

Kadına Şiddetle M¼cadelede Kadın Konukevi Hizmeti ve Belediyeler

Mustafa TEKDERE¹ ve Tuncay POLAT²

Öz

Ulusal ve uluslararası tüm gelişmelere rağmen, kadına yönelik şiddet tüm Dünya'da 21. yüzyıla taşınan en önemli sorunlar arasında yer almaktadır. Kadının uğradığı şiddete katlanmasının nedenlerinden biri; kadının şiddet gördüğü ortamını terk ettiğinde gidecek alternatif bir yerinin olmamasıdır. Şiddet gören kadının hangi kuruma başvuracağını ve belirli bir süre güvenle barınabileceği bir yerin olduğunu bilmesi, kadının şiddete sessiz kalmasını veya boyun eğmesini engelleyecektir. Bu noktada, kadın konukevleri oldukça önemli bir role sahiptir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin "a" fıkrasına göre; "büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin kadın konukevi açma konusunda hukuki bir zorunluluğu" bulunmaktadır. Hukuki zorunluluğa rağmen, ilgili sorumluluğun yerine getirilmediği görülmektedir. Söz konusu ihmal, şiddete uğrayan veya uğrama tehlikesi olan kadınların ve çocuklarının şiddet ortamından kurtulma, sığınacak bir yer bulma, güvenli ortamlarda çok yönlü hizmetlerle rehabilite edilerek topluma tekrar adaptasyon imkânlarını sınırlandırmaktadır. Bu çalışmada; belediyelerin kadın konukevi açma görevini yerine getirmediği sayısal verilerle ortaya konulmuş, yerine getirilmeyen görev çerçevesinde kadına şiddeti önleme açısından birtakım eleştiriler yapılmış ve öneriler sunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Kadın, Kadın Konukevi, Şiddet, Belediyeler

Women's Guesthouse Service and Municipalities in Struggling with Violence against Women

Abstract

Violence against women is among the most important problems carried to the 21st century all over the world despite all national and international developments. One of the reasons why women endure violence is that when a woman leaves an environment of violence, she has no other place to go. Knowing which institution to apply to and there is a safe shelter for a while will prevent the woman from subjecting to violence. At this point, women's guesthouses play a very important role. According to the paragraph "a" of the 14th article of the Municipality Law No. 5393; "Metropolitan municipalities and municipalities with a population over 100,000 have a legal obligation to open women's guesthouse". Despite the legal obligation, it is seen that the relevant liability has not been fulfilled. The negligence in question limits the possibilities of women and their children who are subjected to violence or are in danger of being exposed to violence, finding a place to shelter, being rehabilitated with versatile services in safe environments, and re-adapting to society. In this study; numerical data revealed that the municipalities did not fulfill their duty of opening women's guesthouses, further, within the framework of the unfulfilled duty, some criticisms and suggestions were made in terms of preventing violence against women.

Key Words: Woman, Women's Guesthouse, Violence, Municipalities

Atıf İçin / Please Cite As:

Tekdere, M. ve Polat, T. (2022). Kadına şiddetle mücadelede kadın konukevi hizmeti ve belediyeler. *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 683-701.

Geliş Tarihi / Received Date: 20.04.2021

Kabul Tarihi / Accepted Date: 21.10.2021

¹ Dr. Öğr. Üyesi - Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, İİBF, mtekdere@erzincan.edu.tr

 ORCID: 0000-0002-6570-8072

² Dr. Öğr. Üyesi - Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Sağlık Hizmetleri MYO, tuncapolat04@gmail.com

 ORCID: 0000-0002-1066-8886

Giriş

Şiddet; insan hayatının her noktasında görülebilen ve Dünya’da gittikçe önem kazanan bir toplum sağlığı sorunu olarak ifade edilebilir. Kadına yönelik şiddet ise; “temel insan hakları ve özgürlüklerin ihlali olup, kadın ve erkek arasında eşit olmayan güç ilişkilerinin sonucu ortaya çıkan toplumsal bir sorun ve önemli bir halk sağlığı problemidir” (Erim ve Yücens, 2016, s. 537). Aynı zamanda kadına yönelik şiddet; içerisinde yaralanma, sakatlanma ve ölüm gibi riskli durumları da barındıran, global düzeyde yaygın bir hastalık olarak da ifade edilebilir (Maybek, 2019, s. 180).

Yaşanan gelişmelere rağmen kadına yönelik şiddet, tüm Dünya’da 21. yüzyıla taşınan en önemli sorunlar arasında yer almaktadır (KSGM, 2012, s. 5). Kadına yönelik şiddet, çok boyutlu bir sorun alanıdır. Bu nedenle sadece kadınları değil, bir bütün olarak toplumu olumsuz etkilemektedir (KSGM, 2016, s. 2). İlgili durum, şiddetin kronik hale gelmesi ve sağlıklı nesillerin yetişmesi gibi sorunları da beraberinde getirmektedir.

Kadına yönelik şiddet tüm Dünya’da olduğu gibi Türkiye’de de çözülmesi gereken önemli toplumsal sorunlar arasındaki yerini korumaktadır (Karataş vd., 2008). Kadının uğradığı şiddete katlanmasının nedenlerinden biri; kadının şiddet gördüğü ortamını terk ettiğinde gidecek alternatif bir yerinin olmamasıdır. Şiddet gören kadının hangi birime başvuracağını ve belirli bir süre güvenle barınabileceği bir yerin olduğunu bilmesi, kadının şiddete sessiz kalmasını veya boyun eğmesini engelleyecektir (Taşdemir Afşar vd., 2017, s. 146). Bu noktada, kadın konukevleri oldukça önemli bir role sahiptir. Her üç kadından birinin hayatı boyunca en az bir kere şiddete uğradığı verisi dikkate alınır, konukevlerinin açılmasına, var olanların da hizmet kalitesinin artırılmasına ihtiyaç olduğu ifade edilebilir (Karataş vd., 2008). Fakat ülkemizde kadın konukevlerinin hem sayısal hem de işlevsel olarak yetersiz olduğu dile getirilmektedir (Demirbilek vd., 2020, s. 321). İlgili yetersizlik; kadın konukevi kapasitesinin artırılmasını hedefleyen kurumsal çalışmalarda dolaylı olarak, akademik çalışmalarda ve son dönemler de yapılan haberlerde ise doğrudan ifade edilmektedir.

Kadına yönelik şiddetin önlenmesinde merkezi yönetim ve taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere ve STK’lara önemli görevler düşmektedir. Bu çalışmada; kadına yönelik şiddetle mücadelede, kadın konukevleri hizmeti esas alınarak, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin durumu analiz edilmiştir. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin “a” fıkrasına göre; “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.” Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerin kadın konukevi açma konusunda hukuki bir zorunluluğu bulunmasına rağmen, ilgili sorumluluğun yerine getirilmediği görülmektedir. Söz konusu ihmal, şiddete uğrayan veya uğrama tehlikesi olan kadınların ve çocuklarının şiddet ortamından kurtulma, sığınacak bir yer bulma, güvenli ortamlarda çok yönlü hizmetlerle rehabilite edilerek topluma tekrar adaptasyon imkânlarını sınırlandırmaktadır.

Belediyelerin kadın konukevi açma ile ilgili sorumluluğunu yerine getirmediği savı üzerine şekillenen ve bu yetersizliğin oluşturduğu maliyetleri kadınlar özelinde somutlaştırarak, çözüm önerileri sunmayı amaç edinen bu çalışmada öncelikle, tündengelimce bir yaklaşım benimsenerek, kadına şiddet olgusu ve türleri üzerinde durulmuştur. Daha sonra kadına yönelik şiddet konusunda Türkiye ve Dünya’daki durum analiz edilmiştir. Kadına yönelik şiddetle mücadele yolları üzerinde durularak, bu yollardan biri olan kadın konukevleri anlatılmıştır. Belediyelerin yasal zeminde kadın konukevi açma ile ilgili sorumlulukları incelenerek, ilgili sorumluluğun layığıyla yerine getirilmediği sayısal verilerle ortaya konulmuş ve birtakım eleştiriler yapılmıştır. Son olarak, bazı kurumsal çalışmalarda devletin yetkili kuruluşlarının kadın konukevleri ile ilgili kurumsal kapasitenin artırılmasını esas alan hedef ve tespitleri ortaya konulmuş ve ilgili hedefler bir yerel yönetim birimi olan belediyeler özelinde incelenmiştir. Elde edilen veriler ve bulgular çerçevesinde belediyelerin kadın konukevi hizmetleri ile ilgili öneriler sunulmuştur.

Kadına Yönelik Şiddet ve Şiddet Türleri

Birleşmiş Milletler (UN) kadına şiddeti; "ister kamusal, isterse özel yaşamda meydana gelsin, kadınlara fiziksel, cinsel, psikolojik acı veya ıstırap veren ya da verebilecek olan cinsiyete dayalı bir eylem, bu tür eylemlerle tehdit etme, zorlama veya keyfi olarak özgürlükten yoksun bırakma" olarak tanımlamıştır (Heise vd., 1994, s. 3).

1996 yılında yayınlanan raporda Dünya Sağlık Örgütü (WHO) şiddeti; “bir kişiye veya gruba yapılan, yaralanma, ölüm veya psiko-sosyal zararlarla sonuçlanan her tür davranış” olarak ifade etmektedir (Krug vd., 2002, s. 1084).

6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı şiddetin Önlenmesine Dair Kanun’un 2. maddesinin “d” fıkrasına göre şiddet; “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” olarak tanımlanmaktadır. 6284 Sayılı Kanun’un 2. maddesinin “ç” fıkrasına göre ise kadına yönelik şiddet; “kadınlara, yalnızca kadın oldukları için uygulanan veya kadınları etkileyen cinsiyete dayalı bir ayrımcılık ile kadının insan hakları ihlaline yol açan ve bu Kanunda şiddet olarak tanımlanan her türlü tutum ve davranış” olarak tanımlanmıştır.

Kadına yönelik şiddetin; erkek çocukların kız çocuklar aleyhine cinsiyetçi bir yaklaşımı, geçmiş dönemlerde kız bebeklerin öldürülmesi, kız çocuklarının cinsel istismara uğraması, dövülmesi, çeyiz, başlık parası, kadın ticareti, fuhuşa zorlama ve namus cinayetleri gibi süreçlerle başladığı söylenebilir. Sonraki süreçte ise ilişkilerde şiddet; evlilikte hırpalanma, dayak, tecavüz, ekonomik ve psikolojik baskının olması, cinsel organlara zarar verici uygulamalar, iş yerinde ve diğer kurumlarda cinsel ve psikolojik şiddetin varlığı, yaşlılıkta fiziksel, cinsel ve psikolojik saldırıya uğrama, cinayete kurban gitme vb. şekillerde gerçekleştiği ifade edilebilir (Heise vd., 1994, s. 3).

Genel olarak kadına şiddet; fiziksel, sosyal, psikolojik, ekonomik ve cinsel şiddet olarak beş grup altında incelenebilir.

Fiziksel şiddet: “Tokat atmak, tekmelemek, yumruklamak, hırpalamak, kolunu bükmek, boğazını sıkmak, bağlamak, saçını çekmek, kesici veya vurucu aletlerle yaralamak, kezzap veya kaynar suyla yakmak, vücudunda sigara söndürmek, ellerini ayaklarını ezmek, sakat bırakmak, işkence yapmak, sağlıksız koşullarda yaşamaya mecbur bırakmak, sağlık hizmetlerinden yararlanmasına engel olarak bedensel zarar görmesine neden olmak gibi” eylemlerdir (ASPB, 2013, s. 7). Genellikle gizlenmeye çalışılsa da verilere ve yapılan çalışmalara göre kadına yönelik şiddetin fiziksel boyutu azımsanmayacak kadar fazladır (Yanık vd., 2014, s. 106).

Ekonomik şiddet: Dar anlamda kadınların ev içinde ve dışında ürettiklerine el koyma, onlardan yoksun bırakma anlamına gelmektedir (Bilican Gökkaya, 2011, s. 104). Geniş anlamda ise; “para vermemek, kısıtlı para vermek, ailenin tasarrufları ile gelir ve giderleri konusunda bilgi vermemek, kadının mallarını ve diğer gelirlerini ellerinden almak, çalışmasına izin vermemek, istemediği işte zorla çalıştırmak, çalışıyorsa iş hayatını olumsuz etkileyecek kısıtlamalar getirmek, aileyi ilgilendiren ekonomik konularda kadının onayını almadan tek başına karar vermek gibi eylemler”, ekonomik şiddet ifade etmektedir (KSGM, 2008, s. 8).

