikinci bölümünde, şiddet mağduru olan bireylere yönelik koruyucu ve önleyici tedbirlerle ilgili hükümler yer almaktadır. İlgili kanunun 3., 4. ve 5. maddelerinde önleyici ve koruma tedbirlerinin alınmasına yönelik düzenlemeler mevcuttur. Bu kapsamda, kanunda belirtilen kadınlar, çocuklar, aile bireyleri ve tek taraflı ısrarlı takip mağduru olan kişiler olmak üzere dört risk grubu bulunmaktadır (Kırkbeşoğlu 2023:94). Kanunun 3. maddesinde, mülki amirler tarafından verilecek koruyucu tedbir kararları belirtilmiştir. Kanunun 3. maddesinin (a) fıkrasında şiddet mağduru kişiye yönelik, *“kendisine ve gerekiyorsa beraberindeki çocuklara, bulunduğu yerde veya başka bir yerde uygun barınma yeri sağlanması”* hükmüne yer verilmiştir. Kanunda, şiddetin önlenmesi ile koruyucu önleyici tedbirlerin alınmasına yönelik destek ve izleme hizmetlerinin verildiği “Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM)” kurulması ve merkezlerce verilecek hizmetler düzenlenmiştir. Ayrıca, 5 Ocak 2013 tarihinde Kadın Konukevleri Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik, 17 Mart 2016 tarihinde Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri Hakkındaki Yönetmelik yürürlüğe girmiştir (ASHB 2021a:34).

3.7.1.1. Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM)

Şiddet görme riski altında bulunan kadınların veya şiddet gören kadınların korunması ve şiddet faili kişilerden uzak kalarak barınma ihtiyacının karşılanması temelde kamu politikası meselesi olarak görülmüştür. Bu kapsamda, devletin kadının korunması ve suçun önlenmesi adına üzerine alacağı pozitif yükümlülük ile hukuksal ve kuramsal bir mekanizmanın oluşmasına imkân sağlaması gerekmektedir (Düğmecî, Gürsel 2019:80). İstanbul Sözleşmesi, taraf devletlere bağlayıcı hükümler sunması ve kadına yönelik şiddette önleme ve izleme merkezlerinin kurulmasını vurgulaması ile önem arz etmektedir. Sözleşmenin devletlere kadına yönelik şiddeti önleme merkezlerini kurmakla yükümlü tutması ile Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri (ŞÖNİM) kurulmuştur. Merkezlerin kurulması yasal bir zorunluluk olarak sözleşmede belirtilmiş ve bu merkezler kadına yönelik şiddeti önleme ve koruma tedbirlerine destek vermek amacı ile faaliyet göstermektedirler (Kaplan 2020:84-85).

6284 sayılı Kanun'u dayanak alarak kurulan ŞÖNİM'ler kadına yönelik şiddetle mücadelede işlemlerin tek çatı altında toplanmasında önemli bir yere sahiptir. ŞÖNİM, kadına yönelik şiddette

¹⁹ Bkz. 6284 sayılı Kanun 28239 Sayılı Resmî Gazete İlanı

koruyucu ve önleyici tedbirlerin alınmasında aktif rol oynamakla birlikte; şiddet mağduru kadınların ilk yerleştikleri birim, şiddet eylemleri sonucunda ilk 183 hattı sorumluları ile ortak çalışan birim, kadın konuk evleri ile ortak çalışmaktadır. Şiddet mağduru kadınlar, ŞÖNİM’de ilk kabul birimine yönlendirilmekte ve uygun bir konukevine yerleştirilene kadar bu birimlerde kalmaktadırlar (Altıparmak 2015:454-455). 6284 sayılı Kanun kapsamında ŞÖNİM’ler tedbir kararlarının takip edilmesinde, destek hizmetlerinin izlenmesinde görevlendirilmiştir. Ayrıca bu kurumlar kadına yönelik şiddete ilişkin veri toplamak, şiddet öncesi ve sonrası sunulacak hizmetlerin koordinasyonu ve bu hizmetlere ilişkin diğer kurumlar ile iletişime geçmekle görevlendirilmişlerdir. ŞÖNİM’ler destek hizmetleri kapsamında mağdur kadınlara, “geçici barınma yeri sağlama, maddi yardım sağlama, sağlık hizmeti sunma, ilgili mercilere yönlendirme, hukuki danışmanlık ve tedbir kararı alınması” için başvuru yapma gibi konularda yardımcı olmaktadır (Düğmeci, Gürsel 2019:851).

Şiddet mağduru kadınlara sunulan tüm tedbirleri kadının psiko-sosyal iyi oluşunda büyük öneme sahiptir. Fakat, kadının sosyal mekanlarda güvenliğinin sağlanmasının yanı sıra fiziki mekanlarda güvenliğinin sağlanması önemli bir konudur. Bu doğrultuda kadınların fiziki güvenliğinin sağlanmasında yeterli sayıda kadın konukevi açılması gerekmektedir. Fakat Türkiye’de şiddet mağduru kadınlar için yeterli sayıda kadın konuk evi bulunmamaktadır (Düğmeci, Gürsel 2019:854). Şiddet mağduru kadınların konukevlerine yerleştirilememesi durumunda mağdurların ihtiyaçlarını nasıl giderileceği Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri Hakkında Yönetmelik 7. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Söz konusu maddede, konukevlerine yerleştirilemeyen kadınların öncelikli olarak sosyal tesis, yurt veya benzeri yerlere naklinin yapılması belirtilmiştir. Şiddet mağdurunun güvenli bir yere nakli yapılanaya kadar maddi ve manevi ihtiyaçları ŞÖNİM tarafından karşılanmaktadır.

Söz konusu riske mahal verecek durumlara karşı önlemlerin alınması yönetmelikte belirtilmiş olsa da konukevleri sayısında nicel anlamda eksiklikler mevcuttur. Bu eksikliklerin giderilmesi yasal zeminde merkezi yönetim kadar yerel yönetimlere de düşmektedir. Konuk evi olmaması ya da kapasite yetersizliği nedeni ile belediyelerin bilerek ve ihmal nedeni ile kadın konuk evi açmaması, şiddet mağduru kadınların yönetmelik gereği farklı tesislere yönlendirilmesi ve masrafların merkezi yönetim tarafından karşılanması, merkezi yönetime “kamu zararı” olarak yansımaktadır (Tekdere, Polat 2022:693).

3.7.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunlarla belirlenmektedir. Belediyelerin görev ve yetkileri ağırlıklı olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile düzenlenmektedir. Belediyeler, yetki ve görev alanında bulunan mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında sorumlu yetkili kuruluşlardır (Erdinç 2017:28). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun

14/a maddesi gereği, *“Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler”* ifadesi yer almaktadır. Söz konusu madde gereği yerel yönetim birimleri olan belediyeler için kadın konukevi açmak yasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun kadın konukevi açılmasına ilişkin maddesine istinaden yerel yönetimleri güçlendirecek ve destekleyecek kurumsallaşma çalışmalarının merkezi yönetim tarafından gerçekleştirildiği çeşitli belgeler ve planlamalar üzerinden görülmektedir. Bu kapsamda, 11. Kalkınma Planında şiddet mağduruna yönelik hizmet sunan kurum ve kuruluşlarının kapasitelerinin artırılacağından bahsedilmiştir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından hazırlanan “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadelede Ulusal Eylem Planlarında (2007-2010; 2012-2015; 2016-2020) kadın konukevi açma yetkisine sahip olan belediyelerin ve sivil toplum kuruluşlarının desteklenmesi, ihtisaslaşmış kadın konukevlerinin açılması, gerekli görülen ayni/nakdi yardımların sağlanması, kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi için iş birliğinin gerçekleşmesi konusunda hedefler belirlenmiştir. Kadın konukevlerinin açılmasını teşvik edici ve destekleyici çalışmaların benzer şekilde, “Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı (2018-2023), Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2019 Yılı İdari Faaliyet Raporu’nda, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2019-2023 Stratejik Planı’nda, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2020 Yılı Performans Programı’nda, Diyanet İşleri Başkanlığı ile imzalanan Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Kurumsal İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılmasına Dair Protokol (2019) olmak üzere çeşitli protokollerde ve çalışmalarda açıkça destek çalışmalarının yürütüldüğü görülmektedir (Tekdere, Polat 2022:696) .

3.7.3. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

2004 tarihli 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediyeleri klasik belediyeçilik hizmetlerinin yanı sıra halkın sosyal ihtiyaçlarının karşılanmasında önemli yetkilere sahiptir. Belediyeler, alt yapı ve üst yapı hizmetlerinin yanında görev, sorumluluk ve yetkileri kanunda ayrıntılı bir şekilde belirtilmiştir. 5216 Sayılı Kanun’un 7. maddesinin “v” fıkrasında, *“sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işletletmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak”* hükmü yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun’da kadın konukevinin açılması ve işletilmesi hakkında doğrudan bir ifade bulunmamaktadır. Fakat dolaylı olarak kadın konuk evlerinin açılması adına bir alt yapı

oluşturulmuştur. Büyükşehir belediyeleri için kadın konuk evinin açılması durumu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda yer almakta ve diğer ilçe belediyeleri de kanun kapsamında bu hizmeti sunmakla zorunlu tutulmaktadır (Tekdere, Polat 2022:690).

3.8. Kadın Konukevlerinin Yönetiminde Merkezilik ve Yerellik

Yasal zeminde merkezi yönetime bağlı olan Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2013 tarihli Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin 4. maddesinde, “*yörenin ihtiyacına, sosyo-kültürel yapısına uygun görülen illerde ve ilçelerde konukevi açma yetkisine*” sahiptir ifadesi yer almaktadır. Yine aynı maddede kadın konukevlerinin yerel yönetim birimleri olan belediyeler ve sivil toplum kuruluşları tarafından da açılabileceği ve bireyler/şahıslar tarafından açılmayacağı belirtilmiştir. Konukevinin açılış izninin verilmesi, iptali ve denetimi gibi hususlar Bakanlığın yetkisinde bulunmaktadır. İlgili yönetmeliğin (i) fıkrasında, “*hizmetlerin yürütülmesinde kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, vakıf dernek ve diğer sivil toplum kuruluşları, gönüllü gerçek ve tüzel kişiler ile özel sektörün desteği alınır*” ifadesine yer verilmektedir.

Yerel yönetim birimi olarak belediyelerin hukuki olarak kadına yönelik şiddeti önleme ve mücadele etme noktasında önemli yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu yükümlülükler “*İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, T.C. Anayasası'nın 10. maddesi, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi Kanunu, 11. Kalkınma Planı, Sürdürülebilir Kalkınma İçin Küresel Amaçlar, Kadına Karşı Her Türü Ayrımcılığın Yok Edilmesi Sözleşmesi (CEDAW), Birleşmiş Milletler Pekin Deklarasyonu, Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (CEMR)- Avrupa Yerel Yaşamda Kadın- Erkek Eşitliği Şartı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu,*” olmak üzere belediyeler çeşitli hukuki metinler ile kadına yönelik şiddeti önleme ve mücadele etme hususunda sorumlu tutulmuşlardır (Kaşıkırık 2021:83).

Belediyeler, kadınların gündelik hayatlarına en yakın kamu kuruluşları olmakla birlikte kadınların yerel yaşamda karşılamış oldukları zorlukları çözebilecek ve yerel yaşamı kolaylaştıracak önemli kuruluşlardır (Kaşıkırık 2021:85). 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesi (a) fıkrasına göre, “*Büyükşehir belediyeleri ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet öncelikleri değerlendirilerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler*” hükmü yer almaktadır.

2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu'nun 7. maddesinin (v) fıkrasında, “*Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici, sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri*

yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde bir hüküm yer almaktadır. İlgili fıkrada doğrudan kadın konukevi hizmetini ele almasa da altyapısını oluşturan sosyal hizmetlere dair düzenlemeler yer almaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kadın konukevi açma zorunluluğu ise 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda açıkça belirtilmektedir (Tekdere, Polat 2022:690).

Yerel yönetim birimi olarak belediyeler, kentte yaşayan vatandaşların yerel ve mevcut ihtiyaçlarını karşılamak ve problemlerine yönelik çözüm geliştirmek ile sorumludur. Belediyeler hazırlamış oldukları plan ve programlar ile yerel hizmet sunumunda cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına katkıda bulunabilmektedir. Bu sebeple belediyelerin toplumsal cinsiyet eşitliğine bakış açısı büyük öneme sahiptir (Kaşıkırık 2021:83). Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2021 yılında yayımlanmış olduğu “Türkiye’de Kadın” raporunda; Bakanlığa bağlı 111, yerel yönetimlere bağlı 32, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne bağlı 2, sivil toplum kuruluşuna bağlı 1 kadın konukevi olmak üzere ülke genelinde toplam 146 konukevi olduğu ve toplam 3.508 kapasitenin mevcut olduğu belirtilmiştir. Yine aynı raporda, 2016-2020 yılları arasında konukevinden hizmeti alan kadın ve çocukların sayısı aşağıdaki gibi tabloda belirtilmiştir (ASHB 2021:74).

	Kadın	Çocuk	Toplam
2016	29.612	17.956	47.568
2017	33.413	23.575	56.988
2018	36.767	26.769	63.536
2019	42.843	30.158	73.0001
2020	35.331	20.551	55.882

Şekil1. 2016-2020 Yılları Arasında Kadın Konukevi Hizmetinden Yararlanan Kadın ve Çocuk Sayısı

(Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2021b)

2016-2020 yılları arasında kadın konukevi hizmetinden yararlanan kadın ve çocuk sayısının 2020 yılı hariç artış göstermesi kadına şiddet vakalarında devam eden bir artış olduğuna işaret ederken diğer yandan kadın konukevi hizmetinin önemini ve artan talebi karşılama noktasında kadın konukevlerinin nicel ve nitel anlamda geliştirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Tekdere ve Polat'ın (2021) çalışmasında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yer alan nüfusu 100.000 geçen ilçeler ve büyükşehir belediyelerinin kadın konukevi açma zorunluluğu, bakanlığın kadın konukevlerine ait sunmuş olduğu mevcut nicel veriler ışığında karşılanma düzeyleri incelenmiştir. Çalışmada 2021 yılı itibari ile nüfusu 100.000 üzerinde olan 248 belediye olduğu ve bu sayıya paralel olarak 248 kadın konukevi olması gerektiği vurgulanmıştır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yayımlamış olduğu "Türkiye'de Kadın" adlı raporda yerel yönetimlere ait 32 kadın konukevi olduğu ve toplamda 703 kapasiteye sahip olduğu belirtilmiştir. İlgili veriler ve ilgili kanun göz önünde bulundurulduğunda 216 kadın konukevi daha olması gerekmektedir. Ayrıca çalışmada, yasal bir zorunluluk ve ihtiyaç içermesine rağmen belediyelerin kadın konukevleri açma konusunda yeterli düzeyde olmadığı belirtilmiştir.

Tekdere ve Polat (2021) çalışmasında, mevcut durumu daha iyi analiz etmek adına Ankara ve İstanbul büyükşehirleri üzerinden örnekler vererek açıklamıştır. Çalışmada, 2020 itibari ile İstanbul'un nüfusu 15.462.452, Ankara'nın ise 5.663.322 olduğu belirtilmiş ve İstanbul'un 39, Ankara'nın ise 25 ilçeden oluştuğu ifade edilmiştir. İstanbul'un 39 ilçesinden 36'sının nüfusunun 100.000 ve üzerinde olduğu, Ankara'nın ise 25 ilçesinden 10'unun 100.000 ve üzerinde olduğu belirtilmiştir. Diğer bir ifade ile sadece Ankara ve İstanbul illeri göz önünde bulundurulduğunda toplam büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere 48 kadın konukevi olması gerekirken bu sayı Türkiye genelinde ve yerel yönetim düzeyinde 32 olmasına dikkat çekilmiştir.

Tekdere ve Polat'ın (2021) çalışmasında ifade edilen diğer bir zorluk ise İstanbul özelinde ilçeler arasındaki belirgin nüfus farklarının varlığıdır ve bu farklara göre kanunda kadın konukevi açma noktasında ölçeklendirme bulundurulmamasıdır. Örneğin, 2020 yılı itibariyle Esenyurt ilçe nüfusunun 957.398 olduğu ve Beşiktaş ilçesinin de bu tarih itibari ile nüfusunun 176.513 olduğu belirtilmiştir. Bu durumda Esenyurt ilçesinde yaşayan kadınlar ve kadına şiddet olayları açısından açık bir adaletsizliğin oluştuğu, ilçe nüfusunun göz önünde bulundurularak bir ölçeklendirilme sürecinin gerekliliği vurgulanmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4.ARAŞTIRMA BULGULARI

Bu çalışmada, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ve Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik referans alınarak, kadın konukevi hizmetinin belediyeler tarafından sunulması ve bu süreçte yasal bir yükümlülük olmasına rağmen yeterli sayıda kadın konukevi olmamasının sebepleri ele alınmaktadır. Bu bağlamda, İstanbul’da ilgili kanunun nüfus kriterlerini sağlayan ilçelerin bazılarında kadın konukevi hizmeti verilirken, bazı belediyelerin daha önce belirli bir süre bu hizmeti verdikleri, bazı belediyelerin ise henüz bu alanda bir çalışma yapmadığı tespit edilmiştir. Bu tespit göz önünde bulundurulduğunda araştırmanın bulguları: Kadın konukevi hizmeti sunmayan, belli bir süre hizmeti sunmuş ve sonlandırmış ve kadın konukevi hizmeti sunan belediyeler olmak üzere üç grup üzerinden analiz edilmiştir.

Çalışmada bulgular sunulurken ilçe belediyeleri araştırmanın etik ilkeleri çerçevesinde ve “anonimlik” ilkesi gereği kod numaraları ile temsil edilmiştir. Bu kapsamda, belediyeler üç farklı gruba ayrılmıştır: B1, B2, B3, B4, B5, B6 kodlu belediyeler kadın konukevi hizmetine sahip olmayan, B7, B8, B9 kodlu belediyeler belli bir süre hizmeti vermiş ve sonlandırmış, B10, B11, B12 kodlu belediyeler ise kadın konukevi hizmetini devam ettiren belediyeler arasında bulunmaktadır. Bu sınıflandırma, sonuçların anlamlı bir şekilde sunulmasına olanak tanımaktadır. Görüşme formunda yer alan sorular kapsamında, ilçe belediyelerinin sorulara ilişkin cevapları aktarılmış ve ilçe belediyeleri arasında görüş benzerlikleri ve farklılıkları ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Bu kapsamda gerçekleştirilen görüşmelerde katılımcılara yönlendirilen sorular araştırmanın konusu ve amacına paralellik göstermiş olup yerel yönetim birimleri olarak belediyelerin kadına yönelik şiddetle mücadelede, kadın konukevi hizmetine yönelik görüş ve çalışmaları değerlendirilmiştir. Bulgular sunulurken belediyelerin şiddet vakalarında nasıl aksiyon aldıkları, şiddet vakalarının izlenmesi ve değerlendirmesini içeren hizmet birimlerinin varlığı ve ardından bu alana yönelik hangi çalışmaları gerçekleştirdikleri sunulmuştur. Akabinde kadına yönelik şiddet ve kadın konukevi kavramlarına yönelik bakış açıları sunulmuş ve bu hizmetin yerine getirilmesi hususunda belediyelerin karşılaştığı oldukları zorluklar ve bu zorluklara ilişkin çözüm önerileri detaylandırılmıştır.

4.1. Belediyeler ve Şiddet Vakaları

4.1.1. İlçe Belediyelerinde Kadına Yönelik Şiddet Vakalarının İzlenmesi ve Değerlendirilmesi

Bu başlık altında belediyelerin, kadına yönelik şiddet vakalarını niceliksel olarak ölçme kapasiteleri değerlendirilmiş olup bu konuda iç-dış hizmet birimlerine sahip olup olmadıkları ve ilgili istatistiklere nasıl ulaştıkları incelenmiştir. Belediyelere yöneltilen, “**İlçenizde kadına yönelik şiddet vakalarını nasıl ölçüyor ve değerlendiriyorsunuz?**” sorusuna yanıt olarak belediyelerin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Söylediğiniz soru kurumlararası iş birliğini gerektiren bir durum. Bizim o bilgilere ulaşmamız diğer kurumları düşündüğümüzde çok zor. Bir de neyi şiddet olarak tanımladıkları ile çok ilişkili. 6284’te şiddet oldukça kapsamlı bir şekilde tanımlanıyor... Şöyle bize gelen başvurularda, bu da geneli yansıtmıyor maalesef, kendi ilçemize has bir oran vermek mümkün değil.” (B3)

“Bizim ilçemizde aile değerlendirme formumuz var. Saha çalışanları orada o formda şiddet varsa kendi gözlemleriyse ya da danışan ifade ediyorsa onu işaretliyorlar ve açıklamasını yapıyorlar. Ailede şiddet var, onla ilgili şunun acil yapılması gerekiyor diye not düşüyorlar.” (B5)

“İlçe belediyesi olarak şiddet vakalarının nicel anlamda ölçülebileceğimiz bir birim yok. Bu işi kaymakamlıklar yapıyor.” (B7)

İlçe belediyeleri, genellikle kendi ilçe sınırları içerisindeki kadına yönelik şiddet vakalarını ölçebilecekleri ve izleyebilecekleri birimlere sahip olmadıklarını belirtmişlerdir. Ayrıca bu istatistiklerin ölçülmesi genellikle yerel yönetimler yerine merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirildiği ifade edilmiştir. Kadın konukevi hizmeti sunan ve sonlandıran B8 belediyesinin, şiddetin nicel anlamda ölçülmesine ilişkin görüşü aşağıdaki gibidir:

“Şiddet vakalarını ölçen istatistiksel verilere gelince, biz onları ŞÖNİME gönderiyorduk. Grafik ve istatistiksel veriler ŞÖNİM tarafından tutuluyordu. Gelen kadın sadece gerekli formları dolduruyordu bizde. Neden geldi? Fiziksel şiddete mi maruz kaldı, ekonomik şiddete mi maruz kaldı? Şiddetin türünü belirliyorduk, rahatsızlıkları mı var? Rahatsızlıkları var ise hastanede sağlık sorunlarını çözmeye çalışıyorduk. Şiddetin türüne göre de hizmet vermeye çalışıyorduk. Neye ihtiyacı varsa. Çok da sağlıklı bir veri olmuyor çünkü ilçe dışından gelen vatandaşlar da olabiliyordu. Kalan kadınların ikametlerinden kaynaklı.” (B8)

“Biz alımlarımızı ruhsatlı olduğumuz için Bakanlık üzerinden yapıyoruz. Yani ilçe genelinden bir alım söz konusu değil bizde. O yüzden kendi ilçemiz içerisinde ölçüm yapmamız çok mümkün değil. Çünkü bize gelen misafirlerimiz çevre dışından gelebiliyor, ilçe dışından gelebiliyor.” (B10)

Kadın konukevi hizmeti sunan B10 belediyesi, yönlendirmelerin ŞÖNİM üzerinden yapılması ve gelen şiddet mağduru kadının ikamete bakılmaksızın gönderilmesiyle belediyelerin nicel anlamda istatistikleri tutmasının zor olduğunu belirtmiştir.

