

32. OTURUM

Rapor
CG32(2017)13prov
23 Şubat 2017

Türkiye’de Yerel Düzeyde Seçilmiş Temsilcilerin Durumuna İlişkin İnceleme ve Bilgi Toplama Misyonu

İzleme Komisyonu

Raportörler:¹ Anders KNAPE, İsveç (L, EPP/CCE)
Leendert VERBEEK, Hollanda (R, SOC)

Karar taslağı	2
Tavsiye Kararı Taslağı (Oylama için)	4
Açıklayıcı not (bilgi için) ²	

Özet

Şubat 2016’da Kongre Bürosu Türkiye raportörlerinden seçilmiş belediye başkanları ve meclis üyelerine yönelik giderek artan sayıda tutuklama ve görevden alma nedeniyle bir inceleme ve bilgi toplama misyonunu yerine getirmelerini talep etti. 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen Olağünüstü Hal kapsamında alınan önlemler düzinelerce yerel düzeyde seçilmiş temsilcinin duruşma öncesi tutuklanması ve yerlerine merkezi makamlar tarafından atanan kişilerin getirilmesiyle sonuçlandı.

Bu rapor Ekim ve Aralık 2016’da raportörlerin Türkiye’ye yaptığı iki inceleme ve bilgi toplama ziyaretine atıfta bulunur. Rapor özellikle yerel düzeyde seçilmiş temsilcilere yönelik tutuklamaların çoğunun terörizm suçlaması temelinde olduğunu ve bu terörizm tanımının Avrupa Konseyine üye devletlerin çoğundaki uygulamayla uyumlu olmadığını vurgular. Rapor aynı zamanda Türkiye’nin Güneydoğusunda elliden fazla şehirde seçilmiş belediye başkanlarının tutuklanıp yerlerine “merkezi makamlar tarafından atanan belediye başkanları”nın göreve getirilmesinin bu belediyelerde fiili yerel demokrasi uygulamasının kesintiye uğramasına yol açtığını da belirtir. Rapor ayrıca bu gelişmelerin ardından yerel kamu hizmetlerinde kesintiler yapıldığını, özellikle kadın sığınma evlerinin kapatıldığını ve kadınlara, çocuklara ve muhtaç ailelere yönelik diğer hizmetlere son verildiğini de vurgular.

Tavsiye kararı taslağı Bakanlar Komitesine Türk makamlarını özellikle yerel düzeyde seçilmiş bir memurun tutuklanmasının iç hukuk usulüne tam anlamıyla uygun, Avrupa Konseyi standartlarıyla uyumlu bir önlem olmasını sağlamaya, duruşma öncesi tutuklanan yerel düzeyde seçilmiş memurların durumunu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ışığında ve uygun olduğu durumlarda serbest bırakmak amacıyla incelemeye ve Türk mevzuatını terörizm tanımını Avrupa standartlarıyla uyumlu hale getirmek üzere gözden geçirmeye davet etme çağrısında bulunur.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgeler Meclisi
EPP/CCE: Kongredeki Avrupa Halk Partisi Grubu
SOC: Sosyalist Grup
ILDG: Bağımsız Liberal ve Demokrat Grup
ECR: Avrupa Muhafazakarlar ve Reformcular Grubu
NR: Kongrede bir siyasi gruba dahil olmayanlar

² Açıklama notu yalnızca İngilizce ve Fransızcadır

KARAR TASLAĞI³

1. Kongre Bürosu 8 Şubat 2016 tarihli toplantısında Türkiye raportörlerinden, Türkiye'nin Güneydoğusunda giderek artan sayıda belediye başkanı ve belediye meclisi üyesinin tutuklanması ve görevden alınmasını Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamındaki taahhütleri ışığında araştırmak üzere bir inceleme ve bilgi toplama misyonunu yerine getirmelerini istedi.

2. Kongre Türkiye'nin, terör saldırılarındaki artış, 15 Temmuz 2016 darbe girişimi, sınırlarında milyonlarca sığınmacı ve savaş dahil olmak üzere, karşı karşıya olduğu tehditlerin farkındadır. Kongre her türlü terörizmi ve şiddet içeren aşırılığı kesinlikle mahkum eder. Hiç kimse Türkiye'nin kendisini ve kurumlarını korumak üzere uygun ve orantılı önlemler alması gerektiğini yadsıyamaz.