Psikolojik şiddet: “Bireyin duygularının, baskı uygulayabilmek adına tutarlı bir şekilde istismar edilmesi, sindirme, yaptırım ve tehdit aracı olarak kullanılması durumudur. Bireye yönelik tutarlı bir biçimde psikolojik baskı uygulamak, duygusal olarak sindirmek ve aşağılamak, ona yaptırım uygulamak veya onu cezalandırmak amacıyla toplumdaki soyutlamak için uygulanan her türlü baskı” psikolojik şiddet olarak ifade edilmektedir (Tatlıoğlu ve Küçükköse, 2015, s. 197-198). Psikolojik şiddet; kültürler ve ülkeler arasında farklı tanımlamaları olan bir şiddet türüdür. Örneğin; Vietnam’da yapılan bir araştırmada psikolojik şiddet, eşini zorla cinsel ilişkiye zorlayan bir kocanın davranışlarını kapsamaktadır. Afrika’da ise kadının evden çıkmasına müsaade etmemek veya cinsel istekte bulunmak gibi olaylar, daha çok psikolojik şiddet olarak tanımlanabilmektedir (Krantz and Garcia-Moreno, 2005, s. 819).

Cinsel şiddet: Kadının rızası veya isteği olmadan cinsel ilişkiye girme, istemediği cinsel ilişki çeşitlerine veya cinsel davranışlara zorlama olarak tanımlanmaktadır (Bilican Gökkaya, 2009, s. 172). Geniş anlamda ise; “başkalarıyla cinsel birlikteliğe zorlama, kadının rızası olmadan çocuk doğurmaya zorlama veya doğum hakkına engel olma, istemediği biriyle evlenmeye zorlama, çocuk yaşta evlendirme, gebeliği önlemeye yönelik hakkını engelleme, kürtaja zorlama, her türlü iletişim kanalları aracılığıyla cinsel içerikli davranışlar sergileme ile taciz ve tecavüz olayları” cinsel şiddet olarak tanımlanmaktadır (Tatlıoğlu ve Küçükköse, 2015, s. 198).

Sosyal şiddet: Fiziksel, ekonomik, psikolojik ve cinsel şiddet türlerinin etkilerini de kapsayan, geniş tabanlı bir şiddet türü olarak ifade edilebilir. Sosyal şiddete maruz kalan kadınlar; bütün insanlara yönelik

tedirgin bir bakış açısına sahip olma, insanlara ve özellikle erkeklere karşı önyargılar geliştirebilme, hayata ve insanlara kapalı konuma gelebilme gibi bazı olumsuz davranışlar sergileyebilmektedir (Öztürk, 2010, s. 52). Söz konusu açıklamalardan sonra hem Dünya’da hem de Türkiye’de belirtilen şiddet türleri özelinde güncel veriler sunmanın, çalışmanın amacı çerçevesinde önemli olduğu ifade edilmelidir.

Dünya’da ve Türkiye’de Kadına Şiddet

Her yıl yaklaşık 1.3 milyon insan kişilerarası veya toplu şiddet sonucu hayatını kaybetmekte ve çok daha fazlası ölümcül olmayan yaralar almaktadır. Genel olarak şiddet; 15-44 yaş arası insanlar için Dünya çapında önde gelen ölüm nedenleri arasında yer almaktadır (Köse Tosunöz, 2019, s. 472).

DSÖ’ye göre; “Dünya’da cinayete kurban giden kadınların %35’inden fazlası yakın partneri tarafından öldürülmektedir. Dünya’da her yıl tahminen 5000 kadın (veri yetersizliği nedeniyle ortaya konulan düşük rakamlara rağmen) “namus” adına işlenen cinayete kurban gitmektedir. Hindistan’da her yıl 25.000 kadın çeyizle ilişkili şiddete maruz kalmaktadır. Ayrıca Hindistan’da yanma nedeni 163.000 ölümün %65’i 15-34 yaş arası kadınların başına gelmektedir” (WHO, 2012). Yine DSÖ’ye göre; “Dünya’da 100-140 milyon kadın ve kız, kadın sünneti sonucu sağlık sorunları yaşamaktadır. Afrika ülkelerinde her yıl 3,5 milyon genç kız kadın sünneti (FGM) riski ile karşı karşıyadır” (WHO, 2001, s. 6).

DSÖ; “bir ilişki içinde olan tüm kadınların neredeyse üçte birinin (%30) yakın partnerleri tarafından fiziksel veya cinsel şiddete maruz kaldığı belirtmiştir. Yakın partner şiddetine ilişkin yaygınlık tahminleri; yüksek gelirli ülkelerde %23,2, DSÖ Batı Pasifik bölgesinde %24,6, DSÖ Doğu Akdeniz bölgesinde %37 ve DSÖ Güneydoğu Asya bölgesinde ise %37,7’dir. Küresel olarak tüm kadın cinayetlerinin %38’i, yakın partnerleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Yakın partner ve cinsel şiddet çoğunlukla erkekler tarafından kadına karşı işlenmektedir” (WHO, 2017).

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı’nın raporuna göre AB ülkelerinde; “her üç kadından biri 15 yaşından itibaren fiziksel veya cinsel şiddete maruz kalmaktadır. Aile içi şiddet vakalarının sadece %14’ü, diğer şiddet vakalarının ise sadece %13’ü rapor edilmektedir. 15 yaş üstü her 10 kadından biri cinsel şiddete maruz kalmaktadır. Her 20 kadından biri tecavüze uğramaktadır. Eşi veya hayat arkadaşı tarafından evlilik içi tecavüze uğrayan kadınların oranı %31’dir. Her beş kadından ikisi (%43) eşi veya eski eşi/hayat arkadaşından psikolojik şiddet gördüğünü belirtmiştir. Eşi veya hayat arkadaşının şiddetine maruz kalan kadınların %42’si hamile iken de şiddet görmüştür. Her beş kadından biri istenmeyen fiziksel temas şeklinde cinsel tacize maruz kalmıştır. Kadınların %32’si failin patron, iş arkadaşı ve müşteri olduğunu” belirtmiştir (FRA, 2015, s. 3).

Türkiye’deki duruma bakıldığında Hacettepe Nüfus Enstitüsü’nün 1988 yılında yaptığı araştırmada; “erkeklerin %44.9’u kadının kocasına itaat etmediği zaman kocasının onu dövmeye hakkı olduğunu belirtmiştir. Aynı araştırmada erkeklerin %66.2’si erkeğin evde mutlak otorite sahibi olduğu, %53.7’si kadınlardan daha akıllı olduklarını, %64’ü ise kadınların kocasıyla tartışmak yerine durumu sessizce kabullenip susması gerektiğini” onaylamaktadır (Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, 1995, s. 25).

PIAR tarafından 1990 yılında 11 büyük şehirde yapılan bir çalışmada; “evli kadınların %61’inin ara sıra, %11’inin ise sık sık eşiyile tartıştığı belirtilmiştir. Eşi ile tartışan kadınların %18’i ise eşi tarafından dövüldüğünü” ifade etmiştir (Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, 1995, s. 25-27).

Türkiye’de geçmiş yıllarda kadına yönelik şiddet konusunda en detaylı çalışma, 1993-1994 yıllarında Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu tarafından gerçekleştirilen ve raporu 1995 yılında açıklanan “Aile İçi Şiddetin Sebep ve Sonuçları” araştırmasıdır. Bu araştırmaya göre; “kadınların %87.6’sı fiziksel, %60.5’i duygusal/psikolojik, %30.8’i sözel, %16.6’sı cinsel ve %1.2’si ise ekonomik şiddete maruz kaldıklarını belirtmiştir. Ayrıca kadınlar, şiddetin %99 ile kocaları tarafından başlatıldığını ifade etmişlerdir. Çalışmaya katılanların %61.1’i uzun zamandan beri şiddet gördüğünü dile getirmiştir. Uygulanan şiddet türünün %84’ü sözel, %78.9’u fiziksel, %63’ü ise hem sözel hem fiziksel olarak belirtilmiştir. Çocuk sahibi kadınların %41.1’i hamilelik döneminde de şiddete maruz kaldıklarını ifade etmiştir. Kadınların %38.7’si şiddeti kabul ettiklerini, %25.7’si bu durumun düzeleceğini, %7.8’i boşanmayı ve %1.7’si ise intihar etmeyi düşündüğünü bildirmiştir. Söz konusu verilere ilave olarak kadınların 21.7’si kendisini çaresiz görmekte, %40.2’si çocukları için şiddete katlanmakta, %13.9’u ailesinin dağılması için, %13’ü ise gidecek yeri olmadığı için şiddete katlandığını” beyan etmektedir (Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu, 1995, s. 27-143).

2008 yılında “Hacettepe Nüfus Etütleri Merkezi” tarafından yapılan “Türkiye’de Kadına Yönelik Aile İçi Şiddet Araştırması’nda” 17.000’den fazla kadınla görüşülmüştür. Araştırmanın sonucunda; “Türkiye

genelinde evlenmiş ya da bir birlikteliği olan kadınların %39'u yaşamlarının belirli bir döneminde fiziksel şiddete, %15'i cinsel şiddete, %42'si eşleri tarafından cinsel veya fiziksel şiddete maruz kaldıklarını belirtirken; söz konusu oranın Doğu bölgelerinde çok daha fazla olduğu ve yaklaşık %57.7'ye ulaştığı, %44'ünün de duygusal şiddete maruz kaldığı sonucuna varılmıştır. Araştırma kapsamında elde edilen bir başka önemli bulgu ise kadınlara şiddet uygulayan kişilerin aile üyeleri ve tanıdık kişilerden (koca, baba, ağabey, yakın akrabalar ve eski eş) olduğuudur. Yine aynı araştırmaya göre; kadınların %52'si yaşadıkları şiddeti yakın çevreleriyle paylaşırken, sadece %8'i resmi kurum ve sivil toplum kuruluşlarına ulaşmıştır" (Taşdemir Afşar, 2015, s. 742-743).

"Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etütleri Enstitüsü" tarafından 2014 yılında gerçekteşirilen çalışmada ise; "ülke genelinde fiziksel şiddete maruz kaldığını belirten evlenmiş kadınların oranı %36'dır. Başka bir ifadeyle, her 10 kadından yaklaşık 4'ü eşi veya birlikte olduğu erkeklerin fiziksel şiddetine maruz kalmıştır. Türkiye genelinde evlenmiş kadınların %12'si yaşamın herhangi bir döneminde, %5'i ise son 12 ay içinde cinsel şiddete maruz kaldığını belirtmiştir. Evlenmiş kadınların maruz kaldıkları fiziksel şiddet ülke, kent/kır ve bölge düzeyinde cinsel şiddetten daha yaygındır. Ülke genelinde fiziksel şiddet %36, cinsel şiddet %12 düzeyindedir. Şiddet mağduru kadınların %68'i sadece fiziksel şiddete maruz kaldığını, %5'i ise sadece cinsel şiddete maruz kaldığını ifade etmiştir. Her iki şiddet biçiminin bir arada görülmesi de yaygındır, şiddet mağduru kadınların %27'si hem fiziksel hem de cinsel şiddete maruz kalmıştır. Kadına yönelik şiddet biçimleri arasında en yaygın olanı, duygusal şiddet/istismardır. Türkiye genelinde kadınların yaşamlarının herhangi bir döneminde maruz kaldıkları duygusal şiddet/istismar %44, son 12 ayda ise %26'dır. Türkiye genelinde yaşamının herhangi bir döneminde ekonomik şiddete maruz kalan kadınların oranı %30, son 12 ayda maruz kalan kadınların oranı ise %15 olarak" beyan edilmiştir (KSGM, 2014, s. 7-11).

Türkiye'de son yıllarda yapılmış geniş kapsamlı ve güncel bir diğer çalışmada kadınların uğradığı fiziksel partner şiddeti idari kayıtlara göre; "15-59 yaş grubundaki evlenmiş kadınlar için yaşam boyu %36, son 12 ayda ise %8 olarak tespit edilmiştir. Kadınların maruz kaldığı fiziksel ve/veya cinsel partner şiddeti idari kayıtlara göre; 15-59 yaş grubundaki evlenmiş kadınlar için yaşam boyu %38, son 12 ayda ise %11 olarak bulunmuştur. Gebelik döneminde fiziksel partner şiddeti yaygınlığı idari kayıtlara göre; 15-59 yaş grubundaki evlenmiş kadınlar için %8 olarak belirlenmiştir. Fiziksel partner şiddeti sonucu yaralanan kadın sıklığı ise idari kayıtlara göre; 15-59 yaş grubundaki evlenmiş kadınlar için %26 olarak" bulunmuştur (Yüksel Kaptanoğlu, 2020, s. 35-42).

Üzülerek belirtmek gerekirse, incelenen çalışmalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, kadına yönelik şiddetin Dünya'da ve Türkiye'de en önemli sorunlar arasındaki yerini hala muhafaza ettiği görülmektedir. Bu kapsamda kısa vadede tamamen ortadan kaldırılması mümkün görülmeyen kadına şiddet sorunu ile aktif ve etkin biçimde mücadele etmenin yolları araştırılmalı ve geliştirilmelidir.