4.1.2. İlçe Belediyelerinin Kadına Yönelik Şiddet Vakalarına Müdahalesi ve Önlemleri

Bu başlık altında belediyelerin, kadına yönelik şiddet vakalarında ve şiddet mağduru kadının barınma talebinin olduğu durumlarda nasıl aksiyon aldıkları, hangi çalışmaları gerçekleştirdikleri ve şiddet anında nasıl hareket ettikleri incelenmiştir. Belediyelere yöneltilen, **“Kadına Şiddet Vakalarına Yönelik Çalışmalarınız Nelerdir?”** sorusuna yanıt olarak verilen görüşler aşağıdaki gibidir:

“Bizim bir Kadın Aile Merkezimiz var. Psikolojik danışmanlık hizmetleri veriyoruz. Psikologlarımız, pedogoglarımız ve aile danışmanlarımız var. Şiddetle alakalı bir vaka geldiğinde sosyal hizmetler var zaten. Sosyal hizmetlere yönlendiriyoruz. Polis ya da kolluk kuvvetlerine yönlendirme yapıyoruz, onun haricinde bizim yaptığımız psiko-sosyal danışmanlık hizmetlerinin verilmesi.” (B1)

“Biz onları ŞÖNİME yönlendiriyorduk.” (B8)

“Şiddet ve barınma ihtiyacı olduğunda kolluk kuvvetlerine yönlendiriyoruz. (B9)

“Farkındalık çalışmaları, bilinçlendirme çalışmaları yapıyoruz. Şiddet vakası ile başvurana emniyete yönlendiriyoruz.” (B4)

“Kadın şiddete uğradıysa ve barınma talebi varsa, polise yönlendiriyoruz. Polis ifadesini alıp gerekli tedbirleri aldıktan sonra ŞÖNİME yönlendiriyor. Bakırköy’ de ŞÖNİM var oraya götürüyorlar, incelemeciler dosyasını hazırlıyor. Uygun yer neresi ise yerleştiriliyor.” (B7)

Belediyelerin büyük çoğunluğu, bireysel gelen başvurularda şiddet mağduru kadını, ŞÖNİM ya da kolluk kuvvetlerine yönlendirdiklerini ifade etmişlerdir. Söz konusu durum hizmeti sunan belediyeler için de aynı şekilde gerçekleşmektedir. Belediyeler, kadın konukevi hizmeti sunmalarına rağmen belediyeye bireysel başvuruların olduğu durumlarda kadınları merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlara yönlendirdiklerini ifade etmişlerdir.

“Bireysel başvuru olduğu zaman biz de kolluk kuvvetlerine yönlendiriyoruz.” (B10)

“Zaman zaman bununla ilgili vaka geliyor, biz direk emniyete yönlendiriyoruz, gelen ihbarları ve vakaları. Belediye personeli aracılığı ile gelmişti, yakinen bir akrabasının mustarip olduğunu söylemişti. Bir şiddet vakasıydı, biz orada yönlendirmeler yapmıştık, emniyete yönlendirmiştik.” (B11)

Belediyeler, şiddet vakalarını önlemek ve korumak amacıyla, hizmet sunma zorunluluğundan bağımsız olarak koruyucu, önleyici ve rehabilite edici hizmetler sunduklarını belirtmişlerdir. Ayrıca kadın istihdamını güçlendirmeye yönelik ve kadınların ekonomik bağımsızlıklarını kazanmalarını destekleyecek çalışmalara öncelik verdiklerini ifade etmişlerdir.

“Biz o konuda farkındalık oluşturacak çalışmalar yapıyoruz. Kadının hakkı nedir, böyle durumlarda ne yapması gerekir, nereye başvurması gerekir gibi?” (B6)

“Amacımız o noktaya gelmeden kadınların meslek edinmelerini hedefliyoruz. Kadının ekonomik özgürlüğünü kazanması çok önemli. Ekonomik özgürlükleri olduğu zaman kendilerini daha özgür hissedecekler, kadının kendi ayakları üzerinde durması bu anlamda çok önemli.” (B8)

4.2. Belediyelerde Kadın Konukevi Hizmeti

4.2.1. Hizmetin Doğasına/Kendisine İlişkin Görüşler

Bu başlık altında belediyelerin, kadın konukevi hizmetinin kendisine/doğasına ilişkin görüşleri incelenmiştir. Belediyelere, **“Kadın Konukevi Hizmetini Nasıl Değerlendiriyorsunuz?”** sorusu yönlendirilmiştir. Hizmeti sunmayan belediyelerin, hizmetin kendisine/doğasına ilişkin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“İşin açıkçası, bu müstakil bir iş, özel bir iş. Üstüne eğilmesi gereken bir iş. Tabiki, korunaklı olacak uzak olacak. Bu Türkiye şartlarında çok büyük bir risk ... Biz de kapısına güvenlik koy 7-24, o yüzde yüz güven altında diyemem ben açıkçası.” (B6)

“Bu bilinç ile de çok alakalı, bu hizmeti riskli gördüğü için öncelik alanlarında olmadığı için, bu hizmeti vermekten kaçınan yerel yönetimler elbette vardır.” (B3)

“Kadının hayat güvenliğini dört duvar arasında sağlamam çok zor. Riskli tabi. Bunu sağlamam için kadının bütün telefon görüşmelerini, mailini, internetini her şeyini gözetlemem lazım. Kadına dışarı izni vermemem lazım. İzin verdiğim zaman yanına korumalar koymam lazım. Ben seni emanet olarak aldıysam bu bir vebaldir.” (B2)

B2, B3 ve B6 ilçe belediyeleri hizmetin kendisini/doğasını riskli bulduklarını ifade etmişlerdir. Hizmetin riskli olmasını, şiddet mağduru kadının can ve mal güvenliğinin sağlanması ve adres gizliliğinin korunmasındaki hassasiyet üzerinden aktarmışlardır.

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun’un Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelikte “g/h” maddeleri gereğince konukevleri: “şiddetsiz yaşam hakkının korunması anlayışıyla faaliyet gösterir” ve “kanuni hükümler saklı kalmak kaydıyla, konukevinin adresi, telefon numarası, kadınların, çocukların ve konukevi çalışanlarının kişisel bilgilerinin gizli tutulması esastır. Bütün ilgililer bu gizliliğin korunmasından

sorumludur.” ilkesi ile gizliliğin sağlanmasına yönelik yüksek hassasiyet içeren bir hizmet olarak tanımlanmıştır. İlgili kanun ve yönetmeliğin ilçe belediyelerine, kadınların can ve mal güvenliğini sağlama sorumluluğu yüklemesi ile hassasiyetle belirtilen noktaları gerçekleştirme noktasında belediyeler çekinceleri bulunduğunu ifade etmişlerdir.

B9 ilçe belediyesi, daha önce hizmeti sunmuş ve sonlandırmış bir belediye olarak, hizmetin kendisini/doğasını diğer hizmetin sunmayan belediyeler gibi riskli bulmuştur. B9 belediyesinin görüşü aşağıdaki gibidir:

“Mesela, kadının kocası geldi dayandı kapıya, bir şekilde öğrendi diyelim. Kapıda güvenlik var ama ne kadar yeterli. Orada olay kangren olmadan müdahale etmek gerekiyor. Kötü bir olay olduğunda bu personelin ya da müdürün suçu olmuyor. Medyaya ve daha sonra kamuoyuna “... Belediyesinde Kadın Konukevinde Silahlı Saldırı” diye geçiyor. Olay belediye başkanına ve belediyeye kalıyor. Hizmetin ağırlığı çok fazla...” (B9)

Hizmeti sunmayan ve daha önce belli bir süre hizmeti sunan belediyeler, kadın konukevi hizmetine ilişkin görüşlerini ifade ederken çoğunlukla “riskli bir hizmet” kavramını kullanarak, çeşitli endişelerini dile getirmişlerdir. Bahsi geçen belediyeler genellikle hizmetin doğası ve sunum sürecinde ortaya çıkabilecek riskler üzerine odaklanarak değerlendirmeler yapmışlardır.

B12 ilçe belediyesi, konukevi hizmeti sunan bir belediye olarak, söz konusu risk durumlarına karşı alınabilecek aksiyonları aşağıdaki gibi aktarmıştır. Ayrıca diğer belediyelerin riskli olarak gördükleri durumlara nasıl yaklaştıklarını ve aksiyon aldıklarını ilgili mevzuatı dayanak alarak aktarmıştır.

“İfşa oldu diye kapatmak olmaz, o zaman yer değiştirilmeli. Zaten kanun gereği kim ifşa ediyorsa onun artık orada kalmasına mücadele etmiyoruz. Yönetmelikte belirli bu, direk çıkışını veriyoruz. Çünkü biz girerken de buna yönelik belge imzalıyoruz. Eğer bunu ihlal ediyorsa can güvenliği riske atıyorsa diğer kadınlarında, mecburen çıkışını veriyoruz.” (B12)

Kadın Konukevinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin Birinci Bölüm Güvenlik Önlemleri ve Tedbir Planı kısmı 16. maddesinde, “Konukevinde kadın, çocuk ve çalışanlara kasten zarar verme girişiminde bulunan veya kuralları kasten ihlal eden kadınlar hakkında, 29 uncu madde kapsamında işlem yapılır.” ifadesi yer almaktadır. Gizlilik kurallarını ihlal eden ve çeşitli sebeplerden ötürü kalan diğer konukların can ve mal güvenliğini riske atan kadınlar 29 maddede yer alan, “konukevi kurallarına uymaması, konukevine kabul koşullarını taşımaması, 13’üncü maddenin birinci fıkrasının (d) bendi uyarınca tedaviyi kabul etmemesi” gibi durumlarda konukevinde kalma hakkı sonlandırılabilir. İlgili yönetmeliğin aynı maddesinde kadınların olumsuz tutum ve davranışlardan ötürü bir kez uyarılması ve bu davranışların devam etmesi halinde sosyal inceleme

raporuna istinaden işlenen fiilin suç niteliği taşıması durumunda çıkarılma işlemlerinin yapılacağına dair hükümler yer almaktadır.

4.2.2. İlçenin Kadın Konukevi Hizmeti İhtiyacının Tespiti

Belediyelere yöneltilen, “İlçenizin kadın konukevi hizmetini nasıl tespit ediyorsunuz, değerlendirme kriterleriniz neler?” sorusuna gelen cevaplar ışığında, ilçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunumunda hizmet önceliklerinin farklı olması, hizmetin sunulmasında ilçe vatandaşlarının arz-talebi, hizmetin sunulmasına yönelik belediyenin isteği gibi unsurlara ilişkin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“İlçenin sosyo-ekonomik seviyesi çok önemli. İlçemizin çoğu bölgesi gecekondulaşmış bölge. Bazı bölgeler öyle değil mesela. Burada hizmet öncelikleri daha farklı. Bu ilçede konukevine ihtiyaç sonra geliyor. Çünkü ondan önce halka ulaştırmamız gereken daha büyük hizmetler var. Mesela yardım dükkânı, kıyafet dükkanına ben eşya yetiştiremiyorum. On üç tane bu müdürlüğe ait sosyal yardım ve hizmet sunan dış hizmet birimi var. Dolayısıyla şu an için hizmet önceliğimiz bu değil.” (B4)

“Bu bilinç ile de çok alakalı, bu hizmeti riskli gördüğü için öncelik alanlarında olmadığı için, bu hizmeti vermekten kaçınan yerel yönetimler elbette vardır... Mesela bizim ilçemizde bilinçli bir kitle var.” (B3)

İlçe belediyelerinin, ilçenin sosyo-ekonomik durumuna göre hizmet öncelikleri farklılaşabilmektedir. B3 ve B4 ilçe belediyelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri birbirinden farklıdır. Eryiğit ve Uçar’ın (2022) çalışmasında, bu durum gelişmişlik düzeyi yüksek olan kentlerde var olan bilinç seviyesi ve sosyo-ekonomik gelişmişlik ile ilişkilendirilmiştir. Sosyo-ekonomik seviyesi yüksek olan kentlerde bu tür hizmetlere yönelik talep düşük olsa bile belediyeler tarafından önceliklendirilebilmektedir.

“İlçenin arz talebine göre de değişiyor hizmetler. Şimdi mesela bizim buradaki belediye başkanımız, başka bir ilçe belediyesinde belediye başkanı olsaydı burada yaptıklarını orada yapmayacaktı, orada başka şeyler yapacaktı. Ama burada dediğim gibi, ilçedeki yaşayanların neyi önemseydiği, neye ihtiyacı olduğu, ihtiyaçla alakalı bir şey bu. Öyle geliyor, öyle oluyor çünkü bu.” (B1)

“Önceliklendirmesi önemli... Uğraşmak istemediklerini düşünüyorum. Bununla da biz mi uğraşacağız diye bir mantık olduğunu düşünüyorum. Bir de eğer ki bir oy devşirme ihtimali yoksa tabii ki zor. Ya da şey olması lazım, bununla ilgilenen kişilerin olması lazım, yönetimi zorlaması lazım.” (B5)

“Bir başkan demeli ki burada buna ihtiyaç var demeli ki, açılabilmeli. En başta yani belediye başkanının isteğine de dayanıyor.” (B10)

Eryiğit ve Uçar’ın (2022) çalışmasında, belediyelerin kadın konukevi hizmetinin idaresinde ilçe belediyelerinin söz sahibi olmamalarını, hizmet idaresinin ŞÖNİM tarafından yapılması nedeniyle yerel seçmen davranışını değiştirmede çok fazla etkisi olmadığını ve ilçe belediyelerinin bu hizmete yönelik olumlu bir görüş oluşturmadığını ifade etmiştir. Bu durum ilçe belediyelerini ilgi hizmet yerine başka kamusal mal ve hizmetlere yöneltmektedir. Görüşme yapılan belediyelerin büyük çoğunluğu, söz konusu durumda diğer sosyal belediyeçilik anlayışı ile yapılan, -gençlik merkezleri, çocuk kreşleri, bilgi evleri veya kültür merkezleri -gibi hizmetlerin daha fazla talep edildiğini ve hizmetlerin görünür olmasından kaynaklı daha fazla tercih edildiğini belirtmişlerdir.

4.2.3. İlçe Belediyelerinin Kadın Konukevi Açma Girişimleri

Hizmeti sunmayan belediyelere yöneltilen, **“Daha önce kadın konukevi açma girişiminize yönelik çalışmalarınızdan bahsedebilir misiniz?”** sorusuna yanıt olarak verilen görüşler aşağıdaki gibidir:

“Yüz bini geçen ilçelerden böyle bir beklenti olduğu için, bunla alakalı, bu gündemimizde var yani. Başkanımızda hassas, bununla ilgili ne yapabiliriz diye, çalışmalar sürüyor. Sonuçlanmış bir durumumuz yok.” (B1)

“Kadın konukevi açmayı biz birim olarak çok istiyoruz. Bağlı bulunduğumuz müdürlük bu konuda kesinlikle bizim de fiziksel bir alanımız olsun bu şekilde destek verelim diyor. Yer arayışımız devam ediyor bizim, farklı ilçelere de bakıyoruz hatta birlikte yapabileceğimiz. Çünkü mümkün. Kendi ilçemiz sınırları içerisinde olması gerekmiyor.” (B3)

“Kaymakamlık ile toplantı yaptık, hizmeti vermeyi istiyoruz.” (B4)

“Daha önce bir girişimimiz oldu. Orada bir handikap var, yapılaşmamız müsait değildi.” (B6)

Belediyeler, çoğunlukla söz konusu hizmetin sunulması için daha önce girişimsel çabaların olduğunu ve bu hizmetin gündemlerinde yer aldığını belirtmişlerdir. Ayrıca, bu hizmet için en az bir kez merkezi yönetimle temasa geçtiklerini ifade etmişlerdir. Hizmeti daha önce sunmuş ve sonlandırmış B7, B8 ve B9 belediyelerinin, hizmeti sonlandırma sebepleri ve tekrar açılmasına ilişkin girişimlerine yönelik görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Herkes biliyordu orada bir konukevi olduğunu, bilmemeli kim söylüyorsa o da cezalandırılmalı.” (B7)

“Şiddet yapan erkekler, kadın konukevini bastı, adres belirlendi. Adres belirlendiği için kadınlar orada erkekleri tarafından daha fazla şiddete maruz kaldı. Adresin belli olması ve erkeklerin orayı basması sebep olarak gösterildi. Ama ben orada olduğum süreç içerisinde, erkekler orayı basıp herhangi bir şiddet uygulamadı.” (B8)

“Bina nereden olduğu bilinmeyen bir yerden su almaya başlamış ve zemini olduğu gibi su dolmuş. Bunun için temele bile inilmiş, çok masraf yapılmış fakat bir iyileşme sağlanamamış, kapanmış.” (B9)

B7 ve B8 kodlu ilçe belediyeleri kadın konukevini kapatma sebebini adres gizliliğinin ihlal edilmesi ve hizmetin sonlandırılması yönünde belirtirken B9 kodlu ilçe belediyesi fiziki binanın yapısal sorunlarından ötürü hizmeti sonlandırdıklarını ifade etmiştir.

“Yer arama sürecindeyiz, uygun bir yer bulunduğunda tekrardan açmayı düşünüyoruz. Yer bulmak büyük bir sıkıntı”. (B7)

“Belediyenin herhangi bir böyle düşüncesi yok, biliyorsunuz seçimler yaklaştı. Yeniden farklı bir yönetim, farklı bir bakış açısı gelebilir. Yeniden hizmeti devam ettirir ya da ettirmez.” (B8)

“Biz bina şartlarımız uygun olsaydı, bu hizmete vermeye devam etmek isterdik. O yüzden hala bina arayışımız devam ediyor. Fakat korunaklı ve yönetmeliğe uygun bina bulmak çok zor. Bu yüzden belediyemizin imar müdürlüğü ile iş birliği halindeyiz.” (B9)

B7 ve B9 kodlu ilçe belediyeleri hizmetin tekrardan sunulmasına yönelik istek ve girişimlerinin olduğunu ve uygun koşullar sağlandığı takdirde hizmeti devam ettirebileceklerini vurgularken B8 kodlu ilçe belediyesi tekrar kadın konukevi açma girişimi olmadığını belirtmiştir. Söz konusu hizmetin sunulmasına yönelik belediyelerin çoğunluklu olarak girişimsel çabalarının olduğu gözlemlenmiştir.

4.2.4. Hizmetin Sunumunda Görünürlük Etkisi

Bu başlık altında, belediyelerin hizmetin görünürlüğü hakkındaki düşüncelerine yer verilmiştir. Belediyelere yöneltilen **“Kadın konukevi hizmeti sunumunda ne tür faktörler etkilidir?”** sorusuna yanıt olarak, görüşme yapılan tüm belediyeler ağırlıklı olarak ortak cevaplar vermişlerdir. Belediyeler, söz konusu hizmetin yararlanıcılarının ilçe sınırları dışından olması, hizmetin reklamının yapılamaması ve hizmetin yerel seçimlerde oy getirisi sağlamaması gibi cevaplardan hareketle hizmetin yeterince görünür olmamasına yönelik ortak görüş belirtmişlerdir. Belediyelerin ilgili soruya yönelik görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Bir kere kadın konukevleri reklam yapılmayan bir yer. Yerel belediyelerin en büyük şeyi reklam yapıp seçimleri kazanmak. Dolayısıyla kadın konukevlerinde reklam yapamıyorlardı.

Yaptıkları hizmeti basına ve medyaya sunamıyorlardı. Dolayısıyla bu bir getiri olarak düşünülüyordu, artısı ve eksisi olarak düşünülüyor birçok şey. Kadın konukevinin reklam ve medya yüzü olmadığı için, hizmet görünür halde değildi.”(B8)

“Belediyeler, vizyonu ön planda reklamını yapabildiği işleri ön plana getirmeyi yeğliyor. Burası bizim dua kapımız. Ön plana çıkmamız gereken ama hep arka planda kaldığımız. Hiçbir şekilde reklamımız yapılmayan bir hizmetiz.” (B10)

“Bununla da biz mi uğraşacağız diye bir mantık olduğunu düşünüyorum. Bir de eğer ki bir oy devşirme ihtimali yoksa tabi ki zor.” (B5)

Belediyeler, söz konusu hizmetin yararlanıcılarının ilçe sınırları dışından olması, hizmetin reklamının yapılamaması ve hizmetin yerel seçimlerde oy getirisi sağlamaması gibi cevapları sık kullanmışlardır. Hizmetin sunumunda etkili olan faktörler, görüşme yapılan tüm belediyelerde ortak cevapları getirmiştir. Bu anlamda hizmeti sunan, sunmuş ve sonlandırmış ya da mevcut hizmeti devam ettiren belediyelerin görüşleri birbiri ile örtüşmektedir.

