

32. TAGUNG

Bericht
CG32(2017)13prov
23. Februar 2017

Erkundungsmission zur Situation der kommunal gewählten Vertreter in der Türkei

Monitoring-Ausschuss

Berichtersteller:¹ Anders KNAPE, Schweden (L, EVP/CCE)
Leendert VERBEEK, Niederlande (R, SOC)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung).....	2
Empfehlungsentwurf (zur Abstimmung).....	4
Begründungstext (zur Kenntnisnahme) ²	

Zusammenfassung

Im Februar 2016 bat das Präsidium des Kongresses seine Berichtersteller für die Türkei, eine Erkundungsmission zur Inhaftierung und Entfernung aus dem Amt einer steigenden Zahl gewählter Bürgermeister und Gemeinderäte durchzuführen. Nach dem Putschversuch am 15. Juli 2016 führten die im Rahmen des nationalen Notstands eingeführten Maßnahmen dazu, dass Dutzende von kommunal gewählten Vertretern in Untersuchungshaft genommen und durch Personen ersetzt wurden, die von den Zentralbehörden ernannt worden waren.

Dieser Bericht bezieht sich auf die zwei Erkundungsmissionen, die von den Berichterstellern für die Türkei im Oktober und Dezember 2016 durchgeführt wurden. Der Bericht hebt insbesondere die Tatsache hervor, dass die meisten Verhaftungen kommunal gewählter Vertreter auf der Grundlage von Anschuldigungen des Terrorismus erfolgten, dessen Definition nicht mit der Praxis in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats vereinbar ist. Der Bericht betont des Weiteren die Tatsache, dass die Inhaftierung gewählter Bürgermeister und deren Austausch durch „Bürgermeister, die von den Zentralbehörden ernannt werden“ in mehr als 50 Städten im Südosten der Türkei zur Folge hatten, dass die praktische Ausübung der kommunalen Demokratie in diesen Gemeinden unterbrochen wurde. Der Bericht unterstreicht auch die damit einhergehende Reduzierung der öffentlichen Dienste, u. a. die Schließung von Frauenhäusern und anderen Diensten für Frauen, Kinder und Familien in Not.

Der Empfehlungsentwurf ruft das Ministerkomitee auf, die türkischen Stellen aufzufordern, insbesondere sicherzustellen, dass die Inhaftierung eines kommunal gewählten Amtsträgers eine Maßnahme ist, die ordnungsgemäß im innerstaatlichen Recht verankert ist und die Standards des Europarats erfüllt, die Situation der kommunal gewählten Amtsträger in der Untersuchungshaft im Sinne der Europäischen Menschenrechtskonvention und im Hinblick auf ihre Freilassung zu prüfen und die türkische Gesetzgebung zu überarbeiten, um deren Definition von Terrorismus mit europäischen Standards abzustimmen.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress
SOC: Sozialistische Gruppe
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe
ECR: Europäische Konservative und Reformisten
NR: Mitglieder, die keiner politischen Gruppe des Kongresses angehören

2 Der Begründungstext ist nur auf Englisch und Französisch verfügbar.

ENTSCHLIESSUNGSENTWURF³

1. Auf seiner Sitzung am 8. Februar 2016 bat das Präsidium des Kongresses seine Berichterstatter für die Türkei, eine Erkundungsmission zur Untersuchung der Verhaftungen und der Entfernung aus dem Amt einer steigenden Zahl von gewählten Bürgermeistern und Gemeinderäten im Südosten der Türkei unter dem Aspekt der Verpflichtungen der Türkei laut Europäischer Charta der kommunalen Selbstverwaltung durchzuführen.

2. Der Kongress ist sich der Bedrohungen, mit denen sich die Türkei konfrontiert sieht, bewusst, u.a. einem Anstieg von Terrorangriffen, dem Putschversuch vom 15. Juli 2016, mehreren Millionen Flüchtlingen auf ihrem Hoheitsgebiet und einem Krieg an ihren Grenzen. Der Kongress verurteilt kategorisch alle Formen von Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus. Niemand kann leugnen, dass die Türkei angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen muss, um sich und ihre Institutionen zu schützen.

3. Der Kongress hat die Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus zu einer Priorität seiner Arbeit erklärt und ist überzeugt, dass die Gemeinden diesbezüglich eine einzigartige und wichtige Rolle spielen und dass ein gesundes Funktionieren der kommunalen Demokratie ein unerlässliches Werkzeug für den Umgang mit diesen Gefahren ist.

4. Er ist der Überzeugung, dass die Inhaftierungen und Verhaftungen kommunal gewählter Vertreter und der umfangreiche Rückgriff auf eine lange Untersuchungshaft im Namen des Kampfes gegen den Terror kontraproduktiv sind und die Fähigkeit der Türkei schwächen, die Terrordrohungen zu bekämpfen, mit denen sie konfrontiert ist.

5. Der Kongress ist besorgt, dass der Austausch gewählter Bürgermeister durch „Bürgermeister, die von den zentralen Stellen ernannt werden“ mit einer Reduzierung der kommunal angebotenen öffentlichen Dienste und insbesondere mit der Schließung von Frauenhäusern und anderen Diensten für Frauen, Kinder und Familien in Not einhergeht.

6. Der Kongress, aus diesem Grund,

a. bestätigt erneut sein Engagement, zusammen mit den türkischen Stellen die kommunale Demokratie zu stärken und alle Formen von Terrorismus und gewaltbereitem Extremismus zu bekämpfen;

b. schlägt vor, dass der Menschenrechtskommissar im Rahmen seiner Besuche in die Türkei der Situation gewählter Bürgermeister, vor allem im Südosten der Türkei, besondere Aufmerksamkeit widmet, einschließlich jener ehemaligen Bürgermeister, die aktuell inhaftiert sind;

c. schlägt vor, dass die Venedig-Kommission eine Stellungnahme über die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen des Gesetzesdekrets Nr. 674 verfasst, das die Ausübung der kommunalen Demokratie in der Türkei betrifft;

3 Vorläufiger Entschließungsentwurf, der am 16. Februar 2017 vom Monitoring-Ausschuss angenommen wurde.

Mitglieder des Ausschusses:

L. Verbeek (Voritz), A. Aftanasova, H. Akgun, T. Akyurek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (Stellv.: R. Ervela), P. Avaliani, G. A. Axelsson, D. Azarov, T. Badan (Stellv.: V. Crudu), N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, B. Belin (Stellv.: J.-M. Belliard), M. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (Stellv.: H. Hammar), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (Stellv.: P. Filippou), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doganoglu, D. Eray (Stellv.: M. Hollinger), R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (Stellv.: J. Folling), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (Stellv.: J.-P. Liouville), S. Harutyunyan, Z. Hassay, G. M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia, H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, B. Kerimoglu, J.-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (Stellv.: L. Gillham), F. Lec, A. Lubawinski, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (Stellv.: E. Yeritsyan), G. Marsan, P. McGowan, S. Mitrovski, R. Mondorf, S. Mosharov, D. Narmania, R. O'Grady, D. Pantana, V. Pasqua, G. Pauk, S. Paunovic, Z. Pava (Stellv.: A. Magyar), M.-L. Penchard, H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, G. Raileanu (Stellv.: V. Casian), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher (Stellv.: S. Waschke), L. Sfirloaga, A. M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Turel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, R. Vergili, B. Voehringer, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, S. Yerolatsites, L. Zaia, ZZ REP CPL (Stellv.: H. Carr).

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: S. Poirel

- d.* ruft die Expertengruppe zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (GREVIO) auf, insbesondere den Berichten über die Schließung von Frauenhäusern durch „Bürgermeister, die von den zentralen Stellen ernannt werden“, Aufmerksamkeit zu widmen;
- e.* bittet das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), Berichte über die unmenschliche Behandlung inhaftierter Kommunalvertreter in der Türkei zu prüfen, insbesondere deren Isolationshaft und die systematische Überstellung in Gefängnisse weit entfernt von ihrem Zuhause;
- f.* beschließt, die Überprüfung der Situation von Nurhayat Altun, Mitglied der türkischen Delegation beim Kongress, in die Tagesordnung seiner Präsidiumssitzungen aufzunehmen, bis das Gerichtsverfahren abgeschlossen ist.

EMPFEHLUNGSENTWURF⁴

1. Am 8. Februar 2016 bat das Präsidium des Kongresses seine Berichterstatter für die Türkei, eine Erkundungsmission zur Untersuchung der Situation kommunal gewählter Vertreter im Südosten der Türkei mit dem Ziel durchzuführen, die steigende Zahl von Verhaftungen, Inhaftierungen und der Entfernung aus dem Amt von gewählten Bürgermeistern und Gemeinderäten zu untersuchen.
2. Die Berichterstatter befassten sich insbesondere mit der Beurteilung der Frage, ob diese Entwicklungen die Verpflichtungen der Türkei laut Europäischer Charta der kommunalen Selbstverwaltung betrafen (CETS Nr.122, im Weiteren „Charta“), die die Türkei am 9. Dezember 1992 ratifiziert hat und die am 1. April 1993 in Kraft trat.
3. Aufgrund der Ereignisse in der Türkei, u.a. der Putschversuch am 15. Juli 2016, konnten die Berichterstatter ihre Mission erst im Dezember 2016 abschließen, wobei eine Reihe von Treffen in Ankara, Istanbul und Diyarbakir stattfand. In allen Phasen des Prozesses trafen sie auf eine hervorragende Kooperation seitens der türkischen Stellen und danken diesen Stellen für ihre Hilfe und Unterstützung und ihre Bereitschaft für einen Dialog mit dem Kongress.
4. Der Kongress ist sich der Schwierigkeiten, mit denen sich die Türkei konfrontiert sieht, durchaus bewusst, u. a. der Bedrohung ihrer Stabilität, einer steigenden Zahl von Terroranschlägen, einem Putschversuch, mehreren Millionen Flüchtlingen auf ihrem Hoheitsgebiet und einem Krieg an ihren Grenzen.
5. Der Kongress verurteilt kategorisch alle Formen von Terrorismus und gewaltbareitem Extremismus. Niemand kann leugnen, dass die Türkei angemessene und verhältnismäßige Maßnahmen ergreifen muss, um sich und ihre Institutionen zu schützen.
6. Der Kongress hat die Bekämpfung des gewaltbereiten Extremismus zu einer Priorität seiner Arbeit erklärt und ist überzeugt, dass die Gemeinden diesbezüglich eine einzigartige und wichtige Rolle spielen und dass ein gesundes Funktionieren der kommunalen Demokratie ein unerlässliches Werkzeug für die Bekämpfung dieser Gefahren ist.
7. Der Kongress:
 - a. zeigt sich besorgt, dass die Verhaftung und Entfernung aus dem Amt von vielen kommunal gewählten Vertretern in schwerwiegender Weise die pluralistische Demokratie auf kommunaler Ebene gefährdet und in ernster Weise die politischen Parteien und die Zivilgesellschaft schwächen;
 - b. ist der Überzeugung, dass die Inhaftierungen und Verhaftungen kommunal gewählter Vertreter und der umfangreiche Rückgriff auf eine lange Untersuchungshaft im Namen des Kampfes gegen den Terror kontraproduktiv sind und die Fähigkeit der Türkei schwächen, die Terrordrohungen zu bekämpfen, mit denen sie konfrontiert ist;
 - c. stellt fest, dass die meisten Verhaftungen von kommunal gewählten Vertretern auf der Grundlage von Anschuldigungen des Terrorismus erfolgten, dessen Definition von den Gremien des Europarats, der Europäischen Union und anderen internationalen Organisationen kritisiert wird und die nicht in Einklang mit der Praxis in den meisten Mitgliedstaaten des Europarats steht;
 - d. merkt an, dass die Anwendung des türkischen Antiterrorgesetzes Nr. 3713 vom 12. April 1991, hauptsächlich im Hinblick auf Erklärungen und geäußerte Meinungen, einen negativen Einfluss auf den politischen Pluralismus und die praktische Ausübung der kommunalen Demokratie in der Türkei hat;
 - e. ist der Meinung, dass die Praxis in den meisten europäischen Staaten, einschließlich der Türkei vor September 2016, nach der gewählte Bürgermeister, die legitimerweise aus dem Amt entfernt werden, durch vom Gemeinderat neu gewählte Bürgermeister ersetzt werden, eine ausreichende Absicherung gegen unrechtmäßiges Handeln ist und erhalten bleiben muss;
 - f. ist der Überzeugung, dass der Noterlass Nr. 674, am 1. September 2016 im Rahmen des nationalen Notstandes laut Artikel 121 Abs. 3 der türkischen Verfassung eingeführt, um den zentralen Behörden zu

⁴ Siehe Fußnote 3

ermöglichen, „nicht gewählte“ Bürgermeister zu ernennen und gegen gewählte Bürgermeister zu ermitteln, unvereinbar ist mit den Verpflichtungen der Türkei als Vertragsstaat zur Charta, vor allem Artikel 3, nach dem die kommunale Verwaltung von Räten oder Versammlungen ausgeübt werden soll, deren Mitglieder aus freien, geheimen, gleichen, unmittelbaren und allgemeinen Wahlen hervorgegangen sind;

g. merkt an, dass die Verhaftungen gewählter Bürgermeister in mehr als 50 Städten im Südosten der Türkei und ihr Austausch durch „Bürgermeister, die von den zentralen Stellen ernannt werden“ effektiv die praktische Ausübung der kommunalen Demokratie in dieser Region ausgesetzt hat, da die meisten Gemeinderäte dieser Städte aufgehört haben zu funktionieren und nahezu sechs Millionen türkische Bürger ihrer politischen Vertretung auf kommunaler Ebene beraubt hat, was eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 7, Abs. 1 der Charta ist (die freie Ausübung ihres Amtes seitens der gewählten Kommunalvertreter);

h. ist der Überzeugung, dass die Übertragung der Befugnisse und Zuständigkeiten dieser Gemeinderäte an „Bürgermeister, die von den zentralen Stellen ernannt wurden“ eine unverhältnismäßige Form der Verwaltungsaufsicht darstellt und einer Aufhebung von Artikel 8, Abs. 3 der Charta gleichkommt;

i. ist alarmiert über Berichte, dass das System des Ko-Bürgermeisters durch das Schreiben vom 11. November 2016, das vom Innenminister an die Gouverneure verschickt wurde, als illegal erklärt wurde und dass die Bezeichnung des Ko-Bürgermeisters selbst als Straftat gilt;

j. zeigt sich besorgt angesichts der fortschreitenden Reduzierung kommunaler öffentlicher Dienste und insbesondere der Schließung von Frauenhäusern und anderen Diensten für Frauen, Kinder und Familien in Not. Diese Reduzierungen der Dienste, die den Bürgern zur Verfügung stehen, stellt eine Zuwiderhandlung von Artikel 4, Abs. 4 dar (umfassende und ausschließliche Befugnisse der kommunalen Gebietskörperschaften) und Artikel 9, Abs. 1 (Anspruch der kommunalen Gebietskörperschaften auf angemessene Eigenmittel, über die sie in Ausübung ihrer Zuständigkeiten frei verfügen können) der Charta.

8. Angesichts dieser Ausführungen bittet der Kongress das Ministerkomitee, die türkischen Stellen aufzufordern:

a. die gesetzlichen Maßnahmen über „Bürgermeister, die von den zentralen Stellen ernannt werden“ zu widerrufen und die Fähigkeit der Gemeinderäte wiederherzustellen, einen Ersatzbürgermeister zu wählen, falls ein Bürgermeister aus dem Amt entfernt wird;

b. sicherzustellen, dass die Verhaftung eines kommunal gewählten Vertreters eine Entscheidung ist, die ordnungsgemäß im innerstaatlichen Recht verankert ist und in Übereinstimmung mit den Standards des Europarats getroffen wird;

c. unter dem Gesichtspunkt ihrer Freilassung die Situation der in Untersuchungshaft befindlichen kommunal gewählten Vertreter zu prüfen, um sicherzustellen, dass diese mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist, und, sofern anwendbar, ihre umgehende Freilassung zu veranlassen;

d. die ministeriellen Anweisungen vom 11. November 2016 dahingehend zu überarbeiten, die Ernennung von Ko-Bürgermeistern zu entkriminalisieren;

e. die türkische Gesetzgebung zu überarbeiten, um deren Definition von Terrorismus an europäische Standards anzupassen, insbesondere an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte;

f. angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die türkischen Mitglieder der Gruppe unabhängiger Sachverständiger des Kongresses frei ihrer Tätigkeit nachgehen können und zu diesem Zweck uneingeschränkt publizieren können.