Kadını Şiddet Tehlikesinden Koruma Yolları

Kadına yönelik şiddeti önlemeyi; birincil, ikincil ve üçüncül korunma başlıkları altında değerlendirmek mümkündür (Subaşı ve Akın, 2003, s. 8-10, şahin vd., 2018, s. 252-253):

Birincil Korunma: Özellikle şiddet olaylarının meydana gelmemesi için alınan önlemleri kapsamaktadır. Bir diğer ifadeyle; şiddet sorununun ortaya çıkmamasına odaklanan bir korunma yöntemidir. Bu korunma yöntemi kapsamında yapılacak çalışmalar; eşler arasında şiddetin hoş görülmediği bir ortamın sağlanması, mevcut yasal düzenlemeler ve bu düzenlemelerin güncelleştirilmesi, kadının güçlendirilmesi ve toplumdaki statüsünün yükseltilmesine yönelik çalışmaların desteklenmesi, her türlü şiddet kullanımının azaltılması ve önlenmesi, kadına şiddetin önlenmesi konusunda toplumun değer yargılarının değerştirilmesi, araştırma ve izlem çalışmalarının devamlılığı veya desteklenmesi ve risk faktörlerine yönelik çalışmaların yapılması ve artırılması, olarak ifade edilebilir.

İkincil Korunma: şiddete uğrayanlara erken dönemde müdahale edilmesi, şiddete uğrayanların erken dönemde tespit edilmesi, şiddete bağlı tıbbi ve sosyal komplikasyonların gelişmesini ve şiddetin tekrarlanması ihtimalini azaltmaya yönelik çalışmalar olarak ifade edilebilir. Şiddet olayına erken dönemde müdahalede bulunmak her yönüyle zararları azaltabilen bir yöntemdir. Bu çerçevede özellikle şiddet olayının belirli yollarla (panik butonu ve acil çağrı sistemleri vb.) ilgili makamlara bildirilmesi şiddetten ekilenimi en alt seviyelere düşürmektedir.

Üçüncül Korunma 'da ise; şiddet mağdurunun güvenliği sağlanarak gerekli olan tıbbi ve psiko-sosyal iyileştirmeler eşliğinde olay hukuki ve sosyal olarak sonuçlanıncaya kadar normal hayat rutinlerinin güvenli bir şekilde devamlılığı sağlanmalıdır. Bu noktada şiddetin zararlı etkileri düşünülerek, uzun vadede oluşabilecek travmaları elimine etmek için bireyin sosyal rehabilitasyonu ve tekrar topluma kazandırılması odak noktası haline getirilmelidir.

Anlatılan korunma yöntemleri çerçevesinde şiddete uğrayan ya da uğraması tehlikesi olan kadınların Türkiye'de başvurabileceği kurum ve kuruluşlar ise (ASPB, 2013, s. 3, Erseçen ve Tosun, 2013, s. 43-48);

- “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler İl Müdürlükleri”
- “KOZA-Şiddet Önleme ve İzleme Merkezleri” (ŞÖNİM)
- “Alo 183 Aile, Kadın, Çocuk, Yaşlı ve Engelli Sosyal Destek Hattı”
- “Valilikler-Kaymakamlıklar”
- “Cumhuriyet Başsavcılıkları, Aile Mahkemesi Hâkimlikleri”
- “Polis Merkezleri, Jandarma Karakolları”
- “Sağlık Kurum ve Kuruluşları”
- “Belediyelerin Kadın Danışma Merkezleri”
- “Baroların Kadın Danışma Merkezleri ve Adli Yardım Kurulları” ile
- “Kadın Sivil Toplum Kuruluşları” olarak sıralanabilir.

Mevcut durumda ülkemizde özellikle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na bağlı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (ŞÖNİM'in öncülüğü ve yönlendirmesi vasıtasıyla) ile belediyelere (genellikle belediyelerin kadın danışma merkezleri ile ŞÖNİM'in yardımı ve yönlendirmesiyle) bağlı kadın konukevleri de, şiddet mağduru ve şiddete uğrama tehlikesi olan kadınların korunması, güçlendirilmesi ve desteklenmesine yönelik mekanizmaların başında gelmektedir.

Kadın Konukevleri

2828 Sayılı Sosyal Hizmet Kanunu'nun 3. maddesinin 7. fıkrasına, Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin 3. maddesinin “İ” fıkrasına ve 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin 3. maddesinin “İ” fıkrasına göre kadın konukevi; “fiziksel, duygusal, cinsel, ekonomik veya sözlü istismara veya şiddete uğrayanların, şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözülmesi, güçlendirilmesi ve bu dönemde şiddet mağdurlarının varsa çocukları ile birlikte ihtiyaçlarının da karşılanmak suretiyle geçici süreyle kalabilecekleri ve konukevi, sığınmaevi, kadın sığınağı, kadınevî, şefkatevi ve benzeri adlarla açılan yatılı sosyal hizmet kuruluşu” olarak ifade edilmektedir.

“Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesine Hakkında Yönetmelik” incelediğinde dikkat çeken bazı önemli noktalar şöyledir:

- “Kadın konukevlerinde insan haklarına dayalı, insan onuruna yaraşır, toplumsal cinsiyet eşitliğine duyarlı ve sosyal devlet ilkesine uygunluk esas alınır.”
- “Konukevinde yapılacak işlemlerde kadının beyanı esas olup, delil göstermek zorunda bırakılamaz.”
- “Kadın konukevlerinde kadınların ekonomik, sosyal ve psikolojik açıdan güçlendirilmesi temel amaçtır.”
- “Konukevinde çalışanlar, kadını korumak gerekçesiyle bu Yönetmelikle belirlenen kurallar dışında kadının temel hak ve özgürlüklerine yönelik herhangi bir sınırlandırma getiremez, kadın adına karar alamaz.”
- “Şiddete uğrayan ya da uğrama tehlikesi bulunan bütün kadınlar ve beraberindeki çocukları hiçbir ayırım yapılmadan konukevine kabul edilmektedir.”

- “Konukevi, en az yirmi, en fazla kırk kişi kapasiteli olarak kurulur. Her kadın için, var ise çocukları ile birlikte kalabileceği bir oda bulunur. Bir oda, en fazla iki kadın tarafından paylaşılabılır. Bebekli kadınlar için tek kişilik odalar bulunmasına ve odalarda kadınlar için ranza sisteminin kullanılmamasına özen gösterilir. Konukevinin kapasitesine uygun sayı ve genişlikte salon, oturma odası, yemek odası ve kadınlar için etkinlik odası bulunur. Çocuklar için kreş, eğitim ve rehabilitasyon, oyun ve etkinlik odaları ile çalışma odaları bulunur.”
- “Konukevinde kalma süresi, kadının ilk kabul birimine kabul tarihinden itibaren altı aydır. Kalış süresi, kadınların güçlenme süreci değerlendirilerek gerekli hallerde uzatılır. Uzatma süresi, sosyal çalışmacı ile çocuğu var ise çocuk gelişimcinin görüşü alınarak, değerlendirme komisyonu tarafından belirlenmektedir.”
- Kadın konukevinde doğrudan ya da ŞÖNİM aracılığıyla; “güvenlik, danışmanlık, yönlendirme, psikolojik destek, hukuki destek, tıbbi destek, geçici maddi yardım, iş bulma konusunda destek, kreş, mesleki eğitim kursu, grup çalışmaları, çocuklar için burs, sosyal, sanatsal ve sportif faaliyetler” gibi hizmetler sunulduğu ifade edilebilir.
- Kadın konukevlerinde gizlilik ve güvenlik ilkelerine riayet edilerek hizmet verilmektedir.
- Konukevinde aynı ve nakdi yardımlar (harçlık) yapılmaktadır. Aynı ve nakdi yardımlar konukevi hangi birime ait ise (örneğin belediye), ilgili birimin bütçesinden karşılanmaktadır.
- Konukevinde kalan kadınlar muayene ve tedavi yardımlarından yararlanabilmektedir. Ayrıca meslek edinme ve istihdam edilme yolunda eğitim giderleri de karşılanabilmektedir.

Kadın konukevlerinde cinsel, ekonomik, fiziksel, duygusal ve sözlü istismara veya şiddete maruz kalan kadınların şiddetten korunması, psiko-sosyal ve ekonomik problemlerinin çözülmesi, güçlendirilmesi, varsa çocukları ile birlikte güvenli barınma ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmaktadır (KSGM, 2016, s. 24). Söz konusu amaca binaen sunulan başlıca barınma ve diğer hizmetler, sosyal devlet olmanın bir sonucu olarak, sosyal hizmet nitelikli hizmetlerdir ve bedelsiz olarak sunulmaktadır (Yılmaz, 2019, s. 1568).

Bir sosyal hizmet kuruluşu olan kadın konukevleri, kadınlara can güvenliği, kendilerini toparlamak ve kendi ayakları üzerinde durabilmelerini mümkün kılmak için zaman, yaşamlarına uzun vadeli ve geniş perspektiften bakabilmeleri ve yalnızlık psikolojisinden uzaklaşabilmeleri için ihtiyaç duydukları şiddet içermeyen, güvenli bir ortam sağlamaktadır (KADEM, 2014, s. 41, Genç ve Barış, 2015, s. 105, Demirebilek vd., 2020, s. 343). Özetle kadın konukevleri; şiddete maruz kalan veya maruz kalma ihtimali olan kadınların ve çocuklarının korunduğu ve desteklendiği, çok yönlü hizmetlerle rehabilite edilip güçlendirilerek, topluma adaptasyonunun sağlandığı önemli bir “kadın hizmet kuruluşudur”.

Kadın konukevi hizmeti ülkemizde başta Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü olmak üzere, kaymakamlıklar, valilikler, STK’lar ve belediyelerce yürütülmektedir (KSGM, 2012, s. 17).

Dünya genelinde kadın konukevleri ülkemize kıyasla daha erken dönemlerde ortaya çıkmıştır (Çiltaş ve Çalık Var, 2019, s. 16). Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın Mart 2020 tarihli “Türkiye’de Kadın” raporuna göre ülkemizde; “kamuya bağlı ilk kadın konukevi Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumuna bağlı olarak 1990 yılında İzmir ve Ankara illerinde hizmete açılmıştır. 633 sayılı KHK ile kadın konukevleri, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü’nün yetki ve sorumluluğuna bırakılmış olup Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na bağlı 110 kadın konukevi (2717 kapasiteli); yerel yönetimlere bağlı 32 (703 kapasiteli), İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne bağlı 2 kadın konukevi (42 kapasiteli); sivil toplum kuruluşlarına bağlı 1 olmak (20 kapasiteli) üzere ülke genelinde toplam 145 konukevi toplam 3.482 kapasite ile hizmet vermektedir” (AÇŞHB, 2020a, s. 74). Görüldüğü üzere kadın konukevleri konusunda merkezi yönetim ve taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve STK’lar birtakım sorumluluklar üstlenmektedir. Sonraki başlıklarda, çalışmanın amacı ile tutarlı olarak belediyelerin kadın konukevi sorumluluğu üzerine incelemelerde bulunulmuştur.

Yasal Zeminde Belediyelerin Kadın Konukevi Hizmeti Sorumluluğu

2013 tarihli “Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmeliğin” 4. maddesine göre; “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 ile sivil toplum kuruluşları da konukevi açabilir. Gerçek kişiler

tarafından konukevi açılmaz. Konukevi açılış izni verilmesi, denetimi, devri, açılış izinin iptali gibi hususların düzenlenmesi Bakanlığın yetkisindedir.” İlgili madde incelendiğinde; bir yerel yönetim birimi olarak belediyeler ile il özel idarelerinin kadın konukevi açabileceği sonucu elde edilmektedir. Belediyelerin kadın konukevi açma sorumluluğunda nüfus kriteri ve zorunluluk var iken, aynı durum il özel idareleri³ için söz konusu değildir.

Nitekim 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin “a” fıkrasına göre; “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.”

Aslında belediyelerin kadın konukevi açma konusundaki sorumluluğu, şekil yönünden iptal edilen 2004 tarihli 5272 Sayılı Belediye Kanunu ile iptal sonrası düzenlenerek 2005 yılında tekrar çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile oluşmuştur. İptal edilen kanun ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun ilk halinin 14. maddesinin “a” fıkrasında; “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar” şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. 1930 yılından 2004 yılına kadar uygulanan 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda ise kadın konukevi açma gibi bir görev yer almamaktadır. Yalnızca ilgili Kanunu’nun 15. maddesinin 48. fıkrasında “kimsesiz kadın ve çocukları korumak” gibi genel bir sorumluluğun bulunduğu görülmektedir.

1984 tarihli 3030 Sayılı eski Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda kadın ve çocukların korunması ve kadın konukevleri ile ilgili bir hüküm bulunmadığını söylemek mümkündür. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 7. maddesinin “v” fıkrasında ise “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 işletirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak” şeklinde bir hüküm yer almaktadır. İlgili maddede yer alan “...kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek...” ifadesi, ilçe belediyeleri için de geçerli olmakla birlikte, kadın konukevi hizmetlerinin altyapısını oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin kadın konukevi açma zorunluluğu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde de ayrıca ve açık biçimde belirtilmiştir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin “a” fıkrasında, 2012 yılında çıkarılan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 17. maddesi ile yapılan değişiklikten önce; “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. İlgili hüküm kapsamında kadın konukevi açma sorumluluğu belediyelerin takdirine bırakılmıştır. Bir diğer ifadeyle hukuki bir zorunluluk bulunmamaktadır. Ancak 2012 yılında yapılan değişiklik sonrasında; “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerin kadınlar ve çocuklar için konukevi açmaları bir zorunluluk haline” getirilmiştir (Türkiye Belediyeler Birliği, 2014, s. 12, KSGM, 2016, s. 19, Şahin Duran ve Temür, 2018, s. 367-368, AÇSHB, 2020a, s. 59). İlgili maddelerdeki hükümler incelendiğinde; nüfus kriterinin yükseltildiği ve hukuki bir zorunluluk durumu oluştuğu net biçimde görülmektedir.

Nüfusu 100.000’in altında olan belediyeler ise mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadın konukevleri açabileceklerdir. 5393 Sayılı Kanun’un ilk halinde belirlenen nüfus kriterinin (50.000) altında kalan belediyeler ile ilgili bir düzenleme bulunmamaktadır. 2012 yılında yapılan değişiklikle nüfusu 100.000’in altında olan belediyeler de kadın konukevi açabilme konusunda yetkilendirilmiştir (Muratoğlu, 2015, s. 87). Fakat ilgili madde incelendiğinde; hukuki bir zorunluluğun olmadığı, takdirin tamamen belediyelerde olduğu sonucu elde edilmektedir (Oktay, 2016, s. 85).

Özetle ve özellikle; “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerin kadınlar ve çocuklar için konukevi açmaları bir hukuki zorunluluk” olmasına rağmen ilgili sorumluluğun yerine getirilmediği ifade edilmelidir. Bu noktada yerine getirilmeyen sorumluluğun sayısal verilerle ortaya konulmasının ve oluşturduğu maliyetlerin somutlaştırılmasının, önem arz ettiği düşünülmektedir.

³ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6. maddesine göre; “İl özel idaresi mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkilidir.” Kadın konukevi açma konusunda 6. maddede yer alan “sosyal hizmet ve yardımlar” ifadesi ile ilgili Kanun’un 65. maddesinin de önemli olduğu söylenebilir.

Kadın Konukevi Hizmetleri Özelinde Belediyelere Eleştirel Yaklaşım

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinin "a" fıkrasına göre; "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." Söz konusu kanun maddesi kapsamında nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediye sayısını bilmek önem arz etmektedir. Çünkü nüfusu 100.000'in üzerindeki belediye sayısı ile belediyelerin hukuki bir zorunluluk içeren kadın konukevi hizmetleri konusundaki performansını değerlendirmek mümkündür.

Tablo 1. Nüfus Aralıklarına ve Türlerine Göre Belediyelerin Dağılımı (2021 Yılı)

| Aralık | Büyükşehir | İl | Büyükşehir İlçe | İlçe Merkezi | Belde | Toplam | Nüfus |
|---------------------|------------|-----------|-----------------|--------------|------------|-------------|-------------------|
| 0-2.000 | | | | 37 | 70 | 108 | 173.829 |
| 2.001-5.000 | | | 13 | 132 | 282 | 427 | 1.277.660 |
| 5.001-10.000 | | | 40 | 98 | 33 | 171 | 1.210.472 |
| 10.001-20.000 | | | 79 | 62 | 1 | 142 | 2.037.981 |
| 20.001-50.000 | | 5 | 132 | 54 | 1 | 192 | 6.014.449 |
| 50.001-75.000 | | 5 | 52 | 12 | | 69 | 4.199.593 |
| 75.001-100.000 | | 7 | 22 | 4 | | 33 | 2.888.923 |
| 100.001-250.000 | | 28 | 91 | 4 | | 123 | 18.968.107 |
| 250.001-500.000 | | 6 | 64 | | | 70 | 24.770.857 |
| 500.001-750.000 | | | 17 | | | 17 | 10.349.916 |
| 750.001-1.000.000 | 6 | | 8 | | | 14 | 11.918.825 |
| 1.000.001-2.000.000 | 15 | | | | | 15 | 20.379.192 |
| 2.000.001-3.000.000 | 5 | | | | | 5 | 11.273.459 |
| 3.000.001-5.000.000 | 2 | | | | | 2 | 7.496.527 |
| 5.000.001- | 2 | | | | | 2 | 21.125.774 |
| Toplam | 30 | 51 | 519 | 403 | 387 | 1390 | 78.929.602 |

Kaynak: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2021, s. 28

Tablo 1 incelediğinde 2021 yılı itibariyle nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediye sayısının 248 olduğu görülmektedir⁴. İlgili sayı belediyelere ait en az 248 kadın konukevi olması gerektiğini ifade etmektedir. Ancak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Mart 2020 tarihli "Türkiye'de Kadın" raporuna göre ülkemizde belediyelere ait 32 kadın konukevi bulunmaktadır ve toplam 703 kapasite ile hizmet verilmektedir. Bir diğer ifadeyle; nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerin açması gereken 216 kadın konukevi daha olması gerekmektedir. Hukuki bir zorunluluk içermesine ve ihtiyaç olmasına rağmen belediyelerin sorumluluklarını yerine getirmediği görülmektedir. Mevcut kadın konukevi sayısı ve kapasite üzerinden bir değerlendirme yapılırsa, açılması gereken 216 kadın konukevinin daha faaliyette olması, şiddete uğrayan ve uğrama tehlikesi olan kadınlar ile çocukları için en az 4.745 ek kapasite anlamına gelmektedir. 4.745 ek kapasite, kadına şiddetin ve ölüm olaylarının önüne geçme, şiddet ortamından kurtulma sürecinde kalacak yer sıkıntısı çekmeme adına oldukça önemli bir rakamdır. Çünkü Türkiye'de Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'na, yerel yönetimlere, STK'lara ve İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne bağlı toplam 145 kadın konukevi bulunmakta ve mevcut durumda 3.482 kapasite ile hizmet verilmektedir (AÇSHB, 2020a, s. 74). Ortaya konulan veriler, bir zorunluluk olmasına rağmen belediyelerin kadın konukevi hizmetini yerine getirmediğini, kadınların şiddete uğrama oranları karşısında konukevlerinin sayısal açıdan ve kapasite bakımından yetersiz olduğunu kanıtlar niteliktedir (KADEM, 2014, s. 41, Taşdemir Afşar, 2018, s. 192-193, Demirbilek vd., 2020, s. 321). Örneğin Tablo – 1 ayrıntılı biçimde ele alındığında nüfusu 5.000.000'nu aşan iki büyükşehir olduğu görülmektedir. Bunlardan; İstanbul'un nüfusu 2020 itibariyle 15.462.452, Ankara'nın nüfusu ise 5.663.322'dir. İstanbul'un 39 ilçesi, Ankara'nın ise 25 ilçesi bulunmaktadır. İstanbul'un 39 ilçesinden 36'sında nüfus 100.000 ve üzeridir. Ankara'nın ise 25 ilçesinin 10'unda nüfus 100.000 ve üzerindedir (www.nufusu.com). 5393 Sayılı Kanunu'nun 14/a maddesinde yer alan hükme göre İstanbul'da; büyükşehir belediyesi dahil en az 37 kadın konukevi, Ankara'da ise; yine büyükşehir belediyesi dahil en az 11 kadın konukevi olmak zorundadır. Bir diğer ifadeyle; sadece İstanbul ve Ankara özelinde belediyelere ait kadın konukevi sayısının 48, kapasitenin ise tahmini olarak 1.054 olması gerekmektedir. Belediyelere ait mevcut kadın konukevi sayı ve kapasitesi, iki büyükşehirde olması gereken rakamı bile karşılamamaktadır.

⁴ 2020 yılında nüfusu 100.000'in üzerindeki belediye sayısı 243'tür (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2020, s. 32). Nüfusu 100.000'in üzerindeki belediye sayısında 1 yıl içinde 5 birimlik artış olmasına rağmen, kadın konukevi sayısında bir değişim yaşanmamıştır.

Tablo 2. Nüfusu 100.000'in Üzerinde Olan Belediyelerin Sayısındaki Değişim

| Yıllar | Sayı |
|--------|------|
| 2009 | 148 |
| 2010 | 152 |
| 2011 | 157 |
| 2012 | 165 |
| 2013 | 166 |
| 2014 | 228 |
| 2015 | 231 |
| 2016 | 235 |
| 2017 | 237 |
| 2018 | 238 |
| 2019 | 241 |
| 2020 | 243 |
| 2021 | 248 |

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporları'ndan elde edilen veriler çerçevesinde yazarlar tarafından düzenlenmiştir. Yıl hesabında karışıklık olmaması için faaliyet raporlarının yayınlanma tarihi baz alınmıştır. "2019 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu'nda (2020, s. 32)"; "Nüfusu 100.000'in üzerinde 241 belediye bulunmaktadır" denilmiştir. Yapılan incelemede ilgili rakamın yanlış yazıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Dolayısıyla nüfusu 100.000'in üzerinde 243 belediye bulunmaktadır.

Tablo 2 analiz edildiğinde; 2009-2021 yılları arasında nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediye sayısının 100 birimlik bir artış yaşadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Asıl artış ise 2013-2014 yılları arasında gerçekleşmiştir. Çünkü 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun vasıtasıyla yapılan idari bölünüş değişiklikleri sonucu; büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmış, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisindeki belde belediyeleri ve köyler kaldırılarak mahalle konumuna getirilmiş, büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına çekilmiş, büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmış, büyükşehir dışı il belediyelerinin sayısı 51'e düşmüş ve nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediye sayısında 62 birimlik bir artış yaşanmıştır. Aynı zamanda 6360 Sayılı Kanun ile belediyelerin kadın konukevi açma sorumluluğuna dair nüfus kriteri 100.000 ve üzerine çıkarılırken, ilgili tarihten itibaren hukuken bir zorunluluk durumu da oluşmuştur. Tablo-2, gerek nüfus artışı gerekse yasal değişiklikler nedeniyle nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediye sayısının sürekli olarak artış gösterdiğini, bu kapsamda özellikle 2012 ve sonrası dönemde kadın konukevleri sayısının da hızlı biçimde artması gerektiğini ifade etmektedir. Fakat ilgili değişiklikler fiyata yansımamış, 5393 Sayılı Kanunu'nun 14/a maddesinde yer alan kadın konukevi hizmetleri özelinde hukuken bir "metrukiyet" durumu meydana gelmiştir.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na ait verilere göre; "2016 yılı Aralık ayı itibariyle yerel yönetimlere bağlı 32 kadın konukevi 741 kapasite ile hizmet vermektedir" (KSGM, 2016, s. 24, ASPB, 2016b, s. 29). 2020 verileri incelendiğinde; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı'na ait kadın konukevleri sayısında ve kapasitesinde artış, STK'lara ait kadın konukevi sayısında ise azalış yaşandığı görülmektedir. Belediyelere ait kadın konukevi sayısı değişmemekle birlikte kapasitenin 703'e düştüğü sonucuna ulaşılmaktadır. Dört yıllık süreçte hukuki bir zorunluluk içermesi nedeniyle artış olması gerekirken, kapasite azalışı yaşanması oldukça dikkat çekicidir. Söz konusu azalışta Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesine Hakkındaki Yönetmeliğin geçici 1. maddesinin etkili olduğu düşünülmektedir. İlgili maddeye göre; "Bu Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önceki tarihte fazla kapasite ile açılmış olup halen hizmet veren konukevleri, iki yıl içinde kapasitelerini 8. maddenin 3. fıkrasına uygun hale getirir" denilmektedir. Yönetmelik 2013 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesinin 3. fıkrasına göre; "konukevleri, en az yirmi, en fazla kırk kişi kapasiteli olarak kurulmak" zorundadır. Süreç ele alındığında artış yerine, kapasite açısından bir azalış yaşandığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerin konukevi açma hususunda "takdir yetkisi" yoktur. Takdir yetkisi olmamasına rağmen hizmetin yerine getirilmemesi (kasıt, kusur ve ihmal nedeniyle), 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 71. maddesi⁵ kapsamında kamu zararına neden olabilecektir. Nitekim 6284 Sayılı Kanunu'nun 7. maddesine göre; "şiddet veya şiddet uygulanma tehlikesinin varlığı hâlinde herkes bu durumu resmi makam veya mercilere ihbar edebilir. İhbar alan kamu görevlileri bu Kanun kapsamındaki görevlerini gecikmeksizin yerine getirmek ve uygulanması gereken diğer tedbirlere ilişkin olarak yetkilileri haberdar etmekle yükümlüdür". 6284 Sayılı Kanun'a İlişkin Uygulama Yönetmeliği'nin 7. maddesinin 2. fıkrasına göre; "korunan kişi varsa beraberindeki çocukları ile birlikte ŞÖNİM tarafından Bakanlığa bağlı veya Bakanlığın denetimi altında bulunan barınma yerlerine güvenli nakli sağlanıncaya kadar, bedeli ödenerek ve geçici barınmanın sağlandığı yer kolluğu tarafından

⁵ "Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır."

kişinin güvenliği sağlanarak sosyal tesis, yurt ve benzeri yerlerde geçici olarak barındırılır. Barınma ve iāe giderleri, ŞÖNİM tarafından ödenir. Korunan kişinin yerleştirildiği yere ilişkin bilgi ŞÖNİM'e bildirilir. ŞÖNİM kişinin talebini de dikkate alarak uygun ilk kabul birimi veya konukevi hizmeti verecek yeri belirler ve korunan kişinin buraya yerleştirilmesini sağlar" denilmektedir. Belirtilen maddeler birlikte değerlendirilirse; kadın konukevi olmaması ve kapasite yetersizliği durumunda, kısa vadede barınma ihtiyacı gerekirse özel hukuk kişisi tarafından işletilen bir yerde bile giderilebilecek ve masraflar merkezi yönetimce ödenecektir. Bu durumda belediye başkanlarının veya belediyelerin bilerek ve ihmal nedeniyle kadın konukevi açmaması durumunun faturasını merkezi yönetimin "kamu zararı" biçiminde üstlenmesi gibi bir sonuç ortaya çıkabilecektir (Yılmaz, 2019, s. 1573).

5393 Sayılı Kanunu'nun 14/a maddesinde yer alan ifade incelediğinde ortaya çıkan bir diğer sorun; nüfusu 100.000 ve üzeri olan bir belediye ile nüfusu 1.000.000'na yaklaşan bir belediyenin kanuna göre aynı sayıda kadın konukevi açabilme durumudur. Bir diğer ifadeyle; kanunda nüfus kriterine göre bir ölçeklendirme yapılmamıştır. Örneğin İstanbul'un Esenyurt İlçesi'nin nüfusu 2020 itibariyle 957.398'dir. Beşiktaş İlçesi'nin 2020 itibariyle nüfusu ise 176.513'tür (www.nufusu.com). Nüfusu 100.000'in üzerinde olduğu için her iki ilçe belediyesi de kadın konukevi açmak zorundadır. Fakat Beşiktaş Belediyesi 176.513 kişilik nüfusa bir kadın konukevi ile hizmet verebilecek iken, 957.398 kişilik ilçede Esenyurt Belediyesi de bir kadın konukevi ile hizmet sunabilecektir. Kanun maddesinden kaynaklı bu durum, Esenyurt ilçesinde yaşayan kadınlar ve kadına şiddet olayları açısından açık bir adaletsizlik oluşturmaktadır. Bakanlığa bağlı kadın konukevleri ile ilgili sorun kısmen giderilmeye çalışılsa da Bakanlık bünyesindeki toplam kapasite ele alındığında adaletsizliğin tamamen çözülemeyeceği açıktır.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü verilerine göre; "ülkemizdeki toplam nüfusun (83.614.362 kişi) %77,92'si büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, %16,47'si diğer belediye sınırları içerisinde, %5,61'i ise köy sınırları içerisinde" yaşamaktadır (Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü, 2021, s. 28). Söz konusu veri, büyükşehir belediyelerinin kadına şiddetle mücadelede kadın konukevi hizmetlerine daha fazla ağırlık vermesi gerektiğini ifade etmektedir. Ancak daha önce de belirtildiği üzere İstanbul ve Ankara gibi iki köklü büyükşehirde en az 48 kadın konukevi olması gerekirken, Türkiye'de tüm belediyelere ait toplam kadın konukevi sayısı 32'dir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Mart 2020 tarihli "Türkiye'de Kadın" raporuna göre ülkemizde; "kadın konukevlerinden 2016 yılında, 29.612 kadın ve beraberindeki 17.956 çocuk olmak üzere toplam 47.568 kişi hizmet almıştır. 2019 yılında ise 42.843 kadın ve beraberindeki 30.158 çocuk olmak üzere toplam 73.001 kişi hizmet aldığı" görülmektedir (AÇSHB, 2020a, s. 74-75). Kadın konukevi hizmetlerinden yararlanan kadın ve çocuk sayısında artış varken, belediyelerin kanuni bir zorunluluk arz eden hizmeti sunmaması, kadına şiddetle mücadelede kurumsal yapının gün geçtikçe güç kaybetmesine neden olabilecektir.

Belediyelerin kadın konukevi hizmetlerini kazanç sağlamayan aksine harcama yaptıran ve tabela asılmayacak bir hizmet olarak görmeleri (Şen Alican, 2008, s. 158, Yılmaz, 2019, s. 1572-1573), hizmet yükümlülüğünü yerine getirmeyen belediyelerin herhangi bir yasal yaptırım ile karşılaşmamaları (Taşdemir Afşar, 2018, s. 192-193) ve belediyelerin alt ve üst yapı gibi fiziki, eksikliği yerel düzeyde daha fazla hissedilen ve oy getiren hizmetlere öncelikli olarak kaynak ayırma çabaları, 5393 Sayılı Kanunu'nun 14/a maddesinde yer alan ve zorunluluk içeren kadın konukevi hizmetleri özelinde arzu edilen seviyelere (performansa) ulaşılamaması gibi bir sonuç ortaya çıkarmaktadır.

Kadına şiddet ve kadın cinayetleri olaylarında yaşanan artış, belediyelerin kadın konukevi hizmetleri ile ilgili görevlerini yerine getirmemeleri konusunu, medyanın gündemine daha sık getirmektedir. "Türkiye Kadın Dernekleri Federasyonu Başkanı" Canan Güllü; "kadın sığınma evlerinin yetersiz olduğunu, nüfusu 100.000'in üzerinde olan ilçelerde kadın sığınma evi açılması zorunluluğuna uyulmadığını belirtmektedir. Ayrıca Güllü, 2020 yılı başından itibaren bütün belediyelerle protokol yapılacağını ve nüfusu 100.000'i aşan belediyeler sığınma evi açmazsa, yasal işlem yapılması için yargıya gidileceğini" ifade etmiştir (Milliyet, 15.01.2020).

Kadın Konukevlerinin yetersiz olduğu hakkındaki bir habere/haberlere karşı Bakanlığa yapılan basın açıklaması şöyledir; "5393 Sayılı Kanun'un 14. maddesi gereğince belediyelerin kadın konukevi açması için İçişleri Bakanlığı ve Belediyeler Birliği ile işbirliği çalışmaları geliştirilerek yürütülmektedir. Hizmet sunan kadın konukevlerinin ülke nüfusuna kıyasla kapasiteleri değerlendirilirken, kadın konukevi sayısı değil; konukevlerinin yatak kapasiteleri göz önünde bulundurulmaktadır. Uluslararası veriler değerlendirildiğinde,

ülkemizde hizmet sunan kadın konukeleri yatak kapasitesinin ülke nüfusuna oranla hem Avrupa ülkeleri hem de Avrupa Birliği üye ülkelerinin üzerinde olduğu anlaşılabilmektedir (Basın Açıklaması, 2018). Bu noktada; kadına şiddet olaylarının da kapasite ile birlikte değerlendirilmesinin yerinde olacağı göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

Örneğin 2007 yılında TÜBİTAK desteğiyle kadına yönelik geniş tabanlı bir araştırma gerçekleştirilmiştir. 12 farklı bölgeden 1800 kadın ile yapılan anket çalışmasının sonuçları şöyledir; “kadınların %70-85’i devletin erkekleri eğiterek, sığınma evleri açarak, bu konuda çalışılan kuruluşları destekleyerek, ağır cezalar vererek ve polisi eğiterek erkeklerin eşlerine uyguladıkları şiddeti engelleyebileceğini düşünmektedir. Fakat devletin bu konudaki sorumluluklarını yerine getirmediğini ifade etmektedir. Kadınların %85’i Türkiye’deki sığınakların/konukelerinin sayısının yeterli olmadığını düşünmekte, %87’si vergilerinin sığınak/konukevi açmak için kullanılmasını” onaylamaktadır (Erim ve Yüçens, 2016, s. 545-546).

2007 yılından günümüze toplam kadın konukevi sayı ve kapasitesinde artış yaşanmasına rağmen, belediyeler özelinde yaşanan artışların yasal hükümlerle uyumlu olmadığı, aynı dönemde kadına şiddet vakalarının da arttığı, dolayısıyla kadın konukelerine olan ihtiyacın artarak devam ettiği ifade edilebilir. Kadınların güçlendirilmesini odak noktasına alan kurumsal çalışmalar incelendiğinde; söz konusu ihtiyaç ve yetersizlik durumu, kadın konukeleri ile ilgili hedef ve tespitler şeklinde dile getirilmekte ve sıklıkla kurumsal kapasitenin ve hizmet kalitesinin artırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Kurumsal kapasite artışında, 5393 Sayılı Kanunu’nun 14/a maddesi çerçevesinde belediyelerin üzerine düşen görevi yapması (kadın konukevi açması) gerektiği ise defaatle belirtilmektedir. Bu kapsamda sonraki başlık altında, ilgili kurumsal çalışmalarda yapılan vurgulamalara, kronolojik bir sıralamayla, yer verilmeye çalışılmıştır.

Kurumsal Çalışmalar Çerçevesinde Belediyelerin Kadın Konukevi Hizmetlerine Dair Hedef ve Tespitler

11. Kalkınma Planı’nda “kadın” başlığı altında; “kadına yönelik şiddetin, erken yaşta zorla evliliklerin ve her türlü istismarın önlenmesine yönelik, toplumsal farkındalık yaratma çalışmalarının (eğitim, seminer vb.) hızlandırılacağı, koruyucu ve önleyici hizmetlerin etkinliği ve kapasitesinin artırılacağı ve kadına yönelik şiddetle mücadelede şiddet mağduruna ve şiddet uygulayana yönelik hizmet sunan kurum ve kuruluşların kapasiteleri ile kurumlar arası koordinasyonun geliştirileceği” ifade edilmiştir (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 152). Söz konusu hedefler incelendiğinde; kadına şiddetle mücadelede koruyucu ve önleyici hizmetlere dair kapasitenin artırılması, şiddet mağduruna yönelik hizmet sunan kurum ve kuruluşların kapasitelerinin artırılacağı dair ifadeler, doğrudan kadın konukevi hizmetlerini ilgilendiren hedefler olarak karşımıza çıkmaktadır.

“Kadına Yönelik Aile İçi Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2007-2010”nun amacı; “Türkiye’de aile içinde kadına yönelik her tür şiddetin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin tüm tarafların işbirliği ile uygulamaya konulmasıdır. Bu kapsamda hedeflerden biri; aile içinde şiddet gören kadına ve varsa çocuklarına yönelik ulaşılabilir koruyucu hizmetlerin düzenlenmesi ve uygulanmasını sağlamaktır. İlgili hedef çerçevesinde; kadın konukelerinin nitelik ve nicelik bakımından geliştirilmesi amacıyla Avrupa Birliği standartları dikkate alınarak altyapı standartlarını ve alternatif işletim modellerini içeren bir yönergenin hazırlanması (kısa vadeli), yerel yönetimlerce kadın konukelerinin açılması ve STK’lar tarafından kurulmuş ya da kurulacak olan bağımsız sığınma evi ve kadın dayanışma merkezi açma ve işletme girişimlerinin, yerel yönetimler ve İl Özel İdareleri tarafından desteklenmesi gibi (uzun vadeli) amaçlar ortaya konulduğu” sonucuna ulaşılmıştır (KSGM, 2007, s. 31).

“Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2012-2015”te; “toplumsal cinsiyet eşitliği ve kadına yönelik şiddetle mücadeleye ilişkin beş temel alanda iyileştirme hedeflenmiştir. Bu temel alanlardan birisi; koruyucu hizmet sunumu ve şiddet mağdurlarının güçlendirilmesidir. Bu kapsamda; şiddete uğrayan ya da uğrama tehlikesi bulunan kadınlara, varsa çocuklarına yönelik ulaşılabilir koruyucu hizmetlerin daha etkili verilmesi ve yaygınlaştırılması ile bu kişilerin sosyo-ekonomik olarak güçlendirilmesini sağlamak gibi genel bir hedef belirlenmiştir. Söz konusu hedefe ulaşma adına; belediyelerce kadın konukelerinin açılması, STK’lar tarafından bağımsız konukevi ve kadın danışma merkezi (ilk başvuru merkezi) açma ve işletme girişimlerinde, ihtiyaç duyulan ayni/nakdi desteğin belediyeler tarafından sağlanması, konukelerinin engelli kadınların erişebilirliğine uygun şekilde düzenlenmesi,, ihtisaslaşmış konukeleri açılması, konukeleri, aile danışma merkezleri ile toplum merkezlerinin sayılarının artırılması ve kadına yönelik şiddetle mücadeleyi içerecek şekilde kurumsal kapasitelerinin güçlendirilmesi” gibi orta-uzun vadeli amaçlar belirlenmiştir (KSGM, 2012, s. 26-29, Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 39).

“Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2016-2020”nin⁶ amacı; “ölkemizde kadına yönelik her türlü şiddet ve ev içi şiddetin önlenmesi ve şiddet mağdurlarının etkin korunması için tüm taraflarla işbirliği içerisinde gerekli önlemlerin alınması ve uygulanmasıdır. Eylem Planı’nın 3. hedefi; şiddete uğrayan ve uğrama tehlikesi bulunan kadınlara, varsa çocuklarına yönelik ulaşılabilir koruyucu ve önleyici hizmetlerin daha etkili verilmesi ve yaygınlaştırılması ile bu kişilerin sosyoekonomik olarak güçlenmelerini sağlamaktır. Bu kapsamda; kadınlar için ihtisaslaşmış konukevleri açılacak ve/veya mevcut konukevleri dönüştürülecektir. Ayrıca 5393 Sayılı Belediye Kanunu gereğince nüfusu 100.000’i geçen tüm belediyeler tarafından konukevi/sığınmaevi açılmasına yönelik çalışmalar yürütülecektir⁷. Anlatılanlara ilave olarak belediyelerin konukevi açarak hizmet sunma kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla işbirliği çalışmaları yürütüleceği de” dile getirilmiştir⁹ (KSGM, 2016, s. 58-62).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın 2015 ve 2016 Yılı İdari Faaliyet Raporları ile 2016 Yılı Performans Programı’nda; “kadın konukevi, ilk kabul birimi, şiddet önleme ve izleme merkezlerinin sayısının artırılması ve hizmet kalitesinin geliştirilmesi konusunun bir hedef olarak belirlendiği ama çeşitli gerekçelerle ilgili hedeflere ulaşamadığı” belirtilmiştir (ASPB, 2016a, s. 417, ASPB, 2016c, s. 279, ASPB, 2017, s. 188).

“Kadının Güçlenmesi Strateji Belgesi ve Eylem Planı 2018-2023”e göre; “Türkiye’de kadınların güçlenmesi için yerel yönetimler çok önemli bir yere sahiptir. Kurumsal yapılanma olarak belediyelerin cinsiyet eşitliği birimleri, meclis ihtisas komisyonları, belediyelere bağlı kadın konukevleri ve kadın danışma merkezlerinin bulunduğu, ayrıca belediyeler tarafından meslek edindirme kursları ile kadınların güçlenmesine yönelik çalışmalar yürütüldüğü” ifade edilmiştir (ASPB, 2018, s. 38).

“Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2019 Yılı İdari Faaliyet Raporu”na göre; “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun, Belediyenin Görev ve Sorumlulukları başlıklı 14/(a) maddesinde yapılan değişiklik ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelere, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kapsamda; kadın konukevlerine gelen başvurular ve ilgili mevzuat gereğince, büyükşehir belediyeleri başta olmak üzere nüfusu 100.000’i geçen belediyelerin kadına yönelik şiddetle mücadelede etkin rol almaları ile özellikle barınma ihtiyacı başvurusu bulunan kadın ve beraberindeki çocuklara destek olmaları amacıyla kadın konukevi açmalarının teşvik edileceği ifade edilmiştir. Belirlenen amaçlar doğrultusunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ile işbirliği çalışmalarının kararlılıkla devam ettiği” dile getirilmiştir (AÇSHB, 2020b, s. 94).

“Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2019-2023 Stratejik Planı”nda; “kadına yönelik şiddetle mücadelede önleyici ve koruyucu hizmetler sunmak, kadınlara, çocuklara, engellilere ve yaşlılara yönelik özellikli barınma ve bakım hizmetlerini geliştirmek ve yaygınlaştırmak, kadına yönelik şiddetle mücadelede kurumsal kapasitenin nitelik ve nicelik olarak artırılması gibi hedefler çerçevesinde belediyelerin mevzuatta yer alan kadınlar ve çocuklar için konukevi açma zorunluluğunun yerine getirilmesine yönelik gerekli tedbirlerin alınması gerektiği” ifade edilmektedir (AÇSHB, 2019, s. 122-123).

“Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın 2020 Yılı Performans Programı”nda; “kadınlara yönelik şiddet ve erken yaşta zorla evliliklerin önlenmesi amacıyla, uygulanan koruyucu ve önleyici hizmetlerin nicelik ve niteliğinin artırılarak, şiddet mağdurlarının güçlenmesinin önemli olduğu ifade edilmiştir. Bu kapsamda; 2020’de bir kadın hizmet kuruluğu olarak kadın konukevleri sayısının 150 olması, 2022’de ise 160 olacağı planlanmaktadır/tahmin edilmektedir. Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesi Hakkında Yönetmelik kapsamında; şiddete uğrayan kadınların korunması, psiko-sosyal ve ekonomik sorunlarının çözümünde destek olunması, güçlendirilmesi ve bu dönemde kadınların varsa

⁶ Aynı Eylem Planı’nda; “kadına yönelik şiddetle mücadele kapsamında yerel yönetimlerin, etkin hizmet sunumunun sağlanması bakımından önemli bir konumda olduğu” ifade edilmektedir (KSGM, 2016, s. 26).

⁷ Belediyeler ilgili bu hükmün aynı zamanda bir hedef olarak kabul edildiği ifade edilmelidir (Yılmaz, 2019, s. 1574).

⁸ Bu çalışmalarda performans göstergesi; “kadın konukevi sayısı ÷ Nüfusu 100.000’i aşan belediye sayısı”dır.

⁹ “Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Ulusal Eylem Planı 2016-2020” ile ilgili 2018 yılında yapılan değerlendirme toplantısında, “Faaliyet 3.3” çerçevesinde ve “yürütülen çalışmalar” başlığı altında; “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanı imzası ile İçişleri Bakanlığı’na hitaben düzenlenen resmi yazıda büyükşehir belediyeleri öncelikli olmak üzere nüfusu 100.000’i geçen belediyelerde kadın konukevi açılmasına yönelik çalışmalara hız kazandırılmasına ilişkin koordinasyonun sağlanması hususu” arz edilmiştir. Bu kapsamda; “İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından 81 il valiliğine, ilgili belediyelerce kadın konukevi açma yükümlülüklerinin yerine getirilmesi hususunda bilgilendirme yazısı gönderildiği” ifade edilmiştir. “Planlanan çalışmalar” başlığı altında ise “belediyelere bağlı kadın konukevlerinin sayı ve kapasitesinin artırılması amacıyla, ilgili Bakanlık ile işbirliği çalışmalarımız devam edecektir” denilmektedir.

çocukları ile birlikte barınma ve diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik hizmet sunumunun sağlanması ve Bakanlık, Yerel Yönetimler, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile STK'lara bağlı kadın konukevlerinin hizmet sunum kapasitesinin artırılmasına yönelik projelerin yürütülmesi faaliyetleri gerçekleştirildiği" beyan edilmiştir (AÇSHB, 2020d, s. 121).

2019 yılında bazı bakanlıklar ile Diyanet İşleri Başkanlığının taraf olduğu, "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Kurumsal İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılmasına Dair Protokol (2019)" imzalanmıştır. İlgili protokolün ortak yükümlülükler başlığı altında "kadına yönelik şiddetle mücadelede "sıfır tolerans" prensibi doğrultusunda gerekli hukuki, idari ve mali tedbirler alınmalı" denilmektedir. Yine aynı Protokol'de; "Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kadın konukevlerinin kurumsal kapasitesinin artırılması konusunda yükümlülüğü olduğu" belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı (2020) tarafından "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele" kapsamında 01.01.2020 tarihinde bir genelge yayınlanmıştır. Genelgede; "aile içi ve kadına yönelik şiddet olgusunun daha çok özel alanda kaldığı ve bu nedenle yaşanan olayların %80'inin kamu birimlerine yansımadağı" belirtilmiştir. Ayrıca Genelgede; "kadına şiddet sorununa çözüm bulma adına birçok adım atılması da" planlanmıştır. Bu adımlar biri; "Vali ve kaymakamlar tarafından Belediye Kanunu gereğince büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üstü olan ilçelerde kadın konukevlerinin açılması gerektiği hususunda belediye başkanlarının uyarılması ve bu hususun Mülkiye Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yapılacak teftiş ve denetimlerde göz önünde bulundurulmasıdır."

"Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Koordinasyon Planı 2020-2021"e göre; "İçişleri Bakanlığı'nın kadına yönelik şiddetle mücadelede, görev alanı çerçevesinde, gerekli tüm tedbirleri alması gerektiği belirtilmiştir. Bu kapsamda kadına yönelik şiddetle mücadelede yerel aktörlerin harekete geçirilmesi için her il valiliği tarafından genelge yayınlanacağı, 5393 Sayılı Belediye Kanunu gereğince konukevi/sığınmaevi açma yasal sorumluluğu altında bulunan belediyeler tarafından konukevi/sığınmaevi açılmasına yönelik çalışmalar yürütüleceği" dile getirilmiştir (AÇSHB, 2020c, s. 17).

2019 yılında imzalanan Protokol, İçişleri Bakanlığı Genelgesi ve "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadele Koordinasyon Planı 2020-2021" çerçevesinde; Amasya İli Valiliği'nce "Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Kurumsal İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılmasına Dair Protokol ve Koordinasyon Planına İlişkin 2020/02 Sayılı bir Genelge" yayınlanmıştır. İlgili Genelge'ye göre; "Nüfusu 100.000'in üzerinde olan il ve ilçe belediyelerinin kadın konukevi açması yönünde gerekli bilgilendirme ve rehberlik çalışmaları yürütüleceği ifade edilmiştir. Ayrıca konukevinden hizmet alan kadınların kayıtları yapılarak iş bulma, mesleki eğitim verme ve iş danışmanlığı hizmetlerinden öncelikle faydalanmasının sağlanacağı" beyan edilmiştir (Amasya Valiliği, 17.03.2020).

Amasya İli Valiliği'nce yayınlanan 2020/02 Sayılı Genelge'de, kadına yönelik şiddetle mücadele çerçevesinde belediyelerce atılacak adımlar da planlanmıştır. Buna göre; "5393 Sayılı Belediye Kanunu kapsamında nüfusu 100.000'i aşan belediyeler konukevi açma sorumluluklarını yerine getirecektir. Kadının güçlenmesine yönelik destekleyici faaliyetler gerçekleştirilecek, kadınların meslek edinmesine yönelik kurs imkanları artırılarak belediye sınırları içerisinde mağdur kadınların kurslara katılımına ilişkin çalışmalar yürütülecektir. Son olarak; belediyeler tarafından kadına yönelik şiddetle mücadele konularında bilgilendirme sağlanması, farkındalık artırılmasına ilişkin ilgili kurumlarla işbirliğinde ortak çalışmalar gerçekleştirilecektir" (Amasya Valiliği, 17.03.2020).

İncelenen kurumsal çalışmalar bir bütün olarak değerlendirilirse;

- Kadına şiddetle mücadelede kurumsal kapasitenin ve hizmet kalitesinin artırılması,
- Dolayısıyla kadın konukevlerinin nitelik ve nicelik bakımından geliştirilmesi ve ihtisaslaşmış kadın konukevlerinin açılması,
- Bu çerçevede belediyelerin hukuki bir zorunluluk içeren kadın konukevi açma görevini yerine getirmesi için tedbirler alınması ve teşvik edilmesi,
- Belediye başkanlarının ise kadın konukevi açma konusundaki yükümlülüklerin yerine getirilmesi için uyarılması ve bilgilendirilmesi,
- Mevcut kadın konukevlerinin ise başta belediyeler olmak üzere diğer yerel yönetimlerce desteklenmesi yönünde, genel bazı çıkarımların yapıldığını ve hedeflerin ortaya konulduğunu söylemek mümkündür.

Söz konusu çıkarım ve hedefler, kadına şiddetle mücadele kurumsal kapasitenin yetersiz olduğunu ve bu yetersizliğin acilen giderilmesi gerektiğini, dolaylı olarak ifade etmektedir. Toplumsal farkındalığın artması, bir yandan şiddet olaylarını azaltırken, diğer yandan özel alan olarak kabul edildiği için kamu birimlerine yansımaya %80’lik şiddet olaylarının da gün yüzüne çıkmasına neden olacak ve başta kadın konukları olmak üzere kurumsal kapasite sorunu/yetersizliği daha da artacaktır. Bu nedenle belediyelerin 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan kadın konukları açma görevini, hem hukuki bir zorunluluk arz etmesinden hem de ihtiyaç olduğu için hızla yerine getirmesi gerekmektedir.

Tartışma, Sonuç ve Öneriler

Kadına şiddetle mücadelede olması gereken; şiddet konusundaki farkındalığı artırarak, şiddet sorununu kaynaktan engelleyerek, kadın konuklarına da ihtiyaç duyulmayacak bir toplumsal düzenin altyapısını oluşturmaktır. Fakat ilgili hedef, birçok gerekçeyle (ekonomik sorunlar, töre ve namus anlayışı, tahammülsüzlük, iletişimsizlik, bireysellik, sosyal medya ve madde bağımlılığı gibi) kısa vadede normatif pozisyonunu koruyacaktır. Bu kapsamda kadına şiddetle mücadelede alternatif yollar¹⁰ en etkin biçimde kullanılmalıdır. Söz konusu yollardan birisi de kadın konuklarıdır. Belediyelerin kadın konukları hizmetlerini hem ihtiyaç olmasına hem de zorunlu olmasına¹¹ rağmen yerine getirmediğini ayrıntılı biçimde ortaya koyan bu çalışma neticesinde, aşamalı ve gerçekçi bazı öneriler ortaya koymak oldukça önem arz etmektedir. İlgili öneriler;

- Öncelikle 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14/a maddesinde yer alan ve zorunluluk içeren belediyelere ait kadın konukları hizmetlerinin gerçekleştirilmesi süreci yeni hukuki, idari ve mali önlemlerle (örneğin genel bütçe vergi gelirlerinde alınan paydan kesinti yapmak gibi) garanti edilmeli, sorumlu Bakanlıkların öncülüğünde belediyelerin en kısa sürede ilgili hizmeti gerçekleştireceği konusunda taahhüt alınmalıdır. Çünkü belediyeler; kazanç sağlamayan, görünürlüğü az, oy kazandırmayan ve yasal yaptırımlarla karşılaşmadıkları kadın konukları hizmetleri konusunda ihmalkâr davrandıkça, sorun çözülememekte ve ilgili bakanlıkların kurumsal çalışmalarında ulaşılması gereken bir hedef olarak, yerini daima korumaktadır. Bu kapsamda sorunun kesin çözümü için ilgili bakanlıkların hedef ve tespitlerini somutlaştıracak ve belediyelerin en kısa süre içerisinde konukları yapımı sürecini teminat altına alacak yeni yasal düzenlemeler hızla gerçekleştirilerek, kamuoyu ile gerekli bilgiler paylaşılmalıdır. Böylece söz konusu yetersizliğin bilinirliği artırılmalı, ilgili bakanlıklar ile belediyeler üzerinde hem yasal hem de toplumsal baskı kurulmalı ve hukuki zorunluluk içeren kadın konukları hizmetinin yapımı konusunda idarecilere tasarruf hakkı bırakılmamalıdır. Kadına şiddetle mücadele açısından önem arz eden bu konunun, tüm kesimleri bağlayan yasal düzenlemelerle siyaset üstü olması sağlanmalı, oy malzemesi yapılmasına, kurumlar arası işbirliği yetersizlikleri ve görev sınırları gibi sorunların gölgesinde kalmasına ve kurumsal belge ve dokümanlarda tekrar eden iyi niyetli cümlelerle geçiştirilmesine müsaade edilmemelidir. Kurumsal sorumsuzluk ve ihmaller ise cezasız bırakılmamalıdır.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin “a” fıkrasına göre; “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukları açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukları açabilirler” ifadesinin kısa vadede “büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler, her 100.000 nüfusa karşılık gelecek şekilde, kadınlar ve çocuklar için konukları açmak zorundadır” şeklinde değiştirilmesi yerinde olacaktır. Buna ilave olarak kadın ve çocuk konuklarının¹² yapı ve işleyiş bakımından farklı olması nedeniyle kanunda ayrı ayrı düzenlenmesi, dolayısıyla her 100.000 nüfusa karşılık en az kaç konukları açılacağı belirtilmesi ve kanunda belirlenen nüfus kriteri ile birlikte kadına şiddet oranlarının da dikkate alınması gibi bazı ilavelerin yapılmasının (örneğin; kadına şiddette belirli bir oranı aşan illerin, 100.000 ve üzeri nüfusa sahip belediyeleri, kadın konukları kapasitesini iki yıllık bir sürede %40 artırmalı gibi), yararlı olacağı düşünülmektedir.
- Avrupa Konseyi; “üye ülkelerdeki konuklarının kapasitesinin her 7500-10000 nüfusa karşılık bir kalacak yer şeklinde olması gerektiğini” belirtmiştir (Taşdemir Afşar, 2018, s. 192). Bu kapsamda;

¹⁰ “Kadını Şiddet Tehlikesinden Koruma Yolları” başlığında belirtilmiştir.

¹¹ Hukuki bir zorunluluk olmasına rağmen kanun hükmünün uygulanmaması, toplumun kanunlara olan inancının da kaybolmasına neden olmaktadır.

¹² Belediyelerce gerçekleştirilmesi gereken kadın konukları hizmetlerindeki yetersizlik durumunun bir benzerinin, yine belediyelerce yapılması gereken çocuk evi hizmetleri alanında da olacağı tahmin edilmektedir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14/a maddesinde yer alan nüfus kriterinin uzun vadede ve kademeli biçimde 50.000, 25.000 ve 10.000 şeklinde azaltılmasının doğru bir yaklaşım olacağı öngörülmektedir.

- Özetle kadına şiddete karşı “sıfır tolerans” anlayışı, yasal düzenlemelerin eşlik ettiği fiiliyata dönüşen adım ve politikalarla desteklenmelidir.

Anlatılanlara ilave olarak kadına şiddetle mücadelede, şiddetin bir özel alan konusu olmadığı, “kol kırılır, yen içinde kalır” anlayışının yanlış olduğu topluma empoze edilmelidir. Kadın konukevlerinin bilinirliği artırılmalı, aile bütünlüğü ve çocuklardan uzak kalmama adına çocukların da kadın konukevlerinde kalabileceği/kalabildiğine dair farkındalık (kamu spotları ve sosyal medya uygulamaları vb. iletişim yöntemleri ile) geliştirilmelidir. Konukevlerinin kötü bir yer olduğu, kötü kadınların gittiği konusundaki algı kırılmalı, konukevlerinde çağın koşullarına uygun ve hijyenik barınma imkanlarının sunulduğu gösterilmelidir. Konukevleri şiddete uğrayan kadınların ve çocuklarının yalnızca barınma ihtiyacını karşılayan bir yer olarak değil, çok yönlü hizmetlerle kadınların rehabilite edildiği, sosyo-ekonomik ve psikolojik açıdan güçlendirildiği bir yaşam alanı olarak hizmet vermelidir. Ekonomik sıkıntılarının şiddeti körüklediği yönündeki bulgular çerçevesinde, kadın konukevlerinde iş ve meslek edindirme konusuna ağırlık verilmelidir.

Kadın konukevleri büyük bir otelde yaşıyor hissi uyandırmamalı, kişiler arası etkileşime, duygu ve düşünce paylaşımına, mimari açıdan küçük gruplar oluşturulmasına ve çalışanlarla yüz yüze gelmesine fırsat verecek şekilde tasarlanmalıdır (Karataş vd., 2008: s. 67). Kadın konukevlerinin ihtisaslaşması çalışmalarına ağırlık verilmelidir. Ayrıca şiddete uğrayan ve uğrama tehlikesi olan kadınların kendi ayakları üzerinde duruncaya kadar konukevlerinde kalabilecekleri bir kapasite (yatak sayısı) seviyesine ulaşılmalıdır. Bu sayede kadının şiddet gördüğü ortamdan kesin olarak kopması garanti altına alınmalıdır. Kadın konukevi hizmetlerinin kalitesini ve kapasitesini artırma yolunda kamu kurumları, meslek kuruluşları, üniversiteler, dernekler, vakıflar, diğer STK'lar ile gerçek ve tüzel kişilerin desteğinin sağlanacağı etkileşim ortamları oluşturulmalı, yardım kampanyaları yapılmalı ve projeler düzenlenmelidir. Kadın konukevinde kalan kadın ve çocuklar için, konukevinin bağlı olduğu birimce düzenli bütçe ayrılmasına önem verilmelidir.

Bilinçlenme adına kadınların okuma yazma oranı artırılmalı ve şiddet sorununu kaynağında önlemeye yönelik çalışmalara ağırlık verilmelidir. Söz konusu amaçla şiddet konusu ilköğretimden sürecinden başlayarak eğitim müfredatı içerisine dâhil edilmelidir. Ayrıca şiddet uygulayanlar için caydırıcı önlemler (ceza, uzaklaştırma, tutukluluk vb.) de mutlaka alınmalıdır. Belediyelerin kadın konukevi açma görevini yerine getirmesi durumunun, özellikle sosyal hizmet uzmanları olmak üzere, idari personel, psikolog, çocuk gelişimci, öğretmen, sağlık personeli, çocuk eğitici, güvenlik personeli, temizlik ve bakım elemanı, aşçı ve şoför gibi meslek alanlarında yeni istihdamlar oluşturacağı da göz ardı edilmemelidir.

Etik Beyan

“Kadına Şiddetle Mücadelede Kadın Konukevi Hizmeti ve Belediyeler” başlıklı çalışmanın yazım sürecinde bilimsel kurallara, etik ve alıntı kurallarına uyulmuş; toplanan veriler üzerinde herhangi bir tahrifat yapılmamış ve bu çalışma herhangi başka bir akademik yayın ortamına değerlendirme için gönderilmemiştir. Bu araştırma doküman incelemesine dayalı olarak yapıldığından etik kurul kararı zorunluluğu bulunmamaktadır.

Kaynakça

- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2013). *Kadına yönelik şiddetle mücadele el kitabı*. Ankara: ASPB.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016a). *2015 yılı idari faaliyet raporu*. Ankara: ASPB.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016b). *2016 yılı kurumsal mali durum ve beklentiler raporu*. Ankara: ASPB.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016c). *2016 yılı performans programı*. Ankara: ASPB.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2017). *2016 yılı idari faaliyet raporu*. Ankara: ASPB.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2018). *Kadının güçlenmesi strateji belgesi ve eylem planı 2018-2023*. Ankara: ASPB.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2019). *2019-2023 stratejik planı*. Ankara: AÇSHB.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020a). *Türkiye’de kadın*. Ankara: AÇSHB.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020b). *2019 yılı idari faaliyet raporu*. Ankara: AÇSHB.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020c). *Kadına yönelik şiddetle mücadele koordinasyon planı 2020-2021*. Ankara: AÇSHB.
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (2020d). *2020 Yılı performans programı*. Ankara: AÇSHB.
- Amasya Valiliği (17.03.2020). *Kadına yönelik şiddetle mücadelede kurumsal işbirliği ve eğitimin artırılmasına dair protokol ve koordinasyon planına ilişkin 2020/02 sayılı bir genelge*. Amasya Valiliği. Erişim adresi:

- <http://www.amasya.gov.tr/kadina-yonelik-siddetle-mucadelede-kurumsal-isbirligi-ve-esgudumun-artirilmasina-dair-protokol-ve-koordinasyon-planina-iliskin-202002-sayili-genelge>
- Basın Açıklaması (2018). *137 Sığınma evi yetmiyor başlıklı haberle ilgili basın açıklaması*. Erişim adresi: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/tr-tr/basin-aciklamalari/137-siginma-evi-yetmiyor-baslikli-haberle-%C4%B0lgili-basin-aciklamasi/>
- Başbakanlık Aile Araştırma Kurumu (1995). *Aile içi şiddetin sebep ve sonuçları*. Ankara: BAAK. Erişim adresi: http://www.ceidizleme.org/ekutuphaneresim/dosya/558_1.pdf
- Bilican Gökkaya, V. (2009). Türkiye’de şiddetin kadın sağlığına etkileri. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 10(2), 167-179.
- Bilican Gökkaya, V. (2011). Türkiye’de kadına yönelik ekonomik şiddet. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 12(2), 101-112.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). *11. kalkınma planı 2019-2023*. Ankara: CSBB. Erişim adresi: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/Onbirinci-KalkinmaPlani.pdf>
- Çiltaş, Ç. ve Çalık Var, E. (2019). Kadına yönelik şiddet ve kadın konukevi hizmetine ilişkin bir araştırma: Ankara örneği. *Türkiye Sağlık Bilimleri ve Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 13-23.
- Demirbilek, S., Öktem-Özgür A. ve Çoban, A. (2020). Şiddetle mücadelede toplumsal bir kurum olarak kadın sığınmaevleri. *Sosyoekonomi*, 28(46), 311-348.
- Erim, B. R. ve Yücens, B. (2016). Kadına yönelik şiddet ve kadın sığınma evleri. *Arşiv Kaynak Tarama Dergisi*, 25(4), 536-549.
- Erseçen, D. ve Tosun, Z. (2015). *Kadın danışma merkezi işleyiş eğitimi el kitabı*. Ankara: Kadın Dayanışma Vakfı, Erişim adresi: <https://siginaksizbirdunya.org/images/files/kadin-danisma-merkezi-isleyisi-egitimi.pdf>
- FRA (2015). *Violence against women: an EU-wide survey*. Retrieved from https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-vaw-survey-main-results-apr14_en.pdf
- Genç, Y. ve Barış, İ. (2015). Sosyal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında yerinden yönetimin işlevselliği. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 32, 95-117.
- Heise, Lori L., Pitanguy, J. ve Germain, A. (1994). *Violence against women: the hidden health burden*. World Bank Discussion Papers: 255. USA: The World Bank. Retrieved from <http://documents1.worldbank.org/curated/en/489381468740165817/pdf/multi0page.pdf>
- KADEM (2014). *Kadın ve hukuk el rehberi*. İstanbul: KADEM.
- İçişleri Bakanlığı (2020). *Kadına yönelik şiddetle mücadele genelgesi*. Erişim adresi: <https://www.icisleri.gov.tr/81-ile-kadina-yonelik-siddetle-mucadele-genelgesi>
- Kadına Yönelik Şiddetle Mücadelede Kurumsal İşbirliği ve Eşgüdümün Artırılmasına Dair Protokol (2019). Erişim adresi: <https://ailevecalisma.gov.tr/media/31490/kys-isbirligi-protokolu-25-11-2019-izimli-renkli.pdf>
- Kadın Konukevlerinin Açılması ve İşletilmesine Hakkında Yönetmelik (2013). Resmi Gazete. Yayımlı Tarihi: 05.01.2013. Sayısı: 28519.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2007). *Kadına yönelik aile içi şiddetle mücadele ulusal eylem planı 2007-2010*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2008). *Aile içi şiddetle mücadele el kitabı*. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2012). *Kadına yönelik şiddetle mücadele ulusal eylem planı 2012-2015*. Ankara: ASPB
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2014). *Türkiye’de kadına yönelik aile içi şiddet araştırması*. Ankara: HÜNE Enstitüsü.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (2016). *Kadına yönelik şiddetle mücadele ulusal eylem planı 2016-2020*. Ankara: ASPB
- Kalkınma Bakanlığı (2014). *Yerel yönetimler özel ihtisas komisyonu raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018.
- Karataş, S., Şener, Ü. ve Otaran, N. (2008). *Kadın sığınmaevleri kılavuzu*. Ankara: T.C. Başbakanlık Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü.
- Krantz, G. ve Garcia-Moreno, C. (2005). Violence against women. *J Epidemiol Community Health*, 59, 818-821.
- Köse Tosunöz, İ., Öztunç, G., Eskimez, Z. ve Demirci, P. Y. (2019). Hemşirelik öğrencilerinin şiddet eğilimlerinin belirlenmesi. *Cukurova Medical Journal*, 44(2), 471-478.
- Krug, E. G., Mercy, J. A., Dahlberg, L. L. ve Zwi, A. (2002). World report on violence and health. *The Lancet*, 360(9339), 1083-1088.
- Maybek, S. D. (2019). Yeni bir hayatın ilk durağı: Kadın sığınmaevleri. *Sosyoloji Dergisi*, 40, 179-210.
- Milliyet (15.01.2020). *Belediye sığınma evi açmak zorunda*. Erişim adresi: <https://www.milliyet.com.tr/gundem/belediye-siginma-evi-acmak-zorunda-6122837>
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli idareler mevzuatında 6360 sayılı kanunla yapılan değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), 59-96.
- Oktay, T. (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (ISMUS)*, 1/1, 71-131.
- Öztürk, E. (2010). Türkiye’de aile, şiddet ve kadın sığınma evleri. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(7), 39-55.
- Subaşı, N. ve Akın, A. (2003). Kadına yönelik şiddetin neden ve sonuçları. İçinde *Toplumsal Cinsiyet, Sağlık ve Kadın*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları. Erişim adresi: http://www.huksam.hacettepe.edu.tr/Turkce/SayfaDosya/kadina_yon_siddet.pdf

- Şen Alican A. (2008). Türkiye’de kadına yönelik şiddetle mücadelede kurumlararası işbirliği süreci ve 6284 sayılı yasanın uygulanabilirliği. *Motif Akademi Halk Bilimi Dergisi*, 11(2), 141-161.
- Şahin Duran, D. ve Temür, Y. (2018). Türk yerel yönetimlerinde cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımları: Büyükşehir belediyelerinin bütçeleri üzerinde bir inceleme. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(1), 353-380.
- Şahin, N. E., Aslan, F., ve Emiroğlu, O. N (2018). Aile içi şiddetin önlenmesi için bir model önerisi: Halk sağlığı hemşiresinin ev ziyareti ile aile izlemi. *Hacettepe Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Dergisi*, 5(3), 247-259.
- Taşdemir Afşar, S (2015). Türkiye’de şiddetin “kadın yüzü”. *Sosyoloji Konferansları*, 52(2015-2), 715-753.
- Taşdemir Afşar, S., Görgün Baran, A. ve Koca Arıtan, C. (2017). Şiddet gören kadınların sığınmaevlerine erişimini engelleyen etmenler. *Fe Dergi*, 9(1), 134-150.
- Taşdemir Afşar, S. (2018). Sığınmaevinde kalan kadınlara sunulan hizmetler ve kadınların sığınmaevi sonrası yaşam planları. *Toplum ve Sosyal Hizmet*, 29(2), 190-225.
- Tatlıoğlu K. ve Küçükköse İ. (2015). Türkiye’de kadına yönelik şiddet: Nedenleri, koruma, önleme ve müdahale hizmetleri. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(13), 194-209.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2014). *6360 sayılı on dört ilde büyükşehir belediyesi ve yirmi yedi ilçe kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelelerde değişiklik yapılmasına dair kanuna ilişkin rehber*. Ankara: TBB.
- Yanık, A., Hanbaba, Z., Soygür, S., Ayaltı, B. ve Doğan, M. (2014). Kadına yönelik şiddet davranışlarının değerlendirilmesi: Türkiye’den kanıt. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 4(4), 104-111.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2020). *2019 yılı maballı idareler genel faaliyet raporu*. Ankara: ÇŞB.
- Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü (2021). *2020 yılı maballı idareler genel faaliyet raporu*. Ankara: ÇŞB.
- Yılmaz, D. (2019). İdare hukuku bakımından şiddet mağduru kadının barındırılması süreci ve kadın konukevlerine ilişkin bazı değerlendirmeler. İçinde S. S. Gökalp Alca ve Necdet Basa (Edt.), *II. Uluslararası Kadın ve Hukuk Sempozyumu Cilt 2* (ss. 1553-1581). Ankara, Türkiye: Türkiye Barolar Birliği Yayınları.
- Yüksel Kaptanoğlu, İ. (2020). *Kadınlara yönelik şiddet ve toplumsal cinsiyet eşitliği barıtalama ve izleme çalışması: 2017-2020 güncellemesi*. Ankara: CEİD Yayınları.
- WHO (2001). *Female genital mutilation, policy guidelines for nurses and midwives*. Geneva: WHO. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66858/WHO_FCH_GWH_01.5.pdf?sequence=1
- WHO (2012). *Understanding and addressing violence against women*. Geneva: WHO. Retrieved from https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/77421/who_rhr_12.38_eng.pdf?sequence=1
- WHO (2017). *Violence against women*. Geneva: WHO. Retrieved from <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/violence-against-women>
- 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanuna İlişkin Uygulama Yönetmeliği (2013). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 18.01.2013. Sayısı: 28532.
- 6284 Sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun (2012). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 20.03.2012. Sayısı: 28239. Numarası: 6284.
- 2828 Sayılı Sosyal Hizmet Kanunu (1983). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 27.05.1983. Sayısı: 18059. Numarası: 2828.
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu (2005). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 13.07.2005. Sayısı: 25874. Numarası: 5393.
- 5272 Sayılı Belediye Kanunu (2004). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 24.12.2004. Sayısı: 25680. Numarası: 5272.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 14.04.1930. Sayısı: 1471. Numarası: 1580.
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (1984). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 09.07.1984. Sayısı: 18453. Numarası: 3030.
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2004). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 23.07.2004. Sayısı: 25531. Numarası: 5216.
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (2012). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 06.12.2012. Sayısı: 28489. Numarası: 6360.
- 5302 İl Özel İdaresi Kanunu (2005). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 04.03.2005. Sayısı: 25745. Numarası: 5302.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). Resmi Gazete. Yayın Tarihi: 24.12.2003. Sayısı: 25326. Numarası: 5018.
- www.nufusu.com, Erişim Tarihi: 17 Ocak 2021.

EXTENDED ABSTRACT

Violence can be expressed as a public health problem that can be seen in every point of human life and is becoming increasingly important in the world. Violence against women can also be expressed as a globally common disease that includes risky situations such as injury, disability and death. Violence against women is a multidimensional problem area. Therefore, it affects not only women but future generations and society as a whole.

Violence against women in general is examined under five groups as physical, social, psychological, economic and sexual violence. According to WHO; “more than 35% of women who are murdered in the world are killed by their close partners”. According to the report of the European Union Agency for Fundamental Rights; “one out of every three women has been subjected to physical or sexual violence since the age of 15 in EU countries”. Data on violence against women in Turkey shows a similar trend.

Unfortunately, violence against women in the world and Turkey still remains the most important problems.

Violence against women is among the most important problems carried to the 21st century all over the world despite all national and international developments. One of the reasons why women endure violence is that when a woman leaves an environment of violence, she has no other place to go. Knowing which institution to apply to and there is a safe shelter for a while will prevent the woman from subjecting to violence.

At this point, women's guesthouses play a very important role. Women's guesthouses is a versatile "women's service organization". In this context;

- women and their children exposed to violence (likely to be exposed) are protected and supported.
- women and their children exposed to violence (likely to be exposed) are solved psycho-social and economic problems.
- women and their children exposed to violence (likely to be exposed) are met safe accommodation needs.
- women and their children exposed to violence (likely to be exposed) are adapted to the society by being rehabilitated with versatile services.

These social services are provided free of charge as a result of being a social state. Women's guesthouses services in our country are carried out by the NGOs and municipalities, district governorships, governorships, primarily General Directorate on the Status of Women. According to the reports of the Ministry of Family, Labor and Social Services are 110 women's guesthouses (2717 capacity) affiliated to the Ministry of Family, Labor and Social Services and 32 women's guesthouses (703 capacity) affiliated with local governments, 2 women's guesthouses (42 capacity) affiliated to the Directorate General of Migration Management (depending on Ministry of Internal Affairs), 1 women's guesthouse (20 capacity) affiliated with NGOs in Turkey. In other words, there are a total of 145 women's guesthouses (3,482 capacity) in Turkey.

According to the paragraph "a" of the 14th article of the Municipality Law No. 5393; "Metropolitan municipalities and municipalities with a population over 100,000 have a legal obligation to open women's guesthouse". Despite the legal obligation, it is seen that the relevant liability has not been fulfilled.

As of 2021, the number of municipalities with a population of over 100,000 in Turkey is 248. In this context, there must be at least 248 women's guesthouses. However, there are currently 32 women's guesthouses. In other words, municipalities with a population of over 100,000 should have to open 216 more women's guesthouses. 216 women's guesthouses mean at least 4,745 additional capacity. Although there is a legal obligation, municipalities do not fulfill the duty of women's guesthouses. There is negligence in this service area. The stated inadequacy or negligence has been expressed directly by scientists, media and NGO representatives and indirectly in many institutional studies (in addition, it has been accepted as a target that municipalities increase the number of women's guesthouses in especially institutional studies). The negligence in question limits the possibilities of women and their children who are subjected to violence or are in danger of being exposed to violence, finding a place to shelter, being rehabilitated with versatile services in safe environments, and re-adapting to society. Also, trust in the law decreases and public loss may occur.

In this study; numerical data revealed that the municipalities did not fulfill their duty of opening women's guesthouses, further, within the framework of the unfulfilled duty, some criticisms and suggestions were made in terms of preventing violence against women.

The main recommendations are as follows;

- Municipalities should quickly fulfill their duty of opening women's shelters, which is a legal obligation.
- Article 14 of the Municipalities Law No. 5393 should be revised.
- The population criterion in Article 14 of the Municipality Law No. 5393 should be reduced gradually.
- About violence against women must be shown "zero tolerance".