“Farklı ilden gelenler bile var. Tamamen ŞÖNİM’in tekelinde. Gördüğüm kadarıyla aynı ilçe içerisindeki vakaları, o ilçeye yerleştirmiyor güvenlik açısından.” (B11)

“Kadınlar ŞÖNİM tarafından bize yönlendiriliyor, biz gelen kadın kendi ilçe vatandaşımız olsun veya olmasın ona hizmet ediyoruz. Ama biliyorsunuz ki ilçe belediyeleri, kendi sınırları içerisindeki halka hizmet ediyor. Dolayısıyla kendi sınırları dışındaki halka da hizmet etmiş olacak ki, bu da bir seçim getirisi olmuyor. Tam tersine farklı ilçe vatandaşlarını bize gönderiyorlardı. Çünkü eşinden ve çocuğundan uzak kalmak istiyor. Ya da şiddet gördüğü yerden uzak kalması için kendi ilçe sınırlarımız içerisinde kadınlara biz hizmet etmiyorduk. Tam tersine biz ilçe dışından vatandaşlara hizmet etmek zorunda kalıyorduk.” (B8)

B8 ve B0 belediyeleri de görüşme yapılan diğer belediyeler gibi konukevi hizmetinin reklamının yapılmaması, yerel seçmen davranışlarını etkilememesi, hizmetin ilçe sınırları dışından gelen vatandaşlara da açık olması ve hizmet idaresinin ağırlıklı olarak merkezi yönetime ait olması sebebiyle belediyenin bunu bir hizmet olarak sunmasında çeşitlik faktörlerin etkisinin olabileceğini ifade etmişlerdir.

4.3. İlçe Belediyelerinin Kadın Konukevi Hizmeti Sunumunda Karşılaştığı Zorluklar

Belediyelere yöneltilen, “Hizmetin Sunumunu Zorlaştıran Unsurlar Nelerdir?” sorusuna verilen cevaplar, Yönetim, Finans, Hukuk, Alt Yapı ve Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler kategorileri altında incelenmiştir. Bu başlıklar, hizmeti sunan, sunmayan ve daha önce hizmeti sunmuş ve kapatmış belediyelerin cevaplarını içermektedir.

4.3.1. Yönetimsel Zorluklar

Bu başlık altında belediyelerin vermiş olduğu cevaplar doğrultusunda yönetimsel düzlemde, belediyelerin işgücü ve çalışma koşulları, kurumsal yapı, iş ve işleyişe yönelik yaşamış oldukları zorluklara ilişkin görüşleri bulunmaktadır.

İş Gücü ve Çalışma Koşulları

“Personel istihdamının da desteklenmesi gerekiyor. Bir kişi yerleşti, meslek elemanları oraya yerleştirildi oradan emekli oldular, böyle bir şey mümkün değil, böyle bir çalışma sistemi mümkün değil... Dolayısıyla büyük bir sayı olarak, oldukça fazla kapasitenin olması gerekiyor. Dolayısıyla sadece belediye ile sınırlı değil oradaki istihdam, bakanlık ile iş birliği ile oluyor.” (B3)

“Sonuç olarak oraya gelen insanlar genel hattıyla dezavantajlı gruplar, psikolojik sorunları olan kişiler, bunlarla iletişim kuracak olan yönlendirecek olan çalışma yapacak olan kişininde belirli bilgi becerisinin olması ve uzmanlık alanlarında mezun olması ya da yetişmiş olması gerekiyor.” (B5)

“Fiziksel alan önemli orada nasıl bir iç düzenlemenin yapıldığı önemli. Meslek elamanlarının seçilmesi önemli çünkü meslek elemanlarının bakışı da çok önemli. Oraya başvuran ve orada kalan insanlara nasıl yaklaştıkları çok önemli.” (B3)

“Öyle kolay bir şey değil. Bunu yine de öyle olmamasına rağmen, bunu kullanan, sırf kocasına kadın sığınma evine gittim demek için bile yapan var. Bunları iyi ayırt etmek gerekiyor. Bunu meslek elamanları ayırt ediyor.” (B1)

Hizmeti sunmayan B3 ve B1 belediyeleri, bu hizmetin sunumunda profesyonel meslek elemanlarının önemini vurgularken, hizmet sunan ve sonlandıran belediyelerde meslek elemanlarının hizmetin sürdürülmesinde kritik bir rol oynadığını belirtmişlerdir. Söz konusu personelin eğitim düzeyi, saha deneyimi ve çalışma alanına özgü hassasiyeti, hizmetin sürdürülebilirliğine etki etmektedir. Hizmeti daha önce sunmuş ve sonlandırmış belediyelerin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“İşletilmesi zor bir kurum. Çalışanların sürekli motive edilmesi gereken bir kurum. İçerisinde bir psikoloğun bir hemşirenin, bir sosyal hizmet görevlisinin 7-24 çalışması gerekiyor”...

“Yani işletilmesi zor bir kurum. İşletilmesi zor bir kurum olduğu için belediyeler bunu bir yük olarak görüyor, diye düşünüyorum.” (B8)

“Kadın uzun süre hane içerisinde şiddete maruz kaldığı için hep bir korku içerisinde ve yalan söylemeye çok meyilli. Yalanı bir noktada anlamalısınız. Orada profesyonel elemanlar olmalı. Meslek elemanı konusunda. Saha tecrübesi olmalı, bu alanda bu kadınlar ile çalışmış olmalı.” (B9)

B8 ve B9 ilçe belediyelerinin vermiş olduklara cevaplara paralel olarak: B10, B11 ve B12 belediyeleri de hizmeti sunan belediyeler olarak benzer görüşler aktarmışlardır.

“Bu iş için sahada tecrübe çok önemli öyle söyleyeyim. Tecrübe kişinin ihtiyacına binaen destek sağlanması Çok önemli sahada çalışmak bambaşka bir şey sosyal hizmette.” (B10)

“Görev biliyoruz. Bakış açımız, enerjimiz, bakış açısından kaynaklı. Kadın her yönü ile desteklenmeli. Elinden tutulmalı ilkesi ile yola çıkıyoruz.” (B11)

“İçerideki personel çok önemli, oradaki personel işini iyi yapacak. Düzgün personel sağlayamazsa içerde iş yürümez, çok sıkıntı çıkar.” (B12)

Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelikte, konukevinde istihdam edecek: müdür, sosyal çalışma görevlisi, sosyal çalışmacı, psikolog, çocuk gelişimcisi, öğretmen, hemşire, çocuk eğiticisi, memur, temizlik elemanı, bakım elemanı, güvenlik personeli ve şoför vb. personelin görev ve sorumluluklarına yer verilmiştir. Aynı yönetmeliğin 20. maddesinde konukevlerinin güvenliğinin ve hizmetin sürekliliğinin sağlanması amacı ile nöbet sistemi uygulamasından bahsedilmiştir. Personelin nöbet sistemi ile 7 gün 24 saat hizmet sunması gerekmektedir. Bu kapsamda belediyelere ait kadın konukevlerinde personellerin istihdamı ve asayişin sağlanmasından belediye bizzat kendisi sorumludur.

Kurumlararası İş Birliği ve Koordinasyon:

İlçe belediyelerinin kadın konukevi hizmeti sunumunda kurumlararası iş birliği ihtiyacından kaynaklı yaşanabilecek zorlukları, B3 belediyesi şu şekilde ifade etmektedir: *“Konukevinin sorumluluğunda olan idari kısmında çalışanlar... Bir olay olduğunda hem sağlık ile ilgili kurumlarda hem de kolluk kuvvetleri ile iletişim halinde olunması gerekiyor.”* Bu görüş, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetin etkinliği ve koordinasyonu açısından önemli bir noktaya işaret etmektedir.

İlgili hizmetin yürütülmesinde Adalat Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve İç İşleri Bakanlığı gibi kamu kurumlarının yer alması ve koordine bir şekilde çalışması, derin bir sosyal hizmet tecrübesi istemektedir. Söz konusu durumu hizmeti daha önce sunmuş ve kapatmış B7 ve B9 ilçe belediyesi şu şekilde aktarmıştır:

“Bu sadece yerel yönetimlerin yapabileceği bir olay değil. Bizim kolluk kuvvetleri gibi bir hizmet sunma ihtimalimiz yok, bir olay oldu geldi güvenliği vurdu adam, ne yapacağız. Kolluk kuvvetleri ve diğer kamu kurumları ile bakanlık arasında iş birliği daha iyi. Biz bir olay çıktığında polisin ve ambulansın gelmesi için tonla iş ile uğraşıyoruz”.... “Bu çok mümkün değil çünkü kadın konukevi dediğiniz zaman bir sürü hizmet işin içerisine giriyor, karakolundan hastanesine adliyesine kadar.” ... “Ama bunun sadece tek bir belediyenin yapması mümkün değil. Belediyeler de kendi içerisinde iş birliğine gitmeli. Beraber açılabilir. Ortak bir fikir yürütülebilir. Bu hizmetin yürütülmesinde ve geleceğe yönelik sürdürülebilir hale gelmesinde iş birliği muhakkak şart.” (B7)

“Bu hizmet sadece barınma değil, bir sürü kurumun iş birliği ile yönetilecek bir hizmet. Emniyeti, hastanesi, diğer kamu kurumları ile. O yüzden bakanlık bu noktada çok önemli. Kesinlikle bakanlık bunu yönetmeli ve gerekli desteği biz vermeliyiz. Sadece belediyenin verebileceği bir hizmet değil.” (B9)

B7 ve B9 ilçe belediyeleri, kadın konukevi hizmeti sunumunda yerel yönetim birimlerinin ve merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşlar ile iş birliği içerisinde olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Hizmetin şiddet mağduru kadına yönelik olması, mağdur kadının can ve mal güvenliğinin sağlanmasında iş birliğinin önemi vurgulanırken, sadece belediyelerin bu iş birliği sürecini yönetmekte zorlandığı ifade edilmiştir.

Kurumsal Yönetim:

İlçe belediyeleri, kadın konukevinin kuruluş olarak yönetilmesi ve iş yüküne ilişkin zorlukları aşağıdaki gibi ifade etmişlerdir:

“İşin içine girince çok zor olduğunu görüyoruz. Yani ruh sağlığı tamamen bozulmuş kadınlar oluyor, baya ağır ilaç kullanan kadınlar oluyor, bağımlı kadınlar dönem dönem gelebiliyor. Orada diğer kalanlarla uyumu ve dengeleri sağlamakta çok sıkıntılı oluyor. Zorluklar çıkmıyor değil. Dolayısıyla başka bir ilçe belediyesinin kapatmasını yadırgamadım, hakikaten çok zor.” (B11)

“Zor ve külfeti var mı, evet. İçeride barınan hizmet bekleyen konuklar var. Tabi onunda sıkıntılarını gidermeye çalışıyorsunuz. Belediye ise belediyeye yönlendiriyorsunuz. Belediyenin herhangi bir birimi ile alakalıysa oraya. Kaymakamlıkla ya da sosyal yardımla ilgiliyse oraya yönlendiriyorsunuz. Hukuki bir şey ise, ona yönlendiriyorsunuz. Bizim böyle bir çalışmamız var.” (B10)

Bizim ayrı bir ödeneğimizin olması bile çok büyük bir nimet. Kurumda herhangi bir alet bozulduğunda, beyaz eşya bozulduğunda, temin etmek daha kolay. Diğerinde biraz daha zor. Biz şimdi belediye bünyesinde olduğumuz için elektrik süpürgem bozuldu dediğimde, tamam deyip

gönderiyorlar mesela.” “Bu anlamda daha kolay çözüm üretebiliyoruz. O yüzden açıkçası biz diğer kuruluşlara göre daha avantajlı çalışıyoruz diye düşünüyorum. Her zaman da bunu dile getiriyorum. Belediyemiz ve müdürlüğümüz bu anlamda bize destek sunuyor.” (B10)

“Belediyelerde sadece süreç daha hızlı ilerliyor, bir sorun oluştuğunda eksik gedik, daha hızlı temin edilebiliyor, çözüme daha çabuk kavuşturuluyor. (B12)”

“Bir kere alan çalışması zor bir alan. Dezavantajlı bir grupla çalışıyorsunuz ve sürekli bir şekilde. Şöyle söyleyeyim belediyenin birçok biriminde 08.30-17.30 saatleri arasında mesai mantığı ile çalışıyorsunuz. Çok sıkıntılı bir vatandaş bile olsa muhatap süresi maksimum bir saattir herhalde.” (B10)

B10, B11 ve B12 ilçe belediyeleri konukevi hizmetinin dezavantajlı ve hassasiyet gerektiren bir gruba yönelik sunulması ile kurumsal yönetim kısmında titiz davranılması gerektiğini, hizmetin belediyenin diğer hizmetlerine oranla daha fazla mesai saati ve emek gerektirdiği, çeşitli yönlendirmelerin yapılmasından kaynaklı kurumlararası ya da belediyenin kurumiçi müdürlükleri ile işbirliği halinde olunması gerektiğini ifade etmişlerdir. Söz konusu durumların yanı sıra ilgili hizmetin yürütülmesinde meydana gelen aksaklıkların ve problemlerin giderilmesinde belediyelerin daha hızlı çözüm mekanizmaları bulabildikleri, bürokrasiye takılmadan çözüm odaklı problemlere yaklaşabildiklerini ifade etmişlerdir.

4.3.2. Finansal Zorluklar

İlçe belediyelerine ait kadın konukevlerinin giderlerinin karşılanması, ilgili hizmet için bütçelendirilmenin yapılması, teşvik ve hibe programlarının sağlanmasına yönelik belediyelerin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Sadece bu çalışma için kullanılacak bir bütçe transfer edilmeli, bütçede önceliklendirilmeli.” (B3)

“Bunun daha ciddi bir kurum tarafından yapılması gerektiği görüşündeyim, bütçe olarak da daha büyük bir şey gerektirir diye düşünüyorum. Belediyeler bunu kaldırabilir mi bilmiyorum.” (B1)

“Teşvik kesinlikle olmalı. Bu bir kanun maddesi ve benim çalışma yönetmeliğimde var. Belediyelerin kendi kanununda da var. Bunların hepsinde var. Neden hala bunu yapmadınız dediğinde, benim ona verdiğim bütçe yetersizliği ve alan bulamama cevabı olmamalı.” (B3)

B1 ve B3 ilçe belediyeleri, konukevi hizmetinin sunulmasına yönelik mali destek ve teşviklerin sağlanmasına yönelik görüşlerini iletmekte; buna karşılık B5 belediyesi, *“Belediyelerin kaynak noktasında herhangi bir sıkıntısı yok, İstanbul’daki belediyelerin kaynak noktasında bir sıkıntısı olduğunu düşünmüyorum. Önceliklendirmesi önemli.”* şeklinde görüş belirtmiştir.

B7 ve B9 ilçe belediyeleri daha önce hizmeti sunmuş ve sonlandırmış belediyeler olarak söz konusu zorluk alanına yönelik, hizmeti sunmayan belediyelere paralel cevaplar vermişlerdir.

“Devlet tarafından bakanlık tarafından hem hibe programlarının hem de teşvik programları oluşturulması gerekiyor.” (B7)

“Genelde bakıldığında fiziki binanın tahsisi ve mali sorunlar ön planda. Oradaki her ihtiyaç için yıllık ihaleye çıkılıyor ve bu belediyenin bütçesinden karşılanıyor.” (B9)

B7 ve B9 ilçe belediyeleri, kadın konukevi hizmetinin sunulmasında mali alanlarda karşılaştıkları sorunları teşvik ve hibe programlarının eksikliği üzerinden ifade etmişlerdir. Hizmetin sunulma sürecinde mali anlamda hibe programlarının -yani devletin, vakıfların, uluslararası kuruluşların bu hizmet alanı için ayırmış olduğu parasal yardımların- eksikliği üzerinden aktarmışlardır. İlçe belediyeleri, kadın konukevi hizmeti için teşvik programlarının özellikle finansal destek ve altyapı imkânlarını kolaylaştırma üzerinden olması gerektiğini vurgulamışlardır.

“Belediyenizin imkanları varsa eğer, çok güzel şeyler yapabiliyor” “Maddi kaynağın bir bahane olduğunu düşünüyorum. İnsanların küçücük bir eğlencesi için milyonlar harcanıyor belediyelerde, konser için verdiği bütçeyle çok rahat bir şekilde kadın konukevi açabilir ve işletebilir.” (B8)

B8 ilçe belediyesi de B5 belediyesine benzer ve diğer belediyelerden farklı olarak, herhangi bir mali problemin yerel ilçe belediyeleri tarafından yaşanmayacağı, belediyelerin rahatlıkla bu hizmeti sunabilecekleri yeterli finansal kaynağa sahip olduklarını ifade etmiştir. Mali alandaki probleme yönelik hizmeti sunmayan ve daha önce sunup kapatan ilçe belediyeleri ortak bir paydada buluşurken, hizmeti mevcut sunan belediyelerin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Belediyeler finansal açılarından daha rahat çalışıyorlar. Bizim belediye içerisinde ayrı bir ödeneğimiz var kadınlara, yine yönetmeliğe uygun bir şekilde çocuklara harçlık veriliyor. Bizim ayrı bir ödeneğimizin olması bile çok büyük bir nimet.” (B10)

“Kira, yemeleri, giyim ihtiyaçları vs. hepsini karşılıyoruz ... Her şey belediyeye ait, masraflar bize ait.... Elektriği, suyu, ısınması, baktığınızda aslında çok fazla gider unsuru var. Çok şükür belediyenin sosyal yardımlar alanında çalışmaları, ihtiyaç sahiplerine paralel olduğu için oradan doğru finanse ettirmeye çalışıyoruz... Sosyal Yardımlaşma Müdürlüğü bünyesinden giderler çıkıyor. Encümen kararı ile çıkıyor...Her ay onlara encümenden bir miktar el harçlıkları çıkıyor.” (B11)

“Belediyelerin herhangi bir sorunu yok, belediyelerin gayet iyi parası var. Bu hizmeti vermek istemiyorlar, kaçınıyorlar. Mali konular problem değil... Bu kadar ihtiyaç varken açmamak olmaz. Sorumluluk almak istemiyorlar sadece. Önemsenmiyor, önemsenmesi gerekiyor.” (B12)

B10, B11 ve B12 ilçe belediyeleri, söz konusu hizmetin gelir ve giderlerinin ilgili belediye müdürlükleri tarafından karşılandığını ve bu müdürlüklerin yıllık bütçe planlarında bu hizmetin maliyetlerini içerdığını ifade etmişlerdir. Bu hizmetin yürütülmesinde, belediyelerin Sosyal Yardımlar Müdürlüğü veya ilgili diğer müdürlüklerden gerekli ihtiyaçların temin edildiği ve bu ihtiyaçların müdürlükler aracılığıyla sağlanmasının daha hızlı ve bürokrasi sürecine takılmadan kolay bir şekilde ilerlediği vurgulanmıştır.

4.3.3. Hukuki Zorluklar

Kadın konukevi hizmetinin sunumunda, ilçe belediyelerinin hizmetin sunulmasına yönelik zorunlu tutulduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun, kanunun uygulama yönetmelikleri ve Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki yönetmeliğe ilişkin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Siyasi engeller, bu bir zihin meselesi dedik ya, önceliklendirme ile alakalı bu noktada siyasi engellere de maruz kalındığını söyleyebilirim. Bilinç farklılığı, ideolojik farklılıklar dolayısıyla..... Belediyelerin gerçekten yapmadığında uğrayacağı zarar yaptığı zamanki oluşacak giderden çok daha yüksek olmalı ki, yerine getirsin.” (B3)

“Adama uzaklaştırma kararı verilmiş, iki ay, adam nereye gidecek? Kanunda orası açık bırakılmış. Kadına yaklaşma da peki nerede gizecek? Kanun orada boş bırakmış, bir şey yapamıyoruz diyor. Başka bir şeye sebep oluyor o zaman. Bence her şey silinip, yeniden yazılması gerekiyor. ... Uygulanabilirlik önemli. Bakışın değişmesi gerekiyor. ” (B2)

B2 ve B3 belediyesi ilgili kanunların uygulanabilirlikleri açısından eksikliklerin giderilmesine yönelik görüş belirtmişlerdir. Hizmeti daha önce sunmuş ve kapatmış belediyeler arasında B7 belediyesi: *“Açmayan ilçe belediyelerine herhangi bir yaptırım yok. Yönetmelikte bir bina kıstası var karşılanması zor”.... “Yasayı çıkarttım, bunu koydum sen aç olmaz. Devlet tarafından bakanlık tarafından hem hibe programlarının hem de teşvik programları oluşturulması gerekiyor.”* ifadesini kullanmıştır.

“Yönetmelik bence güzeldi hatırladığım kadarıyla çünkü orada yönetmelikte işte şu şu personeller çalıştırılmalıdır diye yazıyor. Evet ama mesela kendi yönetimime diyordum ki bakın yönetmeliğe göre sosyal çalışmacı gerekiyor, yönetmeliğe göre psikolog lazım. Yönetmeliğe göre sağlık görevlisi lazım, yönetmeliğe göre güvenlik lazım, yönetmeliğe göre o işte vardiyalı çalışacak gece personelleri, teknik personel, lazım. Bayağı bir dizmişler olması gerekenler diye. Ama mevcut var olan elimizde var olanlar yarıya bir azdı. Dolayısıyla yönetmelik benim işimi kolaylaştırıyordu.”(B8)

Gizlilik esas, rastgele bir iş yapılamıyor. Bu yüzden bu hizmet verilirken acil yardım butonu sistemi getirdik. Direk emniyet bu butonla birlikte hızlıca geliyordu. Polisi geliyor, ambulansı geliyor. En sonunda böyle bir çözüm bulmuştuk.” (B9)

B7 ilçe belediyesi hizmetin sunulma sürecinde, yönetmelikte var olan fiziki bina kıstaslarının karşılanmasında zorluklar yaşadıklarını; B8 ilçe belediyesi hizmeti sunma süreçlerinde var olan yönetmeliklerin işleri daha kolay bir hale getirdiğini; B9 ilçe belediyesi ise kanunun ve yönetmeliklerin dışına çıkmadıklarını, belirli kriz durumlarında “adres gizliliği” ilkesi gereği hassas davranmak zorunda kaldıklarını belirtmişlerdir.

Mevcut düzlemde hizmeti sunan B10, B11 ve B12 belediyelerinin, hizmetin sunumunda kanunlara ve yönetmeliklere ilişkin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Her türlü işte ve süreçte tutanak ve dilekçe alınması gerekiyor.” (B12)

“5393 sayılı Kanunla zorunlu tutulması beraberindeki birçok sorunu getirebilir. Bence merkeze geçmeli düşüncem var. Daha çok zorunluluk olmaktan çıkarılmalı bence.” (B11)

“Açıkkası biz açıldığımız dönemden bu yana birçok şeyi çözebildik yönetmelikler ve kanunlarla. Hem kanunlar çerçevesinde hem de İstanbul ŞÖNİM ile. İstanbul açısından değerlendirme yaptığımda, çünkü Türkiye genelinde birkaç çalıştay programına katıldığımda, aslında ŞÖNİM’dekilerin ne kadar kıymetli bir çalışma yaptığını farkına vardık.” (B10)

“Yönetmelik ve kanunların yeterli olduğunu düşünüyoruz. Hatta yönetmelikler bizden yana ve çalışanlardan yana. Değiştirilmesi ve iyileştirilmesi gereken bir yer göremiyorum oldukça iyi. Biz de yönetmeliğe göre hareket ediyoruz.” (B12)

“Açıkkası pek bir eksik nokta göremiyorum. Özellikle kanunlarda ve yönetmeliklerde günden güne iyileşmeler var.” (B10)

B10 ve B12 ilçe belediyeleri söz konusu hizmetin sunulmasına ve yürütülmesine yönelik 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ve kanunun uygulama yönetmeliklerinin hizmetin sunumunu kolaylaştırdığını ve ilçe belediyelerini koruduğunu ifade etmişlerdir. Söz konusu kanunlar ve yönetmelikler ilçe belediyelerinin kadının canın ve mal güvenliğinin sağlanmasına yönelik güven oluşturmaktadır. Bununla birlikte, B11 ilçe belediyesi 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere kadın konukevi hizmetinin zorunlu tutulmasının, hizmetin niteliğini etkileyebileceği görüşünü dile getirmiştir.

4.3.4. Alt Yapısal Zorluklar

İlçe belediyelerinin kadın konukevlerinin açılma sürecinde, “Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelikte belirtilen fiziki bina kıstaslarının ilçe belediyeleri tarafından sağlanmasına yönelik görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Bir bina bulmak gerekiyor, çok fazla kişi olmayacak, gözlerden uzak olması gerekiyor. Bu noktada çok imkanları yeterli değil ilçenin..... Yer arayışımız devam ediyor bizim, farklı ilçelere de bakıyoruz hatta birlikte yapabileceğimiz. Çünkü mümkün. Kendi ilçemiz sınırları içerisinde olması gerekmiyor. Ama kendi ilçemiz sınırları içerisinde olması öncelikli olarak hedefimiz. Ama fiziksel koşulları çok uygun olan bir ilçe değil.” (B3)

“Yönetmelik özellikle binanın tahsis edilmesi, uygun yer bulunması noktasında bizleri çok zorluyor. İlçemizde öyle bir alan yok. Bu alanın korunaklı olması gerekiyor. İlçemiz gecekondulu bölgesi, mümkün değil böyle bir alan bulmak.” (B4)

“Aslında göçle kurulmuş bir ilçe burası, 60’lardan 90’lara kadar gecekondulu semtiymiş. Hala tek tük de olsa gecekondular var. Son birkaç tanesi daha yıkılacak. 90’lardan sonra çok çarpık bir yapılaşma oluyor. Çok da küçük bir alan aslında, en büyük yeşil alan mezarlıklar. Yapılaşmasını tamamladığı için o yüzden yer fakiriyiz. Yer yok, yeşil alan yapmak için bile bazen istimlak yapıyoruz.” (B6)

Hizmeti sunmayan ilçe belediyeleri, ilgili yönetmelikteki bina kıstasının karşılanmasında yaşamış oldukları zorlukları dile getirirken aynı zamanda ilçenin yapılaşmasının da uygun bina arama sürecine etkisine dikkat çekmişlerdir. Benzer zorlukları yaşayan hizmeti sunan ve sonlandıran belediyelerin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Şu an için yer arama sürecindeyiz, uygun bir yer bulunduğunda tekrardan açmayı düşünüyoruz. Yer konusu büyük bir sıkıntı. Bu tarz durumlarda bakanlığın yer sorununu çözmesi gerekmekte. Yönetmelikte bir bina kıstası var karşılanması zor. “Yasayı çıkarttım, bunu koydum sen aç olmaz”. (B7)

“Biz bina şartlarımız uygun olsaydı, bu hizmete vermeye devam etmek isterdik. O yüzden hala bina arayışımız devam ediyor. Fakat korunaklı ve yönetmeliğe uygun bina bulmak çok zor. Bu yüzden belediyemizin imar müdürlüğü ile iş birliği halindeyiz. Kentsel dönüşüm noktasında uygun bina ortaya çıktığında bu hizmeti devam ettirmek istiyoruz. Başkan kapatalım başka bir yer bulalım dedi. Yönetmeliğe uygun bir yer bulmak zor. Belki de inşaat halindeyken bu sürece girilmeli. Çünkü diğer hazır binaları o istenilen özellikler getirmek zor.” (B9)

B7 ilçe belediyesi adres gizliliğinin sağlanamaması sonucunda hizmeti sonlandırdıklarını ve yeni bina arayışında olduklarını ifade ederken; B9 ilçe belediyesi mevcut binalarının temelden su alarak çürümeye başladığını ve bu sebeple kapattıklarını ifade ederken yeni bina bulma süreçlerinin devam ettiğini belirtmiştir. Bu süreçte Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin sunmuş olduğu bina kıstasını karşılamada zorlandıklarını, ilçe sınırları içerisinde bu şartlara uygun bina bulmanın zor olduğunu ifade etmiştir. B8 ilçe belediyesi ise adres gizliliğinin sağlanamaması sonucunda hizmeti sonlandırdıklarını ve yeni süreçte açma düşüncelerinin olmadığını ifade etmiştir. Bu doğrultuda, B8 ilçe belediyesinin uygun fiziki imkanların sağlanması ve binanın tahsis edilmesine ilişkin görüşü; *“Ne gerekçe olursa olsun. Her şey bahane bence. Maddi gerekçede bahane binada bahane altyapıda bahane. Eğer sen o hizmeti devam ettirmek istersen ettirirsin.”* şeklinde olmuştur.

Hizmeti mevcut olarak devam ettiren belediyeler, fiziki bina kıstasına yönelik görüşlerini, diğer belediyelerden farklı olarak mevcut kuruluşun kişi kapasitesi üzerinden aktarmışlardır.

“Mesela bizim mevcut konukevi kapasitesi çok düşük. Ben hiçbir şekilde bu kapasitenin üstüne çıkamıyorum, çünkü mevcut bulunduğu yer itibari ile müsait değil. Başka bir alana taşıyamıyorum, mümkün değil o da bir maliyet. Dolayısıyla ... kişi kapasiteli bir yer. Gerekliği oldukça zorlayıcı, daha fazla kapasite verebiliyorsak ne ala, veremiyorsa belediye bunu zorunlu tutmamak gerek... Belediye yönetmeliğe göre bir fiziki bina tahsis etmek durumunda. Özellikle Covid döneminde çok zorlandık. İlçede böyle bir bina bulunması, gizlilik esas olması, gözden uzak olacak, zor ...” (B11)

“Diğer belediyeler fiziki şartları sağlayamıyor olabilir. Mesela bizim belediyeye binayı hibe eden biri varmış değerlendirilmiş.” (B10)

“Fiziki yere dönüp dolaşıp geliyoruz. Fiziki imkansızlıklar yüzünden çok fazla şehir içerisinde gizli saklı bir yer kalmadı. Buna yönelik nasıl tedbir oluşturulabilir ki? Bence en büyük sıkıntı bu.” (B11)

B10 ve B11 belediyeleri, Kadın Sığınma Evlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik gereği, kurumlarının mevcut kapasitesinin sınırlı olduğunu ifade etmişlerdir. Bu kurumlar, ilgili yönetmelik gereği güvenli ve izole bir konumda bulunmalarına rağmen, kentleşme süreciyle birlikte çevredeki yapılaşmanın artabileceği risklerine dikkat çekmişlerdir.

Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin ikinci bölüm *Konukevinin Çalışma Esasları, Açılışı ve Fiziki Özellikleri* bölümünde, hizmetin sunulması için uygun bina şartlarının sağlanmasına ilişkin kıstaslar belirlenmiştir. Bu kıstaslar arasında *belediyelerin açılış izni için binanın ilgili idareden alınacak yapı kullanma izin belgesi, yangına karşı gerekli önlemlerin alındığını gösteren itfaiye raporu, binanın tapu senedi, kira sözleşmesi örneği, konukevinin fiziksel*

koşulları, hizmet bölümleri, tefrişi, kapasitesi, personel durumu ve genel olarak uygunluğu hakkında il müdürlüğünce düzenlenecek rapor istenmektedir.

İlgili yönetmeliğin 8. maddesinde, konukevi binasının resmî kurumlara ulaşımı kolay bir lokasyonda olması, dış güvenliğin etkin bir şekilde sağlandığı, kolluk birimlerine yakın ve bulunduğu mahalle içerisinde dikkat çekmeyecek bir yapıda olması istenmektedir. Bununla birlikte mevcut tahsis edilen binanın kadın ve çocukların can ve mal güvenliğinin sağlanması bakımından duvar veya avlu ile çevrelenmiş bahçeli bir yapıda olması; en az yirmi en fazla kırk kişilik kapasiteye sahip olması istenmektedir. Tahsis edilmesi planlanan binada kalacak konukların ve idari personellerin ve bölümlerin yerleştirilmesi için uygun alanlar bulunması, konukların en fazla iki kişilik odalarda kalması, ortak kullanım amacına uygun salon, oturma odası ve yemek odası gibi alanların bulundurulması gerekmektedir. Konukevinin resmiyetten uzak, yuva sıcaklığı sağlayacak şekilde tasarlanması kadın ve çocukların rahat ettirilmesi üzerine bir tasarlama yapılması gerektiği ayrıca ilgili yönetmelikte vurgulanmaktadır. Şiddet mağduru kadının çocuğu ile kalması gerektiği durumlarda çocukların rehabilitasyonun sağlanmasına yönelik kreş, oyun odası, etkinlik odası gibi bölümlerin binaya dahil edilmesi ya da uygun bir yerin bu amaç doğrultusunda ayrılması istenmektedir.

4.3.5. Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler

İlçe belediyelerinin, kadın konukevi hizmetinin kendisine, ilçe halkına ve makro boyutta topluma yönelik etkisine dair görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Bu hizmeti çok da faydalı bulmuyorum. Bu kadınlar 6 ay sonra yine sokaktalar, ordan oraya sürgün hayatı yaşıyorlar. Mesela Çoruma gidiyor, ne yapacak Çorum’da? Bu kadınları en kısa sürede istihdama katmalı ve meslek sahibi yapmalıyız buralarda. Yoksa ne kadar 6 ay sürgün gibi bir yerde kalabilir.” (B4)

“Kadın sığınma evini açacaksak eğer, bence kadını değil, erkeği içerisine almalıyız. Kurumsal boyutta da bana göre: kadın sığınma evi yanlış. Sen mağdursun, şiddet görüyorsun, ben seni niye bir yere hapsedeyim? Bana göre hapsetmek. Şiddeti yapanı üç ay mahkûm edelim.” (B2)

“Kimisi için fiziksel şiddet dönüm noktasıdır, kimisi için iki cümle şiddettir. Bunun ayırt edilmesi de çok kolay değil... Ona karar merci olan kişinin de onu şiddet olarak algılaması da çok önemli. Onu karar verecek kişinin de belki de ona göre basit, ama o kişi için çok önemli bir durum olabilir.” (B1)

“6284 sayılı kanunda şiddet oldukça kapsamlı bir şekilde tanımlanıyor. Bu çok güzel büyük bir kazanım ama kurumlar hele ki kurumlarda çalışan insanlar, insanların inisiyatifleri ya da kendi yaşamsal deneyimleri devreye girdiğinde işler değişiyor.... Bir kere yöneticilerin inisiyatifleri...

İnsiyatifleri belirleyen şey de ne? Bakış açısı ile de çok alakalı bir şey aslında.... Ama bakış açısı işte, onu olduğu kişi haline getiren yaşamsal süreci....” (B3)

B2 ve B4 belediyeleri kadın konukevi hizmetinin faydalı bulmadığına yönelik görüş bildirirken B1 ve B3 belediyeleri sürecin şiddetin tanımlanması ve kurumların şiddeti anlamlandırma biçiminden itibaren sürecin başladığı ve geliştiği yönünde görüş belirtmişlerdir. İlçe belediyeleri kurumlarda çalışan personelin şiddete karşı olan bakış açısı, yaşamsal deneyimlerinin bu sürecin yönetilmesinde ve hizmetin sürdürülmesinde önemli bir yere sahip olduğunu belirtmişlerdir.

“Kadın konukevlerini tabiki ihtiyaç, olması gereken bir şey olarak görüyorum zaten. Ama bence toplumun erkekleri eğitmesi gerekmekte. Gerçi spesifik kadını eğitim erkekleri eğitelim diye bir şey değil aslında. Toplumun genel olarak bir eğitimden geçmesi gerekiyor.” (B1)

Hizmeti sunan B10, B11 ve B12 belediyelerinin, kadına yönelik şiddetle mücadelede konukevi hizmetine dair görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Özellikle erkek yöneticiler bu hizmete karşı çok yakın zamana kadar uzak duruyordu. Çünkü kadın konukevini kötü bir yer olarak görüyorlardı. Biz iki yıl kadar erkek yöneticilere ve personellere buranın amacı ve burada masum ve muhtaç kadınların olduğuna dair bilinçlendirme çalışması yaptık.” (B12)

“Bize gelen kadınların birçoğu “ya ne olacak işte kocanla barış ya da işte nedir ki” bu şekilde ilk çalıştığımız zamanlar bu tarz tutumlarla karşılaştığımız oluyordu. Karakolda bize böyle söylediler, bu şekilde yönlendirdiler ya da barıştırmaya çalıştılar diyen kadınlar oluyordu. Şimdi öyle şeyler olmuyor tabi. Bu konuyla ilgili çok çalışma yapıldı. Halen de yapılıyor.” (B10)

“Yani gençlere kadınlara ve sanata değer veren bir başkanımız var. Bunlar gerçekten çok Dolayısıyla biraz da yöneticinin bakış açısından kaynaklı biz de bu rolle sadece o hizmeti vermek için değil, artık daha ne yapılabilir, nasıl kazandırabiliriz, bu yolda devam ediyoruz” (B11)

Kadına yönelik şiddetle mücadelede önemli sosyal hizmet kuruluşları arasında yer alan kadın konukevlerinin ilçe belediyeleri tarafından sunulması, belediye yönetiminin ve yöneticilerinin bilinç düzeyinin hizmet sunumunda kritik bir rol oynamaktadır. B10, B11 ve B12 ilçe belediyeleri, uzun bir süredir bu hizmeti sürdürdüklerini belirtmişlerdir. Ayrıca, her dönem gelen belediye başkanlarının hizmeti devam ettirme isteğine ve belediye içinde kadına yönelik şiddetle mücadelenin önemine yönelik bilinçlendirme çalışmalarının önemine vurgu yapmışlardır. Bu durum, kadına yönelik şiddetle mücadelede belediyelerin kararlılıkla ve sürekli bir şekilde destek vermesinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

4.4. Merkez ve Yerel Düzlemde Kadın Konukevi Hizmeti Sunumunda İş Birliği

Bu alt başlık altında, kadın konukevi hizmetinin idaresinde merkezi yönetim ile iş birliği, iş koordinasyonunun sağlanması ve destek süreçlerine ilişkin görüşler ele alınmıştır. Belediyelere yöneltilen, “**Kadın Konukevi Hizmetinin Merkez ve Yerel Düzlemde İş Birliği İçerisinde Yürütülmesini Nasıl Değerlendiriyorsunuz?**” sorusu üzerinden görüşler aktarılmıştır. Hizmetin idaresinde ŞÖNİM ile işbirliği içerisinde hareket eden B10, B11 ve B12 ilçe belediyelerinin, hizmetin yönetimine yönelik görüşleri aşağıdaki gibidir:

“ŞÖNİM üzerinden yerleştirmeler ve yönlendirmeler yapılıyor. Kendi bünyesindeki bakanlığa ait kurumlara nasıl bir yönlendirme yapıyorsa, aynı şekilde bize de ŞÖNİM yönlendirme yapıyor. Bireysel başvuru olduğu zaman biz de kolluk kuvvetlerine yönlendiriyoruz.” (B10)

“... Emniyet ve ŞÖNİM işin içerisinde. Çok ağır artık müdahale edemeyeceğimiz vakalarda, tıkanan noktalarda hep bunlar raporlanıyor ŞÖNİM’e bildiriliyor. Yer değişikliği gibi durumlarla karşılaşabiliyoruz. Kadın uyumsuz ve sıkıntı oluşturduğu durumlarda ekarte edemediğimizde ŞÖNİME bildiriyoruz. Her şeyinizin raporlu olması gerekiyor. ŞÖNİM değerlendirip, ona göre müdahale ediyor. Yerini değiştirecekse ŞÖNİM değiştiriyor.” (B11)

“ŞÖNİM kapasitenin kontrolünü sağlar. Bize sürekli iletişim halindeyiz. Kurumda boşluk varsa bildiriyoruz.” (B12)

“Başvurucuyu kolluk kuvvetleri üzerinden aldığı anda onun GBT’ sine bakılıyor, sabıka kaydı var mı ona bakılıyor, aranıyor mu aranmıyor mu, riski ne durumda, şikâyeti var mı yok mu, ilk o aşamada çözüm üretiliyor mesela. İşin prosedürü açısından da daha büyük bir kolaylık oluyor. Biz açıkçası ŞÖNİM üzerinden geldiğinde daha rahat çalışıyoruz. Bize bireysel başvurunun GBT’sini sorgulama ya da bunun gibi yapılacak ön çalışma yapma gibi bir lüksümüz yok. Ayrıca onun yer deşifresinin edilmemesi gerekiyor, birçok mesele giriyor.... Yazışmalar ŞÖNİM üzerinden yapılıyor.... Dolayısıyla bakanlık üzerinden direk alım yaptığımızda hem bu tür aramaları yapılmış oluyor, hem hukuki anlamda kadın ön bilgi almış oluyor. Hem de bize İstanbul ŞÖNİM’den gelen bütün kadınlar dosyaları ile geliyorlar, yani ne tür ihtiyaçları ve ne tür sıkıntıları var, ön görüşmeleri yapılmış oluyor.... İstanbul ŞÖNİM bu anlamda çok iyi çalışıyor.” (B10)

“ŞÖNİM bu konuda çok hassas ve bize çok destek oluyor. ŞÖNİM her şeyi kayıt altına alıyor. Oradaki her bir kadının tüm işlemleri dilekçe üzerinden işliyor.” (B12)

“ŞÖNİM’ de kurumun işlevselliğini belirli periyotlarla kontrol ediyor mesela. Ruhsat verdiği için birime. Mesela yakın zamanda müfettiş geldi kontrol etti. Orada da bir problem görmediği için, ya da yönetmeliğe uygun bir şekilde devam ettiği için, devam ediyor. Hizmetimizi de kıymetli bulup destekliyorlar. Dolayısıyla yıllardır bu şekilde sürdürüyoruz, bir sekmeye uğramadı.” (B10)

B10, B11 ve B12 ilçe belediyeleri şiddet mağduru kadınların ilk basamakta emniyete başvurduklarını ardından emniyette kadının ifadesi alındıktan ve gerekli sorgulamalar yapıldıktan sonra ŞÖNİME yönlendirildiğini, ŞÖNİM’de ilgili meslek elemanları tarafından kadınların raporlarının hazırlandığını ve bu raporla birlikte müsaitlik durumu bulunan kadın konukevlerine yönlendirildiklerini belirtmişlerdir. Söz konusu durumda ilçe belediyeleri, kadınların yönlendirmelerinin ve yerleştirilmelerinin ŞÖNİM üzerinden yapılmasını mevcut süreci kolaylaştırdığını ve hızlandırdığını belirtmişlerdir. İlçe belediyeleri, ŞÖNİM üzerinden kadınların yönlendirilmelerinin yapılmasını, kadınların raporlama sürecinin ve ilk kayıtlanmasının tamamlanmasını ve kurumlarası gerekli yazışmaların gerçekleştirilmesini daha güvenli bulduklarını ifade etmişlerdir.

İlgili hizmetin yönetimin merkez ve yerel düzlemde işbirliği içerisinde yürütülmesine ilişkin B10, B11, B12 ilçe belediyelerinin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Bence her iki ayağı da olmalı. Merkezi açıdan da iş yükünü hafifletiyoruz biz yani. Çünkü orada bir sirkülasyon var burada kalan bir süreç var bu süreçte hemen sonlandıramıyorsunuz ki hizmeti. Bir sürü kurum olmalı ki her kadın bundan faydalanabilsin. Her başvurucuya uygun şekilde hizmet verebilelim. Bence her iki tarafa da hizmet verebilmesi sağlanmalı.” (B10)

“Merkez de kalmasından yanayım. Çok yerellerin tekelinde yürütülebilecek bir çalışma değil. Daha çok merkezinde kontrolünde olmalı. Yine öyle ama, merkez bunu ev sahipliğini yapmalı, yürütmeli diye düşünüyorum. Büyük çoğunluk kontrolleri onların üzerinden gidiyor ama karşılaştığınız vakalarda çok söz sahibi olamıyorsunuz. Müdahil olamıyorsunuz, raporlandığınızla yetiniyorsunuz.” (B11)

“Yönetim kısmında bu hizmetin bakanlığın üzerinde olması gerektiğini düşünüyorum. Şu şekilde yönetim. Mesela belediyeye ait bir konukevinde sorumlu müdür diğer personeller bir sürü çalışan var. Bunun amiri kim, belediyenin çalışanı. Biz yönetiyoruz. Çalışan bakanlığın olsun, binanın tahsis edilmesi vs. bunları bakanlık yapması daha iyi olur. Bakanlığın personeli, bakanlığın psikoloğu, bakanlığın güvenliği olduğunda bu daha yürütülebilir oluyor. Belediye ise diğer konularda yardım sunar. Çünkü biz bakanlığın personeli değiliz, belediyenin personeliyiz ve biz buraya göre hareket ediyoruz. Bakanlığın konukevinde çalışanlar bakanlığın personeli gibi hareket ediyor. Herkesin amiri farklı. Onları il müdürü ya da bakanlık. Burada bir hizmet standardı yok. Hepsinin tamamen Aile Bakanlığı bünyesinde olması daha iyi olur. Bina, araç, iaşeler, maddi manevi katkı hepsi belediye tarafından sunulabilir. Ama personel ve yönetim bakanlıkta olması gerekiyor. Bakanlığın personeli ile bu iş daha yürütülebilir bir konumda olur.” (B12)

B11 belediyesi, kadın konukevi hizmetinin yönetiminde merkezi ve yerel düzlemde iş birliği yapmanın potansiyel risklerini ve yönetsel zorluklarını vurgulayarak, bu hizmetin tamamen merkezi yönetim tarafından yürütülmesi gerektiği görüşünü savunmuştur. Buna karşın, B10 belediyesi, söz konusu hizmetin sürdürülmesinde kurumlararası iş birliğinin gerekliliğinden dolayı hem merkezi hem de yerel düzeyde ortaklaşa yürütülmesi gerektiğini belirtmiştir. B12 belediyesi ise, kadın konukevi hizmetinin yönetim ve idaresinin merkezi yönetimde olması gerektiğini ve gerekli durumlarda maddi ve manevi desteklerin ilgili belediye müdürlükleri tarafından kuruma sağlanmasını önermektedir.

Kadın konukevi hizmetinin merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından ortaklaşa yürütülmesinden kaynaklı hizmette iki başlılığın oluşmasına yönelik B6 ilçe belediyesi: *“Orada o zaman çift başlılık ortaya çıkıyor. Davul boynunuzda ama tokmak başkasının elinde. Şey olabilir, belediyenin imkanları vardır, yeri vardır, yeri tahsis eder, elektriği suyunu dahi karşılar. Ama yönetim merkezde olmalı.”* şeklinde görüşünü belirtmiştir.

4.5. İlçe Belediyelerinin Zorluklara İlişkin Önerileri

Belediyelere yöneltilen, **“Söz konusu zorluklara yönelik alınması gereken önlemler nelerdir?”** sorusuna verilen cevaplar aşağıdaki gibidir. Bu kapsamda, belediyelerin merkez yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından hizmeti iş birliği şeklinde yönetmelerine ilişkin görüşleri aşağıdaki gibidir:

“Yerel yönetimlerde yönetim değişikliği olabiliyor, siyasi seçimlerde. Yönetim şeklinin değişebileceği bir şey olmamalı sabit olmalı. O yüzden ben bakanlık tarafından sunulması gerektiği görüşündeyim. Devlet tarafından yönetilmeli çünkü yerel yönetimler, sirkülasyonu olan, başkanı değişen, müdürü değişen, personeli değişen, bu anlamda verimli olmayacağı kanaatindeyim. Yerelleştirme kısmında ise birtakım iş birlikleri gerçekleştirilebilir.” (B1)

“Aslında burada Aile Bakanlığı'nın koordine etmesi çok daha doğru olabilir. İlçe belediyeleri tabi ki bunu yapar, yapamaz değil. Her yiğidin bir yoğurt yiyiş tarzı var. Farklı partilerden olan belediyeler var. Bakış açıları değişebilir. Birinin çok esnek gördüğü duruma, siz o esnekliği sağlamayabilirsiniz. Aslında bu bence özel bir çalışma olduğu için Aile Bakanlığı bünyesinde olması daha isabetli olacaktır. Bakanlık devlet şablonunu belirler, görevlisini gönderir yönetir. Diğer türlü şablon var, buraların içi siyasi kuruluş, işin açıkçası bazen esnemeler oluyor. Ama bu konu esnemeye gelmeyecek bir konu. En ufak hatada oradaki kadın ve çocuğun can ve mal güvenliğini tehlikeye atarsınız.” (B6)

B1 ve B6 belediyeleri ilgili hizmetin sunumunda ve yönetiminde, merkezi yönetimin daha fazla rol sahibi olması gerektiğini ifade etmişlerdir. B5 belediyesi ise diğer belediyelerden farklı

olarak: *“Ben burada aksine yerel yönetimlerin daha fazla rol alması gerektiğini düşünüyorum. Hatta sosyal hizmet merkezlerinde yerel yönetimlere devredilmesi gerektiğini düşünüyorum. Sosyal hizmet ile ilgili yapılacak olan ne tür çalışma varsa hepsinin yerel yönetim tarafından yapılması gerektiğini düşünüyorum. Çünkü burada danışanı yakından gören, sorunları yakından tespit edebilen bir yapı var. Bu yapı üzerinden hizmetler şekillenebilir, modellenenebilir ve hızlıca müdahale edilebilir.”* şeklinde görüş belirtmiştir.

Belediyelerin mali zorluklara ilişkin önerileri çoğunluklu olarak, teşvik ve hibe programlarının sağlanması ve destekleyici çalışmaların artırılmasına yönelik olmuştur. Bu kapsamda B7 belediyesi, *“Devlet tarafından bakanlık tarafından hem hibe programlarının hem de teşvik programları oluşturulması gerekiyor”* şeklinde görüş belirtmiştir. B10 belediyesi ise *“Kiranın desteklenmesi, belediyelerin açması açısından kolaylık olabilir. Bazı belediyeler belki bu konuda hani sürdürülebilirlik ekonomik açıdan olmadığı için vazgeçiyor olabilirler”* şeklinde görüş belirtmiştir.

Belediyelerin karşılaştıkları zorluk alanlarından bir diğeri olan fiziki binanın karşılanması noktasında çoğunluklu olarak belediyeler merkezi yönetimin yönlendirmesine ihtiyaç duyduklarını belirtmişlerdir. B7 belediyesi bu soruna alanına ilişkin, *“Yer konusunun büyük bir sıkıntı. Bu tarz durumlarda bakanlık bu yer sorununu çözmeli...”* görüş aktarmıştır.

Belediyeler kadına yönelik şiddetle mücadelede, bilinç ve farkındalık alanına ilişkin görüşlerini eğitim ve rehabilitasyon kavramları üzerinden aktarmışlardır. Bu kapsamda B8 belediyesi: *“Peki erkek yani burada şiddeti yapan erkek, geri planda ve daha elini kolunu sallayarak geziyor. Benim istediğim şey şiddete maruz kalan kadının tespit edilip bunu uygulayan erkeğin belli bir süre yani kadın konukevinde kaldığı süreç içerisinde örnek veriyorum 6 ay, erkek de bir rehabilitasyon merkezinde kalmalı. B10 belediyesi ise “Ben bunu sürekli söylüyorum mesela okullarla çalışmak çok önemli.”* şeklinde görüş belirterek şiddete yönelik çalışmaların eğitimsel boyutuna dikkat çekmiştir. Ayrıca söz konusu hizmetin iş birliği şeklinde yürütülmesine yönelik: *“Saha çalışanları ile yapılan çalıştay programlarında, sorunlar dile getiriliyor. Biz bu tür programlara katılıyoruz. Sağolsun bakanlık bizi bu programlara dahil ediyor. İl koordinasyon çalışmalarında dile getiriyoruz, valilikle olan toplantılarda. Dolayısıyla bu konuda işlevselliği nasıl kolaylaştırılabilir, problemler nasıl aşılabilir? Bence ilk geline noktadan daha iyi aşamadayız. Tabi aksalıklar oluyor ama daha iyi durumdayız.”* şeklinde görüş ifade ederek, söz konusu hizmetin niteliğini artıracak çalışmaların önemini vurgulamaktadır.

BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Şiddet, kişiler veya gruplar arasında güç dengesizliklerinden kaynaklanan, güçlü olanın güçsüz üzerinde baskı kurarak zarar vermesine yol açan davranış biçimi olarak tanımlanmaktadır. Kadına yönelik şiddet ise genellikle bu güç dengesizlikleri sonucunda ortaya çıkmaktadır. Özellikle kadının cinsiyetinden kaynaklı olarak uğradığı ayrımcılığın kötü muamele ile sonuçlanması, kadına yönelik şiddeti ortaya çıkarmaktadır. Kadına yönelik şiddet olgusu, toplumsal cinsiyet eşitsizliği ve cinsiyetçilikle yakında ilişkilidir. Bu olgunun erkek çocukların kız çocuklara karşı cinsiyetçi bir tutum benimsemesi, geçmişte kız çocuklarının öldürülmesi, cinsel istismara uğraması, dövülmesi gibi cinsiyetçi yaklaşımlarla birlikte; çeyiz, başlık parası, namus cinayetleri, töre gibi geleneksel uygulamaların varlığı ile başladığı bilinmektedir. Bu süreç beraberinde evlilik veya ilişki içerisinde: dayak, tecavüz, ekonomik ve psikolojik baskıların artması ile çok boyutlu bir sorun haline dönüşmüştür (Heise, Pitanguy ve Germain 1994:3-4). Şiddet olgusu, şiddeti uygulama biçimine göre kendi içerisinde boyutlara ayrılmaktadır. Şiddetin fiziksel, ekonomik, psikolojik, cinsel ve sözel olarak boyutlandırılması, mağdur kişinin yaşamış olduğu süreci anlamlandırmasında ve mağdur kadına yönelik uygun hizmetlerin yönlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Kadına yönelik şiddet sorunu, küresel anlamda gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin tüm toplumlarda yaygın görülen sosyal bir sorun haline gelmiştir. DSÖ'nün (Dünya Sağlık Örgütü) 2013 yılında yayımladığı rapora göre, dünya genelinde kadınların yaklaşık üçte biri (%35) fiziksel veya cinsel şiddete maruz kalmıştır ve kadın cinayetlerinin %38'i erkek bir partner tarafından işlenmiştir (DSÖ, 2013). Türkiye'de ise 2014 yılında Aile ve Sosyal Hizmet Bakanlığı ve Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen ortak bir çalışma, evli kadınların %36'sının fiziksel şiddete uğradığını, %12'sinin cinsel şiddete maruz kaldığını ortaya koymuştur. Aynı çalışmada, kadına yönelik şiddet biçimleri arasında en yaygın olanın duygusal şiddet/istismar olduğu ve Türkiye genelinde kadınların yaşamlarının herhangi bir döneminde duygusal şiddete %44 oranında maruz kaldığı belirtilmiştir. İstanbul'da kadına yönelik şiddet konusunda yapılan bir diğer çalışmada, katılımcıların %67'sinin partnerlerinden en az bir defa şiddet gördüğü, evli kadınlarda ise bu oranın %77,73 olduğu belirtilmiştir. Çalışma genelinde kadınların %36,28'inin fiziksel şiddete, %58,28'inin psikolojik şiddete, %40,28'inin ekonomik şiddete, %24,28'inin cinsel şiddete maruz kaldığı ifade edilmiştir (Gencer, Ağırman, Arıcı 2019:21). Bu bilgiler ışığında, küresel ve ulusal ölçekte, kadına yönelik şiddetin özellikle duygusal şiddet boyutunda yoğunlaştığı, bunu fiziksel ve cinsel şiddet boyutlarının izlediği ifade edilebilir.

Şiddet mağduru kadınların şiddetle mücadele etme yöntemleri ve yardım arama süreçleri farklılaşmaktadır. Bu noktada kadınlar; şiddeti yakın çevreye anlatma, şiddete fiziksel olarak karşılık verme ve evi terk etme veya şiddet nedeniyle kurum/kuruluşlara başvuru gibi alternatif yollara başvurabilmektedirler. Fakat, Türkiye genelinde Hacettepe Nüfus Etütleri Enstitüsü (2014) tarafından yapılan çalışmada, fiziksel veya cinsel şiddete maruz kalmış kadınların büyük bir çoğunluğunun %89 kurum ya da kuruluşlara başvurmadağı belirtilmiştir. Ayrıca çalışmada, kadınların şiddetle mücadele konusunda kadınlara tanınan yasal haklara ilişkin bilgi ve farkındalık seviyesinin yüksek olduğı; hatta 6284 sayılı Kanun'da yer alan koruyucu ve önleyici tedbirlerden %80'nin haberdar olduğı belirtilmiştir. Söz konusu durum düşünöldüğünde kadınların kurumlara başvurma sürecinde çekingen davrandıkları söylemek çok yanlış olmayacaktır. Kadınların çekingen davranışları altında yatan çeşitli nedenler olabilmektedir. Bu nedenler arasında kadının şiddeti algılama ve yorumlama biçimi, toplumsal önyargılar ve aile birliğinin korunmasına yönelik inisiyatif gerektiren kararların kadınlar tarafından alınması bulunabilir. Kadına yönelik şiddetin artan görünürlüğü, kamu politikalarının oluşturulması ve ilgili alanda farkındalığı artırmaya yönelik çalışmaların yaygınlaşması, devletlerin şiddeti sosyal bir sorun alanı olarak kabul ettiğini göstermektedir. Özellikle sosyal devlet anlayışının benimsendiğı ölkelerde, sosyal devlet ilkesi gereğı, kamusal alanda politikaların oluşturulması ve bu politikaların özel sektör, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla desteklenmesiyle, devletlerin hukuki olarak bu sorumluluğı üstlendiğı görölmektedir.

Ölkelerin içinde yer aldığı sosyal refah rejimlerine bağılı olarak, sosyal hizmet uygulamaları çeşitlilik gösterebilir ve bölgesel farklılıklar gözlemlenebilir. Türkiye'nin içinde bulunduğı Güney Avrupa Refah Rejiminde, geleneksel aile pratikleri ile dini inançlar ve din kurumları sosyal sorunların çözümünde önemli bir rol oynamaktadır. Bu refah rejiminde, aile ilişkileri sosyal destek mekanizması olarak işlev görmekte ve kurum temelli yaklaşımların ötesinde aile temelli uygulamalar ön planda tutulmaktadır (Yıldırım, Şahin 2019:2538). Ancak, sosyolojik açıdan toplumsal yapının değışimi ve dönüşümü birlikte geleneksel aile içi ilişkilerinin zayıflaması, dini inançların ve kurumların sosyal sorunların çözümündeki etkisinin azalmasıyla mevcut sosyal hizmet uygulama pratikleri de değışime uğramıştır. Bu yaklaşım doğrutusunda, hukuki düzeyde sosyal hizmetlerin sunumunda hak temelli bir yaklaşım benimsenmiş olup kurum temelli sosyal hizmet anlayışı sosyal hizmetlerin temel felsefesini oluşturmuştur.

Söz konusu sosyolojik değışim, uygulama pratiklerinin evrimine ve kadına yönelik şiddetle mücadelede sunulan hizmetlerin yapısını da etkilemiştir. Bu çerçevede, kadına yönelik aile içi şiddet vakalarında geleneksel çözüm yöntemleri yetersiz kalmış ve kadına yönelik sosyal politikaların hak temelli bir anlayışla yeniden yapılandırılması gerekliliğı ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, bireysel çözüm yöntemleri yerine, kurumsal ve sosyo-politik bir yaklaşım günümüz toplumsal yapısında

önemli bir gereklilik olarak belirtmiştir. Bu durum özellikle kadına yönelik şiddet vakalarında şiddet öncesi ve sonrasında kadınların korunması ve rehabilite edilmesini sağlayacak organizasyonlara olan ihtiyacı vurgulamaktadır. Kadına yönelik şiddet vakalarında, kadının korunması ve barınma ihtiyacının karşılanması bakımından en önemli kuruluşlardan biri, kuşkusuz kadın konukevleridir.

Dünya’da ve Türkiye’de kadına yönelik şiddet istatistikleri, ulusal ve uluslararası düzlemde yapılan hukuki çalışmalar mevcut sorun alanının üzerine eğilmesini ve gerekli hukuki, sosyal ve siyasal düzlemde önlemlerin alınmasını gerekli kılmıştır. Bugün gelinen noktada kurum temelli sosyal hizmet anlayışı ile kadına yönelik şiddet olgusunda kadın konukevleri; şiddet mağduru kadının can ve mal güvenliğinin sağlanmasında 7 gün 24 saat hizmet veren yatılı sosyal hizmet kuruluşları olarak bilinmektedir. Dünya’da 1970’li yıllarda birçok ülkede kadınları desteklemek amacıyla yerel kadın sığınma evleri kurulmuştur. Dünya’da ilk kadın sığınağı 1971 yılında Londra’da Chiswick Women's Aid adıyla açılmıştır (Demirbilek, Öktem Özgür, Çoban 2020:316). Türkiye’de ise kamuya bağlı ilk kadın konukevleri Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı olarak 1990 yılında Ankara ve İzmir illerinde açılmıştır. Türkiye’de mevcut son kapasite durumu ise Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından 2021 yılında yayınlanan “Türkiye’de Kadın” adlı raporda sunulmuştur. Bu raporda Türkiye genelinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına bağlı 111, İç İşleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne bağlı 2, yerel yönetimlere bağlı 32, sivil toplum kuruluşlarına bağlı 2 olmak üzere toplamda 146 kadın konukevinin 3.508 kapasite ile hizmet verdiği belirtilmiştir. Mevcut bilgi kapsamında Türkiye’de kadın konukevi hizmetinin yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile verilebileceği görülmektedir.

6284 sayılı Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda bu hizmetin yerel yönetim birimleri tarafından verilebileceği belirtilmektedir. Bu çalışmada, İstanbul’da yerel kadın konukevleri kapasite incelenmiş olup, belediyelerin hizmeti sunamamasındaki sebepler araştırılmıştır. Literatürde belediyelerin bu hizmeti sunmasına yönelik kapasitelerinin değerlendirildiği çalışmalar kısıtlıdır. Türkiye genelinde yerel yönetimler tarafından kadın konukevi kapasitesinin değerlendirilmesine ilişkin çalışmalar: Haktankaçmaz (2012), Tekdere ve Polat (2022) çalışmasında; İstanbul özelinde ise kadın konukevinin kapasitenin değerlendirilmesi Eryiğit ve Uçar’ın (2022) çalışmasında ele alınmıştır.

Bu çalışmada, İstanbul ilinde mevcut kapasite eksikliğinin literatürde yer alan nicel verilerle sunulmasının ardından, ilçe belediyelerinin hizmeti sunamamasındaki sebeplerin alan araştırması ile ortaya çıkarılması sağlamıştır. Çalışma kapsamında İstanbul’da on iki farklı ilçe belediyesi ile görüşülmüştür. On iki farklı ilçe belediyesinin hizmet sunumu, üç farklı sınıf üzerinden analiz edilmiştir: Kadın konukevi hizmeti sunmayan belediyeler, daha önce kadın konukevi hizmeti sunmuş ve sonlandırmış belediyeler ve kadın konukevi hizmeti sunan belediyeler. Araştırma bulgularından

elde edilen sonuçlar ışığında İstanbul ilinde merkezi yönetime bağlı dokuz kadın konukevi (Eryiğit ve Uçar, 2022), yerel yönetimlere bağlı 6; biri ilçe belediyesi diğeri büyükşehir belediyesi olmak üzere toplam yedi konukevi hizmet vermektedir. Eryiğit ve Uçar'ın (2022) çalışmasında, İstanbul'da yerel yönetimlere bağlı dokuz kadın konukevi hizmet verdiği belirtilmiş olsa da bazı ilçe belediyelerinin hizmeti sonlandırması ile bu sayı yediye düşmüştür. Özellikle ilçe nüfusları göz önünde bulundurulduğunda ve mevcut kapasite düşünüldüğünde metropoliten bir şehir için bu sayı oldukça düşüktür.

İlçe belediyeleri ile yapılan görüşmelerde belediyelerin bu hizmeti sunamamasındaki zorlukların iki temel nedeni tespit edilmiştir. İlk olarak belediyeler, kadın konukevi hizmetini “riskli bir hizmet” olarak değerlendirmekte ve bu hizmetin sunulmasında ortaya çıkabilecek potansiyel riskler nedeniyle çekingen davranmaktadırlar. İkinci olarak, hizmetin sunulamamasındaki sebeplerdir. Bu sebepler çok boyutlu problem alanlarının bir araya gelmesinden oluşmaktadır. İlçe belediyelerinin karşılamış oldukları zorluklar Yönetim, Finans, Alt Yapı, Hukuk, Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler üzerinden analiz edilmiştir.

İlk olarak, belediyelerin kadın konukevi hizmetinin kendisine/doğasına ilişkin görüşleri, ele alınacaktır. Bu kapsamda her üç sınıflandırmada (konukevi olmayan, konukevi olup kapatan, konukevi olan) belediyelerin bu hizmeti riskli bulduğu tespit edilmiştir. Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin 17. maddesinde belirtildiği üzere, “*Konukevi açılırken, gizlilik ilkesine uyulur. Konukevinin adresi, telefon numarası gizli tutulur. Konukevini tanıtan tabela asılmaz, temel atma ve açılış töreni düzenlenmez.*” Bu yasal düzenleme, gizlilik ilkesinin önemini vurgulamakta ve hizmetten faydalanan kadının, can ve mal güvenliğinin korunmasını sağlamaktadır. Ancak, belediyelerin bu sorumluluğu üstlenme konusunda yasal bir yükümlülüğü olmasına rağmen, bu konuda hizmeti sunmayan belediyelerin, çekimser bir tavır sergiledikleri tespit edilmiştir. Özellikle kadının eşi tarafından konukevi adresinin öğrenilmesi ve bunun sonucunda kadının can ve mal güvenliğini tehlikeye atılması ihtimali, belediyeleri tedirgin etmektedir. Söz konusu durumun gerçekleşme ihtimalinde ve akabinde yaşanacak olumsuz durumların sonucunda, sorumluluğun belediyeye ait olması bu endişelerin büyük bir bölümünü oluşturmaktadır. Mevcut durum sonucunda kamuoyunda belediye ve belediye yönetiminin kötü bir imajla anılması ve halkın yerel yönetime güvensizlik duygusunun artması ihtimali, belediyeleri bu hizmetin sunumunda bir adım geri planda durmaya yöneltmektedir.

Hizmetin riskli bulunmasına yönelik endişe, konukevi hizmeti sunan ilçe belediyeleri için de geçerli olmuştur. Kadın konukevine sahip olan ilçe belediyeleri de diğer ilçe belediyeleri gibi hizmeti riskli bulmuştur. Konukevi hizmetinden faydalanan kadının konukevi adresini ifşa etme ihtimali, içerideki kadınların can ve mal güvenliğine zarar verebilecek birtakım davranışlarda bulunma ve

kendisine zarar verebilecek davranışlarda bulunma ihtimali kurum çalışanları tarafından hizmetin titizlikle sürdürülmesini gerekli kılmaktadır. Bu nedenle hizmeti sunan ilçe belediyeleri kadın hakkında yapılan her türlü işlemlerde dilekçe, tutanak vb. yazılı belgelerin titizlikle tutulmasını önemsemektedir. Bu durumdan hareketle, belediyenin hizmeti sunuyor olması, hizmeti riskli olarak değerlendirilmesini etkilememiştir. Bu noktada belediyelerin çekingen tavırlarının arkasındaki nedenlerin derinlemesine ele alındığı bu çalışmada; çekingenliğin nedeninin belediyelerin kurumsal kapasitesinin yetersizliğinden ziyade, hizmetin kendisinin/doğasının riskli bulunmasıyla ilişkili olduğu saptanmıştır. Bu risk olgusunun büyük bir çoğunluğu ise güvenlik endişelerine yöneliktir.

Araştırmanın ikinci bulgusu, hizmetin sunulamamasına yönelik karşılaşılan problem alanlarıdır. Karşılaşılan bu problemler, Yönetim, Finans, Hukuk, Alt Yapı ve Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler kategorileri altında incelenmiştir.

Toplumsal Algı, Bilinç ve Kültürel Faktörler, belediye yöneticilerinin kadına yönelik şiddete bakış açısı ve bu şiddetle mücadele eden kurumları nasıl değerlendirdiği ile ilgili tutumları içerisinde barındırmaktadır. Söz konusu bakış açısı içerisine farklı değişkenler girmektedir. Bu değişkenler arasında yöneticinin cinsiyeti, yöneticinin eğitim seviyesi, yöneticinin yaşamsal deneyimi, yöneticinin bilinç ve farkındalık seviyesi gibi unsurlar yer almaktadır. Bu kategori içinde, hizmetle ilgilenen yetkili uzman kişilerin cinsiyet farklılıkları da önemli bir noktaya işaret etmektedir. Görüşmeler çoğunlukla kadınlarla gerçekleştirilmiş olup, erkek ve kadın katılımcılardan gelen cevaplar da farklılık göstermiştir. Çoğunlukla kadın katılımcılarla görüşülmesinin nedeni, hizmetle ilgilenen müdürlüklerin genellikle Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü ve ilişkili müdürlükler olmasından kaynaklanabilmektedir. Bu bakımdan kadın personel, Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüklerinde daha fazla istihdam etmektedir. Ayrıca Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelikte personel istihdamında tercihen kadınlara ağırlık verilmesi yer almaktadır. Bu duruma benzer olarak en başta Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüklerinin personel yapılanmasında da görülmektedir.

Yönetimsel zorluklar kapsamında, incelenen belediyelerin karşılaştığı sorunlar arasında, özellikle kadın konukevlerinin işleyişi ve yönlendirme süreçleri dikkate değerdir. ŞÖNİM üzerinden alınan kabuller ve ikamet yerine bakılmaksızın yapılan yerleştirmeler, kadınların can ve mal güvenliğini sağlama amacını taşır. Ancak bu uygulama, belediyelerin kendi hizmet alanlarından çıkarak, başka ilçelerden gelen vatandaşlara hizmet verme zorunluluğu doğurur. Haktankaçmaz'ın (2012) çalışmasında vurgulandığı gibi belediyeler, Anayasanın 127. maddesi gereğince, il, belediye veya köy halkının yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan kamu tüzel kişisidir. Ancak, söz konusu hizmetin sunumu, belediyelerin kendi seçmenlerinin takdirini kazanma motivasyonu ile gerçekleşmemektedir. Bu durum Eryiğit ve Uçar'ın (2022) çalışmasında, belediyelerin yerel kamusal

mal ve hizmetlerin sunumunda siyasi fayda maliyet analizi yaptıkları ve bu analiz sonucunda kadını koruma hizmetlerinde oy devşirme ihtimalinin düşük olduğu üzerinden anlatılmıştır. Söz konusu durumda belediyelerin farklı kamusal mal ve hizmetlere yönelmesinin doğal bir süreç olduğu ifade edilmiştir. Özellikle bakanlık ile iş birliği halinde yürütülen diğer hizmetlerden farklı olarak, bu hizmetlerin idaresinin ŞÖNİM tarafından gerçekleştirilmesi, belediyelerin hizmetin idaresinde çok fazla söz sahibi olamamasını doğurmaktadır. Bu bağlamda kadın konukevlerine yapılan yerleştirmelerde belediyelerin etkisinin sınırlı olması, bu hizmet için özerklik ilkesinin gölgede kalmasına sebep olduğu ifade edilebilir.

Yönetimsel zorluklar kapsamında, kadın konukevi hizmetinin farklı kamu kurumlarıyla iş birliği içerisinde yürütülmesi önem taşımaktadır. Şiddet mağduru kadınların kolluk kuvvetlerine başvurması, sağlık taramaları için hastanelere yönlendirilmesi, hukuki destek için avukat taleplerinin alınması ve çocukları varsa okul ihtiyaçlarının karşılanması gibi süreçler, çeşitli kamu kurumlarının koordinasyonunu gerektirdiğini ifade edebiliriz. Bu bağlamda, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, sürecin yönetiminden baş sorumlu bakanlık olup, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı'na bağlı taşra teşkilatlarına ihtiyaç duyulabilmektedir. Söz konusu durumda belediyelerin kadının ihtiyaçlarının karşılanmasında yazışmaları gerçekleştirmesi ve bürokratik süreçlerin sıkı takipçisi olması çok mümkün gözükmemektedir. Söz konusu durumda kadının bilgilerinin saklı kalması ve yer deşifresinin yapılmaması için bunu ŞÖNİM gibi merkezi yönetime bağlı bir kuruluş tarafından gerçekleştirilmesi daha sağlıklı görülmektedir. Merkezi yönetime bağlı ŞÖNİM'in şiddet mağduru kadının bilgilerine erişiminde ve dosyalama sürecinde SOYBİS (Sosyal Yardım Bilgi Sistemi), MERNİS (Merkezi Nüfus İdare Sistemi), ABS (Aile Bilgi Sistemi) gibi veri tabanlarını kullanım yetkisine sahip olması ile daha önce kadının başvuru durumu, aile durumu, ikametgâh durumu gibi bilgilere erişim sağlayabilmektedir. Söz konusu veri tabanlarının belediyeler tarafından kullanması çok mümkün gözükmemektedir. Eryiğit ve Uçar'ın (2022) çalışmasında vurgulandığı gibi, çeşitli bakanlıkların içerisinde bulunduğu bir hizmet türünde derin bir sosyal hizmet tecrübesi ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Söz konusu durumda merkezi yönetime bağlı kurum ve kuruluşların bu tecrübeye sahip olması, belediyelerin işini kolaylaştırmaktadır. Çalışma kapsamında belediyelerin sunmuş oldukları görüşler de bu düşüncüyü desteklemektedir.

Ele alınan bir zorluk durumu ise konukevi hizmeti sunumunun yerel siyasi seçimlere göre değişebilmesidir. Yerel siyasi seçimler, bölge yöneticilerinin belirlenmesi ve bu yöneticilerin politika ve hizmet kararlarında etkili olması adına yapılan seçimlerdir. Bu süreçte, seçilen kişilerin tutumları ve kararları, devam eden bir hizmetin devamını ya da sonlandırılmasını etkileyebilir. Bu durum, yerel seçilmişlerin hizmet sunma konusundaki yaklaşımlarıyla doğrudan ilişkilidir. Kadın konukevi hizmetinin belediyeler tarafından devam ettirilmesinde ya da sonlandırılmasında seçim süreçlerinin

önemli bir etkisi olduğu ifade edilebilir. Aynı zamanda yerel seçilmiş siyasi parti fark etmeksizin değişmesi, hizmetin kalitesini de etkileyebilmektedir. Ayrıca bir bölge yöneticisi hizmet sunumunda belirli bir alana odaklanabilirken, başka bir yönetici farklı bir hizmet alanına yönelebilir. Bu düşüncüyü etkileyen iki farklı sebep olabilir: birincisi seçilen kişilerin farklı politik görüşlere sahip olmaları veya farklı önceliklere sahip olmaları, ikincisi ise yerel bölgenin farklı hizmet ihtiyaçlarının bulunması olabilir. Bu düşüncüyü destekleyici bir görüş olarak B4 belediyesinin, *“İlçemizin çoğu gecekondulaşmış bölge. Bazı bölgeler öyle değil mesela. Burada hizmet öncelikleri daha farklı. Bu ilçede konukevine ihtiyaç sonra geliyor. Çünkü ondan önce halka ulaştırmamız gereken daha büyük hizmetler var, mesela yardım dükkânı...”* ifadesi örnek gösterilebilir. Bu örnek, yerel hizmet önceliklerinin coğrafi ve demografik farklılıklardan kaynaklı olarak değişebileceğini göstermektedir. Bu durum Eryiğit ve Uçar'ın (2022) çalışmasında vurgulandığı gibi, ana kentin merkezinden uzaklaştıkça alt yapı ve üst yapıya ilişkin ihtiyaçların tamamlanmamasından kaynaklı olarak belediyelerin kaynaklarını alt yapı ve üst yapı hizmetlerini içerisine alan yatırımlara yönlendirdiği görüşü ile desteklenmektedir. Buradan hareketle, yerel hizmet önceliklerinin belirlenmesinde ve hizmet sunumunda hem siyasi faktörlerin hem de bölgenin spesifik ihtiyaçlarının bir kombinasyon oluşturduğunu ifade edebiliriz.

Yönetim bağlamında, hizmet kalitesinin belirlenmesi, özellikle kadın konukevlerinin gibi bir hizmet kuruluşu için önem arz etmektedir. Bu alanda belirlenen standartlar, Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik'te yer almaktadır. Hem merkezi yönetim birimleri hem de yerel yönetim birimleri, söz konusu yönetmelikte belirtilen kriterlere uygun olarak konukevlerini açmakla yükümlüdürler. Ancak, her ne kadar aynı yönetmelikten hareket edilse de hizmet kalitesinde farklılaşmalar yaşanabilmektedir. Bu durumun çeşitli sebepleri olabilir. Yönetim birimleri tarafından yönetmelikte belirlenen standartların farklı yorumlanması veya uygulanması, kaynakların farklı dağıtımı, personel niteliği ve deneyimi gibi faktörler hizmet standardizasyonunda çeşitlilik yaratabilir. Örneğin, merkezi ve yerel yönetime bağlı konukevinde çalışan iki farklı meslek elemanının kadrolarının farklı olması, bağlı olduğu kuruma yönelik görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen yönetmeliklerin farklı olması da hizmetin kalitesini de etkilemektedir. Söz konusu durumu B12 belediyesi, *“Çünkü biz bakanlığın personeli değiliz, belediyenin personeliyiz ve biz buraya göre hareket ediyoruz. Bakanlığın konukevinde çalışanlar bakanlığın personeli gibi hareket ediyor. Herkesin amiri farklı. Onları il müdürü ya da bakanlık. Burada bir hizmet standardı yok.”* şeklinde ifade etmiştir.

Belediyelere ait konukevinde çalışan meslek elemanlarının hem merkeze hem yerel yönetime karşı görev, yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır. Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin 32/1 maddesinde şu ifade yer almaktadır: *“Çalışanların, Bakanlığa bağlı*

olarak açılan konukevlerinde 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 4 üncü maddesinin (a) fıkrası kapsamında çalıştırılan memur veya (b) fıkrası kapsamında çalıştırılan sözleşmeli personelden, büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idarelerine bağlı olarak açılanlarda 657 sayılı Kanuna tabi memur veya 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49 uncu maddesi kapsamında istihdam edilen sözleşmeli personelden istihdamı esastır. Ancak bunun mümkün olmaması halinde 657 sayılı Kanun ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde hizmetin gerektirdiği nitelikleri taşıyan personel istihdam edilir.” 33/3 maddesinde ise şu ifade yer alır: “Rehabilitasyon ve güçlendirme sürecinde farklı hizmet modellerine ihtiyaç duyan kadınlar için kurulacak konukevlerinde ihtiyaca göre tam veya yarım zamanlı olarak hizmet alımı yolu ile psikiyatrist, pedagog, özel eğitim öğretmeni ya da ihtiyaç duyulan diğer meslek elemanları istihdam edilebilir”. Buradan hareketle kurumun ihtiyacına göre tam zamanlı ya da yarı zamanlı personelin de istihdam edebileceği konusunda opsiyon tanınmıştır. Haktankaçmaz'ın (2012) çalışmasında bu durum ile ilgili, konukevlerinde nitelikli personellere ihtiyaç duyulduğu vurgulanmış olup belediyelerin Bakanlık tarafından belirtilen norm kadroları dolduramadığı ifade edilmiştir. Hatta bu sorun alanının mali sorun alanının önüne geçtiği ifade edilmiştir. Ancak, günümüzde yükseköğretim kurumlarından mezun olan öğrenci sayılarının göz önünde bulundurulmasıyla, nitelikli personel talebinin yetersiz olmadığını söyleyebiliriz. Dört yıllık lisans programlarından mezun olan bireylerin sayısı, iş gücü piyasasına önemli bir katkı sağlamaktadır. Bu bağlamda konukevlerinde ihtiyaç duyulan nitelikli personelin istihdamı için yönetmeliğe uygun şekilde istihdam edilmesinin mümkün olduğunu söyleyebiliriz.

Yönetim kategorisi altında ele alacağımız son husus ise konukevi hizmetinin merkez ve yerel düzeyde ortaklaşa yürütülmesinde yetki aktarımının “desantralizasyon” veya “yerinden yönetim” açısından tartışılmasını içermektedir. 2003 yılından sonra Türkiye’de yerel yönetim reformları ile yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve yerel hizmetlerin kalitesinin artırılması amaçlanmıştır. Örneğin, büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış ve bu belediyelere daha geniş bir coğrafi alanı kapsama yetkisi verilmiştir. Mahalli İdareler Yasası’nda yapılan değişiklikler ile yerel yönetimlerin yapısı ve işleyişi güncellenmiş olup il özel idarelerinin görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısında değişimler yaşanmıştır. Söz konusu kanunun ile belediyelerin kadın konukevi açma sorumluluğuna dair nüfus kriteri 50.000’den 100.000’e yükseltilmiştir. Ayrıca bu kanun ile nüfusu 100.000’in üzerinde olan ilçe belediyelerinin kadın konukevi açması hukuki bir zorunluluk olarak sunulmuştur (Tekdere, Polat 2022:692).

Bu çalışma kapsamında, kadın konukevi olmayan ilçe belediyelerinin büyük çoğunluğu konukevi hizmetinin yerel yönetimler tarafından sunulabilme imkanını desantralizasyon sürecinin bir parçası olarak gördüğü fakat söz konusu hizmetin doğasının riskli olması sebebi ile çekingen tavırlar sergilediği belirlenmiştir. Bu durumun aksine konukevi hizmetini sunan ilçe belediyelerinde ise

mevcut düzende belediyelere verilen imkanlar ve yetkiler dahilinde hizmeti verimli bir şekilde sürdürebildikleri tespit edilmiştir. Bu noktada hizmeti sunan belediyelerin ŞÖNİM gibi organizasyonu ve denetimi sağlayan mekanizmanın varlığının, belediyeler için güven oluşturduğu ve süreci kolaylaştırdığını ifade edebiliriz. Bu bulgulara istinaden desantralizasyon sürecinin yerel yönetimler arasında farklı algılandığı ve uygulandığını söyleyebiliriz. Konukevi hizmetinin doğasının riskli olması, bazı ilçe belediyelerinin hizmetin sunumuna yönelik çekinceleri artırırken, hizmeti sunan belediyelerin ise mevcut düzenlemeler ve denetim mekanizmaları aracılığıyla hizmet etkin bir şekilde yürütebildikleri görülmektedir. Bu bağlamda ŞÖNİM'in konukevi hizmeti sunan belediyeler için desantralizasyon sürecini destekleyebileceği vurgulanabilir.

Alt Yapısal zorluklar kapsamında, ilçe belediyelerinin ilgili yönetmelik gereği kadın konukevi fiziki binanın tahsisinde karşılaştığı sorunlar incelenmiştir. Yönetimsel sorunların ardından çoğunlukla belediyeler tarafından ifade edilen zorluk fiziki binanın tahsisi olmuştur. İlgili yönetmeliğin sekizinci maddesinde konukevinin taşınması gereken fiziki özellikler belirtilmiştir. Bu noktada gizlilik ilkesine bağlı kalmak şartıyla kamu kurumlarına yakın fakat dikkat çekmeyecek özellikte bir yapı olması beklenmektedir. Ancak, konukevi hizmeti sunmayan ilçe belediyelerinde çoğunluklu olarak ilçe yapılaşmasının istenilen fiziki binayı karşılama noktasında yetersiz olduğu tespit edilmiştir. Söz konusu durum, hızla gelişen ve kentleşme sürecini tamamlamak üzere olan büyükşehirler için bir dezavantaj oluşturduğunu ifade edebiliriz. Örneğin B6 ilçe belediyesi, *“Hala tek tük de olsa gecekondular var. Son birkaç tanesi daha yıkılacak. 90’lardan sonra çok çarpık bir yapılaşma oluyor. Çok da küçük bir ilçe, en büyük yeşil alan mezarlıklar. Yapılaşmasını tamamladığı için yer fakiriyiz.”* şeklinde ifade ederek, yapılaşma sürecinin tamamlanmış olduğunu ve yerleşim alanlarının sınırlı olduğunu dile getirmiştir. Henüz hizmeti sunmayan belediyeler için yer temini bir zorluk olsa da hizmeti sunan belediyeler için farklı riskler söz konusu olabilir. Artan yapılaşma süreciyle birlikte, mevcut konukevi binalarının konumlarının riskli hale gelme ihtimali, gelecekteki planlama ve tahsis süreçlerini etkileyebilir. Bu nedenle, fiziki bina tahsisinde, mevcut yapılaşma trendlerinin dikkate alınması ve gelecek risklerin öngörülmesi önemlidir.

İlçenin yapılaşması fiziki binanın tahsisini büyük oranda etkilemektedir. Bu noktada ilçe nüfusları da önemli bir kriteri oluşturmaktadır. İstanbul’da ilçe nüfusu 100.000’in üzerinde olan 36 ilçe belediyesi bulunmaktadır. Söz konusu ilçelerin nüfusları belirtilen sayının üstünde olsa da bazı ilçeler arasında büyük farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi verilerine göre 2021 tarihi itibarıyla Bakırköy İlçesinin nüfusu 228.759 iken Esenyurt İlçesinin nüfusu 977.489 olarak belirtilmiştir. Söz konusu her iki ilçe kanunda belirtilen nüfus kriterini sağlamaktadır. Fakat her iki ilçenin bir kadın konukevi açması, ihtiyacı karşılama bakımından tartışma konusu oluşturabilir. Söz konusu durum Tekdere ve Polat’ın (2012) çalışmasında da vurgulandığı gibi, ilçeler

arasında nüfus farklılıklarının oluşmasından kaynaklı mevcut belediye kanununda “her 100.000” nüfusa karşılık gelecek en az kaç konukevi açılacağı bilgisinin eklenmesi ve ilçelerin şiddet oranlarının göz önünde bulundurulması hizmetin verimliliği açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda söz konusu hizmetin kanunda nüfus kriterinin net ayrımlarla belirlenmesi ve detaylandırılması, bu süreçte yönelik bir ölçeklendirilmenin getirilmesi faydalı olabilir.

Finansal zorluklar kapsamında, ilçe belediyelerinin konukevi hizmeti sunumunda ihtiyaç duyduğu parasal kaynaklar incelenmiştir. Söz konusu hizmetin sağlanmasında ilgili yönetmelik gereği gelir- giderlerin hizmeti sunan birim tarafından karşılanması öngörülmektedir. Yerel yönetimlere ait konukevlerinin gelir-giderleri ilgili müdürlük tarafından karşılanmaktadır. Kalan kadınların ve çocukların harçlıkları ise yönetmeliğin 23/5 maddesinde belirtildiği üzere belediyelere ait konukevlerinde belediyeler tarafından karşılanmaktadır. Araştırma kapsamında elde edilen bulgulara göre, belediyelerin çoğunluğu bu hizmet için ek ayrı bir bütçe oluşturulmasını ve merkezi yönetim tarafından hibe ve teşvik programlarının sağlanmasının gerekliliğini vurgulamışlardır ancak, hali hazırda hizmeti devam ettiren belediyeler ve bazı diğer ilçe belediyeleri herhangi parasal problemin olmadığını ve söz konusu hizmet için yerel yönetimlerin yeteri kadar finansal imkanının bulunduğunu ifade etmişlerdir. Bu bulgular ışığında, konukevi hizmeti sunumunda finansal kaynakların sağlanması konusunda belediyeler arasında farklı yaklaşımlar olduğu görülmektedir. Haktankaçmaz’ın çalışmasında (2012), kadına yönelik koruma hizmetlerinin yerel yönetimler için maliyetli bir hizmet olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda hali hazırda kaynak sıkıntısı çeken gelir bakımından büyük oranda merkeze bağlı belediyelerin büyük çoğunluğunun bu hizmetin üstesinden gelemeyeceği ifade edilmiştir. Ancak mevcut durumda, belediyelerin merkezi hükümetten gelen transferler haricinde yerel gelir kaynakları da mevcuttur. Özellikle İstanbul gibi metropoliten bir şehir için, ilçe belediyelerinin gelir kaynaklarının söz konusu hizmete ayrılmasında, belediyenin bütçeleme süreçlerinden önce, hizmeti önceliklendirmesi faktörünün araştırmanın bulguları ışığında etkili olduğunu söyleyebiliriz. Söz konusu durumda belediyelerin mali kaynaklara ilişkin farklı görüşler sunmasında ve literatürde kadının korunmasına yönelik hizmetlerin sunumunda belediyelerin bütçeleme süreçlerinin; belediyenin büyüklüğü, nüfusu, ekonomik yapısı ve diğer faktörler doğrultusunda şekillendiğini ifade edebiliriz.

Hukuki zorluklar kapsamında, kadın konukevi hizmetinin sunulmasında mevcut kanun ve yönetmeliklerin nasıl değerlendirildiğine ilişkin bir değerlendirilme yapılmıştır. 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun ve uygulama yönetmelikleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluk alanını belirlemesinde önemli bir noktadadır. Söz konusu kanunların özellikle yerel yönetimlere bağlı kadın konukevlerinin hizmetinin sürdürülmesinde destekleyici olduğu ve günden

güne kanunlarda iyileştirmelerin yapılmasının süreç yönetimini kolaylaştırdığı gözlemlenmiştir. Bu kapsamda yerel konukevlerine sahip olan ve olmayan ilçe belediyelerinin merkezi yönetim tarafından çalıştaylara davet edilmesi ve görüşlerin alınması, belediyelerin ihtiyaç duydukları kaynakların gündeme getirilmesinde önemli bir yere sahiptir.



SONUÇ

Şiddet ve cinsiyetçi bir şekilde uygulanmasına dayanan kadına yönelik şiddet, sosyal bir sorun olarak uzun yıllardır devam eden bir olgudur. Sosyal sorunların önlenmesi ve müdahale edilmesi konusunda, ülkelerin içinde bulunduğu refah rejimlerine bağlı olarak uyguladıkları sosyal politikaların önemli bir yeri bulunmaktadır. Sosyal refah devleti ilkesini benimseyen yönetimler, vatandaşların yaşam koşullarının iyileştirilmesi, sosyal adaletin sağlanması ve sosyal koruma hizmetlerinin yürütülmesinden sorumludurlar. Birey, grup ve toplulukların tüm fırsatlardan eşit şekilde faydalanabilmesi, asgari gelir düzeyine sahip olması, sosyal refah gereksinimlerinin karşılanması, sosyal devletin sorumlulukları arasında yer almaktadır. Sosyal sorunların giderilmesinde ve ihtiyaca cevap verecek hizmetlerin sunumunda; sosyal politikalar alınması gereken önlemler bütünü olarak, sosyal hizmetler ve yardımlar ise sosyal politikaların uygulama araçları olarak kullanılmaktadır. Bu bakış açısıyla sosyal hizmetler, sosyal değişimle birlikte toplumsal yapıda meydana gelen sosyal risklere karşı bireylerin ihtiyaçlarının giderilmesine yöneliktir. Bu hizmetler koruma, önleme ve müdahale basamaklarında sunulabilmektedir. Hizmetlerin sunumunda aktör olarak devlet, piyasa ve aile bulunmaktadır. Türkiye'nin içinde bulunduğu Güney Avrupa Refah Rejimi modelinde, refah sağlayıcı aktör olarak devlet bulunmakla birlikte aile ve din kurumlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. Aile, akrabalık ilişkileri, sosyal ilişkiler ve aynı zamanda dinin etkisiyle sosyal politikalar büyük oranda şekillenmektedir. Temelde bu refah rejimi içerisinde aile, diğer aktörlere oranla sosyal sorunların çözümünde ve risklerin önüne geçilmesinde önemli bir kaynak niteliğindedir. Bu bakımdan aile kurumu ve dini inanç pratikleri, devletin sosyal politika yükünü büyük oranda hafifletmekte özellikle, Türkiye'nin dahil olduğu Güney Avrupa Refah Rejiminde sosyal hizmet uygulama pratikleri göz önünde bulundurulduğunda, aile dayanışması önemli bir noktada durmaktadır.

Türkiye'de sosyal hizmetlerin sunumunda, merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri ve sivil toplum kuruluşları birtakım rol ve sorumluluklara sahiptir. Ancak, örgütlenme biçimine bağlı olarak merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri tarafından sosyal hizmetler, kamusal hizmetler olarak sunulmaktadır. Merkezi yönetime bağlı olarak çalışan bakanlıklar ve diğer birimler sosyal hizmetlerin sunumunda yer almakta, yerelde ise belediyeler ağırlıklı olarak hizmet vermektedir. Başta, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve taşra teşkilatları merkezi yönetimi temsilen hizmetleri planlamakta ve sunmaktadır. Söz konusu sosyal nitelikte hizmetlerin belediyeler tarafından sunulması çok uzak bir tarih olmamakla birlikte yerel yönetimler reformu süreci ile belediyelerin hizmet kapsamına girmiştir. Bu bakımdan belediyeler, klasik belediyeçilik faaliyetlerinin dışında ilçe sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların sosyal nitelikli ihtiyaçlarının karşılanmasından sorumlu olmuşlardır. Söz konusu durum reform süreci ile birlikte yasal mevzuata yansımış, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sosyal belediyeçilik anlayışıyla, vatandaşların her türlü sosyal ihtiyacını gidermeye yönelik faaliyet ve

alışmalarına mevzuat ile imkân tanınmıştır. Belediyelerin, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile sosyal hizmet alanlarında görev ve yetki alanları genişletilmiştir. Yerel Yönetim Reform süreci ile birtakım ilkeler benimsenmiş ve bunlardan biri olan hizmetlerin halka en yakın birim tarafından sunulması -hizmette yerellik ilkesi- ile halka en yakın birim tarafından hizmetlerin sunulması amaçlanmıştır. Sosyal nitelikte hizmetlerin sunumunda halka en yakın birim olarak belediyeler, ilçe vatandaşlarının ihtiyacını tespit etme ve en kısa sürede soruna çözüm geliştirme noktasında avantajlı bir konumda bulunmaktadır. Bu anlayışla, çeşitli hizmetler merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetim birimleri tarafından da verilebilmektedir.

Sosyal bir sorun alanı olarak kadına yönelik şiddet ve artan görünürlüğü çok boyutlu hizmetlerin sunulmasını beraberinde getirmiştir. Ayrıca, toplumsal yapıda meydana gelen sosyolojik değişimle birlikte, geleneksel aile değerlerinin yok olması, akrabalık ilişkilerinin zayıflaması, geniş aile modelinden çekirdek aile modeline hızlı geçiş, bu sorun alanında kurum ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Daha önceleri aile kurumu içinde aile büyükleri ve dini inanç pratiklerinin oluşturduğu düşünce sistemi ile çözülen sorunlar, artık devletin müdahale alanına girmiştir. Şiddetle mücadele sürecinde önleme, koruma ve müdahale basamakları hizmetin niteliği açısından da önem arz etmektedir. Kadına yönelik şiddetle mücadele sürecinde, şiddet mağduru kadın ve çocuğun şiddetten uzak kalması, korunması ve rehabilite edilmesi bakımından kadın konukevlerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Kadın konukevleri, şiddet mağduru kadın ve çocuğun öncelikli olarak can ve mal güvenliğinin sağlandığı, temel ihtiyaçlarının karşılandığı, rehabilite edildiği ve sosyal desteğin sağlandığı kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, yedi gün yirmi dört saat hizmet vermekte ve kadının ekonomik özgürlüğünü kazanması ve ileriki süreçte yardımsız yaşamını sürdürebilecek şekilde iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi bakımından hizmet vermektedirler.

Yasalar, kadına yönelik şiddetle mücadelede belediyelere önleyici, koruyucu, destekleyici ve güçlendirici çalışmalar yapma konusunda sorumluluk yüklemiştir. Bu kapsamda, 5393 sayılı Belediye Kanun'un 14. maddesine göre, büyükşehir belediyeleri ve ilçe nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmakla sorumlu tutulmuşlardır. Kadın konukevleri, şiddet mağduru kadınların ve çocukların, şiddetten uzaklaştırılarak, güvenli bir ortama geçişlerini sağlayan yatılı sosyal hizmet kuruluşlarıdır. Şiddetin etkilerinden korunmak için acil bir barınma ve destek imkânı sağlayan konukevleri, Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmeliğin 4. maddesine göre merkezi yönetim, yerel yerel yönetim birimleri ve sivil toplum kuruluşları aracılığı ile açılabilmektedir. İlgili maddeye göre, Bakanlık, yörenin ihtiyacına, sosyo-kültürel yapısına göre uygun görülecek il ve ilçelerde konukevi açabilmektedir. Diğer yandan, yerel yönetimler tarafından açılacak kadın konukevleri için ise 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda nüfus

kriteri 100.000 olarak belirtilmiştir. Bahsi geçen kanunlarda hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetim birimlerinin kadın konukevleri açılmasında rol ve sorumlulukları belirlenmiştir.

Bu çalışmada, İstanbul'da bulunan mevcut kadın konukevlerinin kapasitesi literatür taraması yoluyla belirlenmiş ve bu kapasitenin yerel yönetim birimlerinde -kanuni zorunluluk olmasına rağmen- yetersiz kaldığı tespit edilmiştir. İstanbul'da mevcut merkezi yönetime bağlı 9 kadın konukevi; hizmeti sonlandıran 3 belediye ile birlikte ilçe belediyelerinde 6, büyükşehir belediyesine bağlı 1 kadın konukevi olmak üzere toplamda belediyelere ait 7 konukevi bulunmaktadır. Bu kapsamda araştırma, İstanbul'da nüfusu 100.000 üzerinde bulunan ilçe belediyelerinin hizmeti sunamamasındaki sebepleri açıklamayı amaçlamıştır. Söz konusu çalışmada, İstanbul'da on iki farklı ilçe belediyesinde hizmetle ilgilenen, uzman yetkili kişilerle yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler, hizmeti sunmayan, daha önce hizmeti sunmuş ve sonlandırmış ve hizmeti sunan belediyeler ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu görüşmelerden elde edilen bulgular ışığında, belediyelerin hizmeti sunamamasında çeşitli nedenlerin olduğu tespit edilmiştir. İlk bulgu hizmetin kendisinin/doğasının belediyeler tarafında riskli bulunmasıdır. İkinci bulgu ise Yönetim, Finans, Alt Yapı, Hukuk, Toplumsal Algı Bilinç ve Kültürel Faktörler alanında karşılaşılan problem alanlarıdır.

Söz konusu hizmetin belediyeler tarafından riskli olarak değerlendirilmesi, mağdur kadının can ve mal güvenliğinin sağlanmasına yönelik oluşturulan, “Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelikte” yüksek hassasiyet ile belirtilen gizlilik ve koruma ilkesini gerçekleştirilebilme kaygısından oluşmaktadır. Bahsi geçen yönetmelikte yer alan gizlilik ilkesi gereği hizmetin tabelasının asılamaması, temel atma töreninin düzenlenmemesi ve reklamının yapılamaması gibi faktörlerden kaynaklı hizmet görünür olmamakta ve yerel seçmen davranışını etkileyecek hizmetler olarak değerlendirilmemektedir. Ayrıca hizmetin idaresinde ŞÖNİM'in ağırlıklı olarak söz sahibi olması ve kadının ikamet ettiği farklı bir ilçedeki konukevine yerleştirilmesi belediyeleri, başka yerel kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna yönlendirmektedir. Bunun yanı sıra, hizmetin çok boyutlu ilişkileri yönetme hususunda kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği halinde olması – Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, İç İşleri Bakanlığı gibi- söz konusu hizmetin sunumunda derin bir sosyal hizmet tecrübesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Söz konusu risk ve problem alanları göz önünde bulundurulduğunda belediyelerin çekimser tavır sergiledikleri tespit edilmiştir. İlgili yönetmelikte belirtilen fiziki bina kıstasının karşılanması, büyük ölçüde ilçelerin yapılaşmasına bağlı kalmıştır. Yapılaşmasını ve kentleşme sürecini tamamlamış ilçe belediyeleri, diğer parametreleri sağlamalarına rağmen hizmeti sunma noktasında zorlanmaktadır. Hizmetin ilgili yönetmelik gereği gelir ve giderlerinin belediyeler tarafından karşılanması, merkezi yönetim tarafından hibe ve teşvik programlarının oluşturularak söz konusu gelir ve giderlere destek sağlaması ihtiyacını ortaya

çıkarmaktadır. Ayrıca belediyelerde söz konusu hizmetin niteliği, önemi üzerine farkındalık ve bilinçlendirme çalışmalarının artırılmasına ihtiyaç duyulduğu önemli bir gerçektir. Söz konusu eğitim ve bilinçlendirme çalışmalarının kurum ve kuruluşlardan başlayarak ve okulları da içine alacak şekilde planlanması, hizmetin önem ve mahiyetini anlamak açısından elzem olarak görülmektedir.

Son tahlilde bu çalışma, alan araştırması sonucunda elde edilen bulgular ve veriler ışığında, hizmetin kapasite bakımından güçlendirilmesi ve nitelik bakımından iyileştirilmesi açısından bahsi geçen boyutlardaki problem alanlarını göz önünde bulundurmak politika değişiklikleri için önemli bir yol haritası sağlayacaktır. Bu bağlamda, kadın konukevi hizmetinin etkin ve sürdürülebilir bir şekilde sunulması için, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında sıkı bir iş birliği ve koordinasyonun gerekliliği öne çıkmaktadır. Bu iş birliği, hem kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasını hem de hizmetin hedeflenen toplumsal faydayı sağlamasını destekleyecektir.



KAYNAKÇA

- Abrahamson, P. (1999), “The Welfare Modelling Business”, *Social Policy & Administration*, 33/4: 394-415.
- Acar, F. (2010), “Türkiye’de Kadınların İnsan Hakları: Uluslararası Standartlar, Hukuk ve Sivil Toplum”, *Kadın Hakları Uluslararası Hukuk ve Uygulama*, 13-23.
- Adalet Bakanlığı. (2015), “Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu I”, Türkiye Büyük Millet Meclisi
[https://mgm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/4112019103508Komisyon%20Raporu%20\(1\).pdf](https://mgm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/4112019103508Komisyon%20Raporu%20(1).pdf)
- Adalet Bakanlığı. (2015), “Kadına Yönelik Şiddetin Sebeplerinin Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Kurulan Meclis Araştırması Komisyonu Raporu II”, Türkiye Büyük Millet Meclisi
[https://mgm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/4112019103625Komisyon%20Raporu%20\(2\).pdf](https://mgm.adalet.gov.tr/Resimler/SayfaDokuman/4112019103625Komisyon%20Raporu%20(2).pdf)
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2021a), “Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele IV. Ulusal Eylem Planı (2021-2025)”. <https://www.aile.gov.tr/media/82082/kadina-yonelik-siddetle-mucadele-iv-ulusal-eylem-planı-2021-2025.pdf>
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2021), “Türkiye’de Kadın”, https://www.aile.gov.tr/media/97652/tu-rkiye-de-kadin_20220214
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2011), “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 2011 Faaliyet Raporu”. https://docplayer.biz.tr/51608763-Aile-ve-sosyal-politikalar-bakanligi-2011-faaliyet-raporu-tasarim-cosmic-creative.html#google_vignette
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. (2012), “Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2012-2015”. <https://www.aile.gov.tr/ksgm/ulusal-eylem-planlari/kadina-yonelik-siddetle-mucadele-iv-ulusal-eylem-planı/>
- Aka, V. ve Güngör, F. (2018), “Çocuklara Yönelik Yerel Yönetim Uygulamaları: Esenler Belediyesi Örneği”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 17/187:214.
- Akar, M. (2024), “Sosyal Refah Rejimleri Kurumlar ve Eşitsizlik”, *Çalışma ve Toplum*, 1/80:159-192.
- Akbin, F. (2019), “Sosyal Hizmet”, Abidin, Ö. (Ed.), Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayınları.
- Akın, M. (2013), “Aile İçi Şiddet”, *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 71/1: 27-41.

- Akkaş, İ. ve Uyanık, Z. (2016), “Kadına Yönelik Şiddet”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of ISS*, 6/1: 32-42.
- Alican Şen, A. (2018), “Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Kurumlar Arası İş birliği Süreci ve 6284 Sayılı Yasanın Uygulanabilirliği”, *Motif Akademi Halk Bilimi Dergisi*, 11/22: 142-162.
- Alımanoğlu Yemişçi, D. (2017), “Öğretide Kavram Karmaşası Üzerine Bir Örnek: Sosyal Hizmet ve Benzer Kavramlar”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10/50: 641-653.
- Alodalı, F.B., Özcan, L., Çelik, F. Ve Usta, S., (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, 3/1-11
- Alptekin, D. (2011), “Sokaktan Akademiye: Kadın Hareketinin Kurumsallaşma Süreci”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 26: 34-43.
- Altan, Ö. Z. (2021), *Sosyal Politikaya Giriş* (1. Baskı), Eskişehir: Nisan Yayıncılık.
- Altıparmak, B. İ. (2015), “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadelede ŞÖNİM’lerin Rolü: Ankara Örneği”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 6: 449-449. doi:10.9761/jasss2882
- Altunok, H., Aydın, H. ve Gül Gedikkaya, F. (2015), “Kadına Karşı Şiddetle Mücadele Politikasında Çıktılar Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yasama Dergisi*, 30: 5-21.
- Arıkoğlu Ündücü, C. (2016), “Kadına Yönelik Şiddetin Tarihi”, *Leges Siyaset Bilimi Dergisi*, Toplumsal Cinsiyet Özel Sayı: 1-21
- Arslantürk, Z. (2016), *Uygulamalı Sosyal Araştırma* (4. Baskı), İstanbul: Çamlıca Yayınları
- Aşkan, H. ve Akbulut, Ö. (2023), “Toplumsal Cinsiyetin İnşasında Aile İçi Şiddetin Rolü: Köksüz Filmi Örneği”, *Gümüşhane Üniversitesi İletişim Fakültesi Elektronik Dergisi*, 11/1: 746-772.
- Aşkın, E. Ö. ve Aşkın, U. (2017), “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet ve Yoksulluk İlişkisi: Aile İçi Şiddet Mağduru Kadınlar Üzerine Bir Araştırma”, *Kapadokya Akademik Bakış*, 1/2: 16-37.
- Aybar, Y. (2023), *Türkiye ve Almanya’da Kadının Korunmasına Yönelik Sosyal Politika ve Uygulamalarının Karşılaştırılması*, Yüksek Lisans Tezi, Karabük, Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü.
- Başaran, S. (2014), “Yerel Yönetimler ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Arasındaki Hizmet İlişkileri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 23/1: 1-13.

- Bedir, E., Güray Bülbül, O., Özaydın, M. M., Metin, B., Kurnaz, I. ve Işık, V. (2018), *Sosyal Politika I*, <https://ets.anadolu.edu.tr/storage/nfs/CEK201U/ebook/CEK201U-16V1S1-8-0-1-SV1-ebook.pdf>.
- Bilican Gökkaya, V. (2011), “Türkiye’de Kadına Yönelik Ekonomik Şiddet”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12/2: 101-112.
- Bozkurt Şener, E. (2011), Kadına Yönelik Aile İçi Şiddeti Önlemede 4320 Sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun ve Değerlendirilmesi, Uzmanlık Tezi, Ankara, Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü.
- Buğra. A. ve Keyder, Ç. (2003), “Yeni Yoksulluk ve Türkiye'nin Değişen Refah Rejimi”, (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), <https://www.undp.org/tr/turkiye/publications/yeni-yoksulluk-ve-turkiyenin-degis-en-refah-rejimi>
- Bürüngüz, N. (2021), “Türkiye’de Makro Sosyal Çalışma Eksikliği: Sosyal Hizmet Merkezleri Üzerinden Bir Değerlendirme”, Kocaeli Üniversitesi 10. Sosyal Bilimler Kongresi, Kocaeli: Kocaeli Üniversitesi: 1-21.
- Caldı, N. (2022), Kadın Konukevinde Kalan Şiddet Mağduru Kadınların Yaşam Deneyimleri ve Gelecek Planları: Antalya İli Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Edirne, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Council on Social Work Education (CSWE) (2024, 1 MART), <https://www.cswe.org/> adresinden alındı.
- Creswell, J.W. (2023), Nitel Araştırma Yöntemleri, (Çev. Bütün, M. ve Demir, S.B.), Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Çalışkan, H. ve Çevik, E. İ. (2018), “Kadına Yönelik Şiddetin Belirleyicileri: Türkiye Örneği”, *Balkan Sosyal Bilimler Dergisi*, 7/14, 218-233.
- Çamurcu, M. (2021), “İstanbul Sözleşmesi: Türkiye’de İç Hukuka Etkisi ve Toplumun Tepkisi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 79/4:63-106.
- Çelik, H., Baykal, N. B. ve Memur, H. N. K. (2020), “Qualitative Data Analysis and Fundamental Principles”, *Journal of Qualitative Research in Education*, 8/1: 379-406. doi:10.14689/issn.2148-2624.1.8c.1s.16m
- Danış, M. Z. (2007), “Sosyal Hizmet Mesleği ve Disiplininde Sosyal Politikanın Yeri ve Önemi”, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 18/2: 51-64.
- Demir, Y., Çiftçi, G. E. ve Tüfekçi, İ. (2023), “Kadına Yönelik Ekonomik İstismara İlişkin Bibliyometrik Bir Analiz”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 13/1: 552-572. doi:10.30783/nevsosbilen.1229590

- Demirbilek, S., Öktem Özgür, A. ve Çoban, A. (2020), “Şiddetle Mücadelede Toplumsal Bir Kurum Olarak Kadın Sığınmaevleri”, *Sosyoekonomi Dergisi*, 28/46: 311-348. doi:10.17233/sosyoekonomi.2020.04.15
- Devlet Denetleme Kurulu. (2013), “Merkezi ve Yerel Kamu Kurum ve Kuruluşları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının, Kadın ve Çocuklara Yönelik Şiddetle Mücadele Kapasite ve İmkânlarının Değerlendirilmesi”, <http://www.sck.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/Kad%C4%B1n-ve-%C3%87ocuklara-Y%C3%B6nelik-%C5%9Eiddetle-M%C3%BCcadele-Kapasite-ve-%C4%B0mk%C3%A2nlar%C4%B1n-%C4%B1n-De%C4%9Ferlendirilmesi-Devlet-Denetleme-Kurulu-Raporu.pdf>
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2001), “Sosyal Hizmetler ve Yardımlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Sekizinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-Sosyal-Hizmetler-ve-Yardimlari-OIK-Raporu.pdf>
- Doğan, K. ve Karaman, N. (2023), “Şiddeti Adlandırma ve Anlama: Türkiye’de Şiddete Maruz Kalan Kadınların Deneyimleri ve Baş Etme Stratejileri”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 75: 71-86. doi:10.51290/dpusbe.1121909
- WHO (2002), World Report on Violence and Health, <https://www.who.int/publications/i/item/9241545615>.
- Dugan, M. (2022), “Ahlaki Olgunluk Bağlamında Kadına Yönelik Şiddet: Nitel Bir Araştırma”, *Kadın Araştırmaları Dergisi*, 8/2: 367-394. doi:10.21798/kadem.2022.122
- Durdu, Z. (2009), “Modern Devletin Dönüşümünde Bir Ara Dönem: Sosyal Refah Devleti”, *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İLKE)*, 22:38-50.
- Düğmeci, F. ve Gürsel, E. (2019), “Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetin Önlenmesi Hususunda Devletin Yükümlülükleri ve Sorumluluğu”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21/2: 843-873. doi:10.33717/deuhfd.644970
- Erdoğan, B. (2017), “Kadın- Erkek Eşitliği ve Yerel Yönetimler”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Özel Sayı: 125-150.
- Eren, Ş. G. ve Tarıkçı, S. (2022), “Kentın Sırları ve Sırdaşları: Türkiye Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Mimarlık ve Yaşam Dergisi*, 7/3: 807-830. doi:10.26835/my.1083365
- Erim, B. R. ve Yücens, B. (2016), “Kadına Yönelik Şiddet ve Kadın Sığınma Evleri”, *Arşiv Kaynak Tarama Dergisi*, 25/4: 536-548. doi:10.17827/aktd.253564

- Ersin, İ. ve Baş, H. (2018), “Güney Avrupa Refah Ülkelerinde Sosyal Harcamalar ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi”, *Sosyal Güvenlik Dergisi*, 8/1:193-213.
- Ersöz, H. Y. (2003), “Doğuşundan Günümüze Sosyal Politika Anlayışı ve Sosyal Politika Kurumlarının Değişen Rolü”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 53/2: 119-143.
- Eryılmaz, B. (2016), “Yönetim İlkeleri”, Sözen, S. (Ed.), *Kamu Yönetimi*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını
- Eryiğit, B. H. ve Uçar, A. (2022), “Merkez- Yerel İkiliminde Kadın Sığınma Evleri: İstanbul Bağlamında Bir Alan Analizi”, Sanılı Aydın, Ü (Ed.), *Uluslararası Kadın Çalışmaları Sempozyumu*, 12-13 Mayıs, 2022, Manisa, Celal Bayar Üniversitesi: 132-142.
- Esping Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1. Baskı), Cambridge: Polity Press.
- Fidan, A. (2006), *Sosyal Politika Katkısı Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Flury, M., Nyberg, E. ve Riecher-Rössler, A. (2010), “Domestic Violence Against Women: Definitions, Epidemiology, Risk Factors and Consequences”, *Swiss Medical Weekly*, 140:23-27. doi:10.4414/smw.2010.13099
- Gencer, M. Z., Ağırman, E. ve Arıca, S. (2019), “İstanbul İlinde Kadına Yönelik Şiddet Sıklığı ve Kadınların Şiddet Algısı”, *Ahi Evran Medical Journal*, 3/1: 18-25.
- Genç, Y. (2009), “Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmet Uygulamaları”, *Kamuda Sosyal Politika*, 9:60-67.
- Genç, Y. ve Barış, İ. (2015), “Sosyal Hizmetlerin Yeniden Yapılandırılmasında Yerinden Yönetimin İşlevselliği”, *The Journal of Academic Social Science Studies*, 2/32: 95-117.
- Genç, Y., Çavuşoğlu, O. ve Çöpoğlu, M. (2020), “Sosyal Politika Geliştirmede ve Sosyal Hizmet Uygulamalarında Yerelleşme: Sakarya Büyükşehir Belediyesi Sosyal Gelişim Merkezi Örneği”, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 46: 235-272.
- Gören, Z. (2014), “Sosyal Hukuk Devletinde Özgürlük ve Yükümlülük”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13/26: 26-46.
- Gümüş, İ. (2020), “Esping- Andersen ve Refah Rejimi Tartışmaları: Teorik Bir Değerlendirme”, *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 3/1: 101-117.

- Günel, P. (2009), Avrupa Birliği'nin Sosyal Politikası Çerçevesinde Güney Avrupa Sosyal Devlet Modeli ve Türkiye, Sosyal Yardım Uzmanlık Tezi, Ankara, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü.
- Güneri Yöner, E. (2017), “Şiddet Türleri ve Kişilik Özellikleri”, *Yaşam Becerileri Psikoloji Dergisi*, 1/1: 35-50.
- Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü (2015), Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması, https://fs.hacettepe.edu.tr/hips/dosyalar/yayinlar/2015_KYAICSA_TR.pdf
- Haktankaçmaz, M. İ. (2012), “Yerel Yönetimler Neden Kadına Yönelik Koruma Hizmetlerinin Sunumunda Temel Aktörler Olamazlar?”, *İdarecinin Sesi*, 149: 46-51.
- Heise, L. L., Pitanguy, J. ve Germain, A. (1994), “Violence Against Women”, World Bank Discussion Papers. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/489381468740165817/pdf/multi0page.pdf>
- Hökelekli, H. (2007), “Çocuk ve Gençlerde Şiddet Olgusu ve Önlenmesine Yönelik Öneriler”, *Değerler Eğitimi Dergisi*, 5/14: 61-78.
- Hüseyinov, Y. (2018), Sosyal Refah Devleti Yaklaşımı Açısından Türkiye’de 1980 Sonrası Eğitim Harcamalarının Gelişimi: Türkiye-OECD Ülkeleri Üzerine Bir Karşılaştırma, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- International Federation of Social Workers (IFSW) (2024, 1 Mart), <https://www.ifsw.org/> adresinden alındı.
- İnaç, H. ve Yazıcı, B. (2018), “Kavramsal ve Kuramsal Boyutlarıyla İnsan Hakları ve İfade Özgürlüğüne Sosyo-Politik Bir Bakış”, *Akademik Bakış Dergisi*, 70: 132-147.
- İpek, E. (2022), “Sosyal Politikanın Dünyada ve Türkiye’de Tarihsel Gelişimi”, Deeveli, A. ve İpek, E. (Ed.), Sosyal Politikayı Keşfetmek Temel Konuları, Ankara: Nobel Yayınları.
- Kalaycı, S. (2020), *Yerel Yönetimler ve Sosyal Hizmetler* (1.Baskı), İstanbul: Çizgi Kitapevi Yayınları.
- Kantar, G. ve Demir, B. (2023), “Sosyal Hizmet Kurumsallaşmasında Kadın Kimliği Bağlamında İdeolojik Semboller”, *Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7/1: 201-212. doi:10.30692/sisad.1228993
- Kaplan, M. (2020), İstanbul Sözleşmesi’nin Türkiye’deki İç Hukuka Etkisi Bağlamında 6284 Sayılı Kanun’un İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. (2008), “Kadın Sığınmaevleri Kılavuzu”, https://ktu.edu.tr/dosyalar/kadinarastirmalari_02401.pdf.

- Kaşıkcı, A. (2021), “Avrupa Yerel Yaşamda Kadın-Erkek Eşitliği Şartını İmzalayan Belediyelerin Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Perspektifi”, *International Academic Journal*, 5/1 81-101.
- Kaya, M. (2019), Belediyelerin gençlik Hizmetleri: Manisa Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Manisa, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kesgin, B. (2012), “Sosyal Politikanın En Önemli Kurumu Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı”, *İnsan Hakları Yıllığı*, 30: 41-54.
- Kesgin, B. (2016), “Sosyal Hizmetin Yerelleşmesi ve Sosyal Hizmette Yerel Yönetimlerin Rolü”, *MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4/14: 320-340. doi:10.18026/cbayarsos.282798
- Kılınç Salman, G. (2015), Kadın Konukevinde Kalan ve Şiddete Uğramış Kadınların İlişkilere İlişkin Bilişsel Çarpıtma Düzeylerinin Travmatik Stres, Depresyon ve Umutsuzluk Düzeyleri ile İlişkisi, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, Kocaeli Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü.
- Kırbaş Canikoğlu, S. (2015), “Kadınlara Yönelik Şiddetin ve Ev İçi Şiddetin Önlenmesine Dair Ulusal ve Uluslararası Mevzuat”, *Ankara Barosu Dergisi*, 3: 357-278.
- Kırışik, F. (2023), “İstanbul Sözleşmesinin Analizi ve Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi İçin Politika İlkeleri Önerisi”, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10/1: 360-382.
- Kırkbeşoğlu, N. (2013), “Kadına Yönelik Şiddette Yasal Gelişmeler”, *LEGES Hukuk Dergisi*, 163: 85-126
- Kocaoğlu, M., Aydoğan, C. ve Karabulut Akkuş, Ö. (2017), “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Research Journal Of Politics, Economics and Management*, 5/4: 158-169. doi:10.25272/j.2147-7035.2017.5.4.11
- Kongar, E. (1972), *Sosyal Çalışmaya Giriş* (1. Baskı), Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları.
- Küçükoba, E. (2022), “Refah Devleti Bağlamında Sosyal Politika, Sosyal Hizmetin Tarihi Gelişimi ve Türkiye”, *Toplumsal Politika Dergisi*, 3/2: 164-176.
- Kümbetoğlu, B. (2020), *Niteliksel Araştırmalarda Analiz* (1. Baskı), İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Kümbetoğlu, B. (2021), *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma* (7. Baskı), İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Maybek, S. D. (2019), “Yeni Bir Hayatın İlk Durağı: Kadın Sığınmaevleri”, *Sosyoloji Dergisi*, 40: 179-210.
- Moroğlu, N. (2012), “Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi 6284 sayılı Yasa ve İstanbul Sözleşmesi”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 99:357-380.

- National Association of Social Workers (NAWS), (2024, 1 Mart), <https://www.socialworkers.org/> adresinden alındı.
- Neuman, W. L. (2022), *Toplumsal Araştırma Yöntemleri I-II*, (Çev. Akkaya, Ö.), Ankara: Siyasal Kitapevi
- Oktaç, T. (2019), *Belediye Organları: Meclis, Encümen, Başkan* (1. Baskı), İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Özer, M. A. (2015), “Sosyal Ekonomi Politikaları Kapsamında Sosyal Belediyecilik Anlayışı”, *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 35: 79-100. doi:10.21560/spcd.62757
- Özdemir, A. (Ed.), (2019), *Sosyal Hizmet*, Ankara: Sosyal Hizmet Uzmanları Derneği Yayını.
- Özdemir, S. (2007), *Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti* (2.Baskı), İstanbul: İTO Yayınları
- Özdemir, S. (2010), “Sosyal Gelişim Düzeyleri Farklı Refah Devletlerinin Sınıflandırılması Üzerine Bir İnceleme”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49:232-266.
- Özkan, G. (2017), “Kadına Yönelik Şiddet-Aile İçi Şiddet ve Konuya İlişkin Uluslararası Metinler Üzerine Bir İnceleme”, *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7/1: 533-564.
- Özmen, Z. (2017a), “Refah Modelleri Açısından Avrupa’da ve Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Finansmanı”, *Düzce Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1:88-117.
- Özmen, Z. (2017b), “Refah Devleti Kavramı ve Refah Devleti Modellerine Göre Avrupa’da Bazı Ülkelerin Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Finansman Yönünden İncelenmesi”, *International Journal Of Academic Value Studies*, 3/13: 370-387.
- Özmen, N. Ve Şimşek, C.N. (2024), “Ailenin Korunması ve Kadına Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun Sosyal Hizmet Bakımından İncelenmesi: İstanbul Anadolu Adalet Sarayı Aile Mahkemesi Örneği”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 23/89: 51-68.
- Öztürk, N. (2017), “Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanunun Getirdiği Bazı Yenilikler ve Öneriler”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 8/1 1-32. doi:10.21492/inuhfd.298121
- Parlak Börü, Ş. (2017), “Kadının Korunmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmeler ve Türkiye’nin Konumu”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Özel Sayı: 43-63.
- Pekşen, S.N. (2014), *Sosyal Belediyecilik Çerçevesinde Engellilere Sunulan Hizmetler: Ankara Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Pektaş, E.K, (2010), “Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Temel Sorunları”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5/1:5-22.
- Saldana, J. (2023), *Nitel Araştırmacılar İçin Kodlama El Kitabı*, (Çev. Tüfekçi A. ve Şad, S.N.), Ankara: Pegem Akademi.
- Sancar, S. (2013), “Türkiye’de Kadın Hareketinin Politigi: Tarihsel Bağlam, Politik Gündem ve Özgürlükler”, *Atatürk Üniversitesi*, 53-109.
- Sargın, A. (2013), *Yerelde Toplumsal Cinsiyet Eşitliği İçin Araçlar ve Mekanizmalar* (1.Baskı), Ankara: Mattek Matbaacılık Basın Yayın.
- Sarıkaya, M. (2007), “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Bir Sosyal Hizmet Kurumu: Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti”, *A.Ü Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 34: 321-338.
- Sezer, Ö. ve Vural, T. (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, *Maliye Dergisi*, 159: 203-219.
- Sönmez, E.Y. (2020), “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddetin Önlenmesi”, *İstanbul Üniversitesi Kadın Araştırmaları Dergisi*, 20:1-17
- Sur, H. (2019), “Refah Devleti, Sosyal Politika ve Sağlık”, *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, 52:6-9.
- Şimşek, Y. (2019), “Avrupa Birliği’nin Türkiye’deki Sosyal Hizmet Sürecine Etkisi”, *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, 52/48-50.
- Şişman, Y. (2017), “Türkiye’de Sosyal Politikanın Dünü, Bugünü: Hayırseverliğin Kurumsallaşması mı? Gelişim mi?”, *Optimum Journal of Economics and Management Science*, 4/2: 1-22.
- Taşçı, F. (2013), “Refah Devleti Modelleri İçinde Türkiye’nin Pozisyonu: "Yaşlı Algısı" Üzerinden Değerlendirmeler”, *İnsan & Toplum*, 3/5: 5-35.
- Taşçı, F. (2014), “Türkiye’de Sosyal Politika ve Dönüşüm: Zihniyet, Aktörler, Uygulamalar”, (SETA). <https://setav.org/assets/uploads/2017/04/SosyalPolitika.pdf>
- Taşkesen, M. Ö. (2017), “Osmanlı Döneminde Sosyal Refah Sistemi Olarak Vakıflar”, *İş ve Hayat*, 3/5: 57-66.
- Tatlıoğlu, K. ve Küçükköse, İ. (2015), “Türkiye’de Kadına Yönelik Şiddet: Nedenleri, Koruma, Önleme ve Müdahale Hizmetleri”, *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13: 194-209.
- Tekdere, M. ve Polat, T. (2022), “Kadına Şiddetle Mücadelede Kadın Konukevi Hizmeti ve Belediyeler”, *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11/2: 684-701.

- Tomanbay, İ. (2012), *Sosyal Hizmet Kuruluşları* (1.Baskı), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Toper, F., Aslan, H. ve Özpolat, A. O. (2023), “Türkiye’de Sosyal Hizmet Kurumlarının Tarihsel Gelişimi”, *Journal of History School*, 16/62: 125-158. doi:10.29228/joh.66159
- Toprak, D. (2015), “Uygulamada Ortaya Çıkan Farklı Refah Devleti Modelleri Üzerine Bir İnceleme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1/21: 151-175.
- Toprak, D. ve Şataf, C. (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı”, *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 1/1: 11-21.
- TÜİK. (2023), Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2023-49684#:~:text=T%C3%BCrkiye%20n%C3%BCfusu%2085%20milyon%20372%20bin%20377%20ki%C5%9Fi%20oldu&text=Di%C4%9Fer%20bir%20ifadeyle%20toplam%20n%C3%BCfusun,570%20bin%20543%20ki%C5%9Fi%20oldu.>
- Türkoğlu, İ. (2013), “Sosyal Devlet Bağlamında Türkiye’de Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik”, *Journal of Academic Inquiries*, 8/3: 275-305.
- Uzun, G. O. ve Uzunboylu, H. (2015), “A Survey Regarding of Domestic Violence Againts Women”, *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, 190: 24-31. doi: 10.1016/j.sbspro.2015.04.911
- Yaşar, Ö. ve Dağdelen, N. (2013), “Korunmaya Muhtaç Çocukların Yetiştirilmesinde Çocuk Yurtlarından Çocuk Evlerine Geçişin, Çocukların Sosyo- Kültürel ve Psikolojik Gelişimlerine Etkisi Üzerine Bir Çalışma: Isparta Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18: 199-221.
- Yay, S. (2014), “Tarihsel Süreçte Türkiye’de Sosyal Devlet”, *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum*, 3/9:147-161.
- Yeler, A. (2019a), “Türkiye’de Sosyal Hizmetlerin Sosyal Politikalar Üzerinde Belirleyiciliği”, *İMGELEM*, 3/4, 273-285.
- Yeler, A. (2019b), “Türkiye’de Sosyal Hizmet Eğitimi”, *Sağlık Düşüncesi ve Tıp Kültürü Dergisi*, 52: 14-17.
- Yenihan, B. (2017), “Bir Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik: Dünya’da ve Türkiye’de Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 15/30: 177-196.
- Yıldırım, B. ve Şahin, F. (2019), “Esping-Andersen’in Refah Devleti Sınıflandırması ve Makro Sosyal Hizmet Uygulamaları Temelinde Türkiye’nin Konumu”, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 11/18: 2525-2554. doi:10.26466/opus.542395

- Yıldırım, Y. Z. (2021), “Engelli ve Yaşlı Hizmetleri Genel Müdürlüğü’nün Yaşlılara Yönelik Faaliyetleri: Yaşlı Destek Programı (YADES) Örneği”, Kayagil, M.E. ve Kalkan, M. (Ed.), Sosyal Politikada Kurum ve Kuruluşlar, İstanbul: Filiz Kitapevi Basım Yayın: 41-72.
- Yılmaz, E. ve Çiftçi, S. (2011), “Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Sosyo-Politik Açından Türkiye’de Kentleşme Dönemleri”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10/35: 252-267.
- Yıldız, E., Bal, Ö. ve Binbir, S. (2015), “Kadına Şiddetin Adı: Mor Halkalar”, *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8/1: 139-162.
- Yolcuoğlu, İ. G. (2012), “Türkiye’de Sosyal Politika ve Sosyal Hizmetlerin Geliştirilmesi”, *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 23/2: 145-158.
- Yuvalı, E. (2018), “2022 Sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkındaki Kanunun Değerlendirilmesi”, *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 35: 51-73.
- Yuvalı, E. (2020), “Sosyal Politika Aracı Olarak Sosyal Güvenlik Kavramı” *İş ve Hayat*, 6/11: 46-74.
- Zengin, E., Şahin, A., ve Özcan, S. (2012), “Türkiye’de Sosyal Yardım Uygulamaları”, *Yönetim ve Ekonomi*, 19/2: 133-142.
- Ziya Gencer, M., Ağırman, E. ve Arıca, S. (2019), “İstanbul İlinde Kadına Yönelik Şiddet Sıklığı ve Kadınların Şiddet Algısı”, *Ahi Evran Medical Journal*, 3/1: 18-25.
- World Health Organization (2013), Global and Regional Estimates of Violence Against Women: Prevalence and Health Effects of İntimate Partner Violence and Non- Partner Sexual Violence, https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf?sequence=1

KANUNLAR ve YÖNETMELİKLER

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun

6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliği

4320 sayılı Ailenin Korunmasına Dair Kanun

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5286 Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

633 Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

6030 sayılı 6360 On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu

4721 sayılı Türk Medeni Kanunu

4857 sayılı Türk İş Kanunu

Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkındaki Yönetmelik

Sosyal Hizmet Merkezleri Yönetmeliği

Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri Hakkında Yönetmelik

EKLER

Yarı Yapılandırılmış Görüşme Soruları

1. İlçenizde kadına yönelik şiddet vakalarını nasıl ölçüyor ve değerlendiriyorsunuz?
2. Kadına şiddet vakalarına yönelik çalışmalarınız nelerdir, bahsedebilir misiniz?
-Şiddet vakalarında nasıl hareket ediyorsunuz?
3. Kadın konukevi hizmetini nasıl değerlendiriyorsunuz, bu hizmet hakkında görüşleriniz nelerdir?
4. İlçenizin kadın konukevi hizmeti ihtiyacını nasıl tespit ediyorsunuz, değerlendirme kriterleriniz neler?
5. Daha önce kadın konukevi açma girişiminize yönelik çalışmalarınızdan bahsedebilir misiniz?
6. Belediyelerde, kadın konukevi hizmeti sunumunda ne tür faktörler etkilidir?
7. Kadın konukevi hizmetinin merkez ve yerel düzlemde iş birliği içerisinde yürütülmesini nasıl değerlendiriyorsunuz, hizmetin etkin sunumu için yönetsel süreç nasıl olmalıdır ?
8. Hizmetin sunumunu destekleyici ve zorlaştırıcı unsurlar nelerdir, bahsedebilir misiniz?
9. Söz konusu zorluklara yönelik alınması gereken önlemler nelerdir ve bu önlemler neden alınmalıdır?