

31. OTURUM

CG31(2016) 09 prov
29 Eylül 2016

Kadınların yerel ve bölgesel kademelerde siyasi katılımı ve temsili

Güncel Konular Komisyonu

Raportör¹: Inger LINGE, İsveç (L,EPP/CCE)

Karar Taslağı (oylama için)	2
Tavsiye Kararı Tasağı (oylama için)	5

Özet

Raporda, yerel ve bölgesel yönetimler bakış açısından, kadın ve erkeklerin Avrupa Konseyine üye ülkelerdeki siyasi yaşama ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresine seçilecek ulusal delegasyonlara dengeli bir biçimde katılımına dair veri ve politikaların analizi yer almaktadır. Raporda bu alandaki mevcut yasal ve siyasi çerçevenin ana hatları sunulmakta, toplumsal cinsiyet kotaları uygulanması ve sivil toplum örgütleriyle ağlar oluşturulması da dahil olmak üzere bu çerçevenin iyileştirilmesine yönelik yol ve yöntemler araştırılmaktadır.

Raporda yerel ve bölgesel yönetimler, kadınların herhangi bir karar verici kurumda temsil oranının %40'ın altına düşmemesini sağlamaya davet edilerek, adayların izlenmesine ve değerlendirilmesine ve seçimlerin evrimine ilişkin toplumsal cinsiyet dağılımına göre ayrıştırılmış istatistikler oluşturmaya teşvik edilmektedirler. Raporda aynı zamanda hükümetlere, bu gayretlerinde yerel ve bölgesel yönetimleri desteklemeleri için çağrıda bulunulmakta ve seçimlerde adaylara kota uygulamak üzere yasal reformlar yapmaları, kadınların siyasi katılımını olumsuz etkilemesi halinde siyasi sistemlerini yeniden düzenlemeleri ve Bakanlar Komitesinin (2003)3 sayılı Tavsiye Kararını uygulamaları tavsiye edilmektedir.

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

KARAR TASLAĞI²

1. Erkeklerle, dünya nüfusunun %50'sini oluşturan kadınlar arasında siyasi temsil açısından eşitlik sağlanması, temsili demokrasinin işlerliği açısından yaşamsal bir önem taşıdığı gibi, siyasi katılımın bir ön koşuludur. Seçimlerde aday olma ve seçilme hakkı dahil olmak üzere, Avrupa Konseyine üye bütün ülkeler kadınlarla erkeklerin yasalar önünde eşitliğini teminat altına almaktadır. Ancak uygulamada kadınların toplumsal yaşamda sorumluluk alma ve seçimle göreve gelme fırsatını engelleyen çeşitli faktörler mevcuttur.

2. Eğitime ve/veya istihdama erişimde eşitsizlik, siyasi kurumlar sistemi, parti sistemleri, partinin ne derecede destek sağladığı, olumsuz yaklaşımlar ve ön yargılar kadınların siyasi yaşama katılımının önündeki en önemli faktörler arasında yer almaktadır. Kadınlar günümüz Avrupa'sında özel yaşamlarıyla iş yaşamları arasında denge kurmakta güçlüklerle karşı karşıya olmanın yanı sıra, sıklıkla ayrımcılığa maruz kalmakta ve kendilerini izleyecek genç kuşaklar için rol modeli olmalarını engelleyen, kamusal ve siyasi yaşamda kendilerini güçsüzleştiren olumsuz tavırlara maruz kalmaktadırlar.

3. Kadınların siyasete katılımını destekleyen, toplumsal cinsiyet kotalarıyla ilgili seçim sistemlerinin etkili bir biçimde uygulanması, daha dengeli bir toplumsal cinsiyet katılımına ve böylece siyasette ve kamuda daha adil bir karar verme sürecine yol açabilecek ve bunun sonucunda da siyasi sürecin kalitesini ve inandırıcılığını iyileştirebilecek son derece önemli bir faktördür.

4. Kadınların siyasete katılımını etkileyen yegane faktör seçim sistemleri ve cinsiyet kotaları değildir. Kadınların politikada temsil edilmesinin, gerek tanım olarak gerekse esas itibarıyla etkili bir biçimde artırılabilmesi için, seçim mevzuatının değiştirilmesinin ötesinde daha geniş ve kapsamlı bir yaklaşıma ihtiyaç vardır.

5. Avrupa Konseyi'nin insan hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği alanlarındaki öncü girişimleri sonucunda kadın haklarını önemli ölçüde ileriye götürebilecek ve Avrupa Konseyine üye ülkeleri gerçek toplumsal cinsiyet eşitliğine daha da yaklaştırabilecek sağlam bir yasal ve siyasi çerçeve oluşturulmuştur. Avrupa Konseyinin bütün kurumlarında dengeli katılım, toplumsal cinsiyetin ana akım politikalara dahil edilmesi, bu yönde spesifik adımlar atılması ve sonuçların izlenmesi yönünde aynı talepler mevcuttur.

6. 2003 yılında, Bakanlar Komitesi (2003)3 sayılı Tavsiye Kararında dengeli katılımı, siyasi ve kamusal yaşamdaki bütün karar verici kurumlarda her iki cinsiyetin de asgari %40 oranında katılımı olarak tanımlamıştır. Bu koşul Avrupa Konseyi 2014-2017 Eşitlik Stratejisi belgesinde de teyit edilmiştir.³

7. Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin (PACE) 2010 yılında kabul ettiği 1706 sayılı Kararında kadın ve erkeklerin siyasi yaşama eşit katılımının demokrasinin temel taşlarından biri olduğu vurgulanarak üye ülkelere, seçim sistemleriyle ve toplumsal cinsiyet kotalarıyla ilgili tedbirlerini,

2 Güncel Konular Komisyonunca 22 Mart 2016'da onaylanan ön karar taslağı ve ön tavsiye kararı taslağı

Komisyon üyeleri:

F. Mukhametshin (Başkan), M. Byrne (1. Başkan Yardımcısı), J. Neumann, (2. Başkan Yardımcısı), E. Yeritsyan (4. Başkan Yardımcısı), L. Aadel, S. Aliyeva, A. I. Alos Lopez, A. Ambros, A. Antosova, P. B. Andersen (yede: S. Andersen), E. Atkinson, C. Avanzo, G. A. Axelsson, S. Barnes, A. Benli, G. Bende (yede: G. Iles), L. Blaskovicova, S. Bohatyrychuk-Kryvko, A. Boff, G. Boschini, A. Bidav, F. Bizzocchi, A. Brand, E. Campbell-Clark, Y. Çelik, L. Cederskjold, P. Chesneau, D. Davidovic, Z. Damjanovski, C. Dejonghe, N. Dirginciene, Z. Dragunkina, S. Gallo, F. Gamberdinger, G. Grzelak, J. V. Den Hout (yede: A. V. Der Tuuk), G. Ioakeimidis, S. V. Dooren, I. Emic, I. Ersoy, E. Flyvholm, J.-L. Gaultier, F. Gezmiş, D. Ghisletta, K. Gloanec-Maurin, G. Grzelak, A. Grotheer, G. Ioakeimidis, M. Kardinar, M. Kazandzhiev, M. Kocatepe, L. Kompier, H. Kole, A. Kordfelder, H. Kuhn-Theis, A