3. Kongre şiddet içeren aşırılıkla mücadeleyi öncelikli eylemlerinden biri olarak kabul edip yerel yönetimlerin bu anlamda oynayacakları eşsiz ve önemli bir rollerinin olduğuna ve yerel demokrasinin sağlıklı işlemesinin bu tehditlerle mücadelede temel bir araç teşkil ettiğine inanmaktadır.

4. Bununla birlikte yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin terörle mücadele çerçevesinde gözaltına alınması ve tutuklanması ve tutukluluğu uzatma uygulamasına yaygın bir şekilde başvurulmasının zararlı olduğuna ve Türkiye'nin karşı karşıya olduğu terörist tehditlerle baş etme kapasitesini zayıflattığına inanmaktadır.

5. Kongre, seçilmiş belediye başkanlarının yerine "merkezi makamlar tarafından atanan belediye başkanlarının" görevlendirilmesinin yanı sıra yerel kamu hizmetlerinde yapılan kesintilerden, özellikle de kadın sığınma evlerinin kapatılması ve kadınlara, çocuklara ve risk altındaki ailelere yönelik hizmetlere son verilmesinden endişe duymaktadır.

6. Dolayısıyla Kongre,

a. yerel demokrasiyi güçlendirmek ve her türlü terörizm ve şiddete içeren aşırılıkla mücadele etmek üzere Türk makamlarıyla birlikte çalışma taahhüdünü yeniden teyit eder;

b. İnsan Hakları Komiserinin, Türkiye'ye yaptığı ziyaretler çerçevesinde, özellikle Türkiye'nin Güneydoğusunda, şu anda hapiste olan eski belediye başkanları da dahil, yerel düzeyde seçilmişlerin durumuna özel dikkat çekmesini önerir;

c. Venedik Komisyonunun 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname temelinde alınan, Türkiye'de yerel demokrasinin uygulanmasıyla ilgili önlemlerin anayasaya uygun olup olmadığı konusunda bir görüş hazırlamasını önerir;

d. Kadına Yönelik Şiddet ve Aile İçi Şiddete Karşı Mücadelede Uzmanlar Grubuna (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence -GREVIO) kadın sığınma evlerinin "merkezi makamlar tarafından atanan belediye başkanları" tarafından kapatılmasına ilişkin bildirimlere özel dikkat çekme çağrısı yapmaktadır;

³ 16 Şubat 2017'de İzleme Komisyonu tarafından kabul edilen ön karar taslağı.

Komisyon üyeleri:

L. Verbeek (Başkan), A. Aftanasova, H. Akgün, T. Akyürek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (R. Ervela'nın yerine), P. Avaliani, G. A. Axelsson, D. Azarov, T. Badan (V. Crudu'nun yerine), N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, B. Belin (J.-M. Belliard'in yerine), M. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (H. Hammar'in yerine), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (P. Filippou'nun yerine), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirgiciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doğanoglu, D. Eray (M. Hollinger'in yerine), R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (J. Folling'in yerine), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (J.-P. Liouville'in yerine), 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. Kerimoğlu, J.-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (L. Gillham'in yerine), F. Lec, A. Lubawinski, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (E. Yeritsyan'in yerine), 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 (A. Magyar'in yerine), M.-L. Penchard, H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, G. Raileanu (V. Casian'in yerine), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher (S. Waschke'nin yerine), L. Sfirloaga, A. M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, P. Thornton, K. Tolachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Türel, 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 (H. Carr'in yerine).

N.B.: Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon sekreteri: S. Poirel

e. Avrupa İşkencenin ve İnsanlık dışı veya Onur Kırıcı Ceza ve Muamelenin Önlenmesi Komitesinden (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment-CPT) Türkiye’de tutuklu bulunan yerel düzeyde seçilmiş temsilcilere yönelik insanlık dışı muamele raporlarını, özellikle de tecritte tutulmalarını ve sistematik olarak evlerinden uzaktaki hapisanelere nakledilmelerini incelemesini talep eder;

f. Kongredeki Türk delegasyonunun üyesi olan Nurhayat Altun’un durumunu yasal süreç sonuçlanana kadar takip etmeyi Büro toplantılarının gündemine almaya karar verir.

TAVSİYE KARARI TASLAĞI⁴

1. 8 Şubat 2016'da Kongre Bürosu Türkiye raportörlerinden, seçilmiş belediye başkanları ve meclis üyelerine yönelik giderek artan sayıda tutuklama, gözaltı ve görevden alma nedeniyle Türkiye'nin Güneydoğusunda yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin durumunu araştırmak üzere bir inceleme ve bilgi toplama misyonunu yerine getirmelerini talep etti.

2. Raportörler özellikle bu gelişmelerin Türkiye'nin 9 Aralık 1992'de kabul ettiği ve 1 Nisan 1993'te yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AKAS No. 122, bundan böyle "Şart" olarak geçecek) kapsamındaki taahhütlerini etkileyip etkilemediğini değerlendirme kaygısını taşıdılar.

3. 15 Temmuz 2016 darbe girişimi de dahil olmak üzere Türkiye'de meydana gelen olaylar nedeniyle raportörler misyonlarını Aralık 2016'ya kadar tamamlamadılar, Ankara, İstanbul ve Diyarbakır'da bir dizi görüşme yaptılar. Sürecin bütün aşamalarında Türk makamlarının mükemmel iş birliği ve desteğinden yararlandılar ve aldıkları yardım ve destek ve Kongre ile diyalog kurma istekleri nedeniyle bu makamlara teşekkür ederler.

4. Kongre Türkiye'nin, istikrarına yönelik tehditler, terör saldırılarındaki artış, darbe girişimi, sınırlarında milyonlarca sığınmacı ve savaş dahil, karşı karşıya olduğu zorlukların gayet farkındadır.

5. Kongre her türlü terörizmi ve şiddet içeren aşırılığı kesinlikle mahkum eder. Hiç kimse Türkiye'nin kendisini ve kurumlarını korumak üzere uygun ve orantılı önlemler alması gerektiğini yadsıyamaz.

6. Kongre şiddet içeren aşırılıkla mücadeleyi öncelikli eylemlerinden biri olarak kabul edip yerel yönetimlerin bu anlamda oynayacakları eşsiz ve önemli bir rollerinin olduğuna ve yerel demokrasinin sağlıklı işleminin bu tehditlerle mücadelede temel bir araç teşkil ettiğine inanmıştır.

7. Kongre:

a. yerel düzeyde seçilmiş birçok temsilcinin tutuklanması ve görevden alınmasının yerel düzeyde çoğulcu demokrasiye ağır zarar verme riski taşımasından ve siyasi partileri ve sivil toplumu ciddi olarak zayıflatmasından kaygı duymaktadır;

b. yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin terörle mücadele çerçevesinde gözaltına alınması ve tutuklanması ve tutukluluğu uzatma uygulamasına yaygın bir şekilde başvurulmasının zararlı olduğuna ve Türkiye'nin karşı karşıya olduğu terörist tehditlerle baş etme kapasitesini zayıflatmışına inanmaktadır;

c. seçilmiş yerel temsilcilere yönelik tutuklamaların çoğunun terörizm suçlaması temelinde yapıldığını gözlemlemektedir ki, bu terörizm tanımı Avrupa Konseyi organları, Avrupa Birliği ve diğer uluslar arası örgütler tarafından eleştirilmekte ve Avrupa Konseyi üye devletlerinin çoğundaki uygulama ile ters düşmektedir;

⁴ 16 Şubat 2017'de İzleme Komisyonu tarafından onaylanan ön Tavsiye Kararı Taslağı.

Komisyon Üyeleri:

L. Verbeek (Başkan), A. Aftanasova, H. Akgün, T. Akyürek, M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala (R. Ervela'nın yerine), P. Avaliani, G. A. Axelsson, D. Azarov, T. Badan (V. Crudu'nun yerine), N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, B. Belin (J.-M. Belliard'ın yerine), M. Bespalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (H. Hammar'ın yerine), Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (P. Filippou'nun yerine), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirgiciene, A. Dismore, R. Dodd, G. Doğanoglu, D. Eray (M. Hollinger'in yerine), R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. G. Georgescu, K. Germanova, L. V. Gidei, B. A. Gram (J. Folling'in yerine), R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey (J.-P. Liouville'in yerine), 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. Kerimoğlu, J.-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (alternate: L. Gillham), F. Lec, A. Lubawinski, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan (E. Yeritsyan'ın yerine), 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 (A. Magyar'ın yerine), M.-L. Penchard, H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, G. Raileanu (V. Casian'ın yerine), R. Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schaefer, B. Schleicher-Rothmund, S. Schumacher (S. Waschke'nin yerine), L. Sfirloaga, A. M. Sotiriadou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Türel, 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 (H. Carr'ın yerine).

N.B.: Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon sekreteri: S. Poirel

d. 12 Nisan 1991'de çıkarılan 3713 sayılı Türk Terörle Mücadele Kanununun özellikle ifade edilen bazı beyanlar ve görüşler hususunda kullanılmasının Türkiye'de siyasi çoğulculuk ve yerel demokrasinin pratikteki uygulaması üzerinde olumsuz bir etkisinin olduğunu kaydeder;

e. Eylül 2016'ya kadar aralarında Türkiye'nin de yer aldığı çoğu Avrupa devletinde yürürlükte olan, meşru bir şekilde görevden alınan seçilmiş belediye başkanlarının yerine belediye meclisi tarafından seçilen bir belediye başkanını göreve getirme uygulamasının her türlü kanun dışı icraata karşı yeterli bir güvence olduğu ve bu uygulamanın sürdürülmeyi hak ettiği görüşündedir;

f. Türk Anayasasının 121 Maddesinin 3.Fıkrası uyarınca 1 Eylül 2016'da Olağanüstü Hal kapsamında çıkarılan, merkezi makamlara kovuşturması süren seçilmiş belediye başkanlarının yerine "seçilmemiş belediye başkanlarını" atama yetkisi veren 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Şarta taraf olan Türkiye'nin taahhütlerine, özellikle de yerel yönetimin gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş meclisler veya kurullar tarafından icra edilmesi gerektiğini öngören 3. Maddeye ters düştüğüne inanmaktadır;

g. Türkiye'nin Güneydoğusunda 50'den fazla şehirde seçilmiş belediye başkanlarının tutuklanıp yerlerine "merkezi makamlar tarafın atanan belediye başkanlarının" getirilmesinin bu bölgedeki fiili yerel demokrasi uygulamasını etkin bir şekilde askıya aldığını kaydeder zira bu şehirlerdeki belediye meclislerinin çoğu faaliyetlerini durdurdular ve neredeyse altı milyon Türk vatandaşı yerel düzeyde siyasi temsilden mahrum bırakıldı ki bu da Şartın 7. Maddesinin 1. Fıkrasını ihlal etmektedir (yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirmeleri);

h. bu belediye meclislerinin yetkilerinin ve sorumluluklarının "merkezi makamlar tarafından atanan belediye başkanlarına" devredilmesinin Şartın 8. Maddesinin 3. Fıkrasının ihlal eden orantısız bir idari denetim şekli olduğuna inanmaktadır;

i. İçişleri Bakanının 11 Kasım 2016'da valilere gönderdiği genelgeyle eş-başkanlık sisteminin illegal ilan edilmesinden ve eş başkanların tayin edilmesinin suç sayılmasından endişeye kapılmaktadır;

j. yerel kamu hizmetlerinde gidilen tedrici kesintiden ve özellikle kadın sığınma evlerinin kapatılması ve kadınlara, çocuklara ve ailelere yönelik diğer hizmetlere son verilmesinden kaygı duymaktadır. Vatandaşlara sunulan hizmetlerde yapılan bu tür kesintiler Şartın 4. Maddesinin 4. Fıkrası (yerel makamlara verilen yetkiler tam ve münhasırdır) ve 9. Maddesinin 1. Fıkrasını (yerel makamlara serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır) ihlal etmektedir.

8. Kongre yukardaki hususlar ışığında Bakanlar Komitesine Türk makamlarını aşağıdaki hususları yerine getirmeye davet etme çağrısında bulunur:

a. "merkezi makamlar tarafından atanan belediye başkanları"na ilişkin yasama önlemlerini iptal etmek ve belediye başkanının görevden alınması halinde belediye meclislerine bir başkan vekili seçme yetkisini vermek;

b. yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin tutuklanmasının Avrupa Konseyi standartlarıyla uyumlu bir şekilde alınan, ulusal hukuk usulüne uygun bir karar olmasını sağlamak;

c. duruşma-öncesi tutuklu olan yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin serbest bırakılmaları amacıyla, durumlarını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine uygun olmasını sağlamak üzere incelemek ve uygun olduğu hallerde derhal serbest bırakmak;

d. 11 Kasım 2016 tarihli bakanlık genelgelerini eş-başkanların atanmasını yasal hale getirecek şekilde gözden geçirmek;

e. Türk mevzuatını terörizm tanımını Avrupa standartlarıyla, özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadıyla uyumlu hale getirmek üzere gözden geçirmek;

f. Kongredeki Bağımsız Uzmanlar Grubunun Türk üyelerinin görevlerini yerine getirmek ve bu amaçla özgürce dolaşmak için serbest bırakılmasını sağlayacak uygun önlemleri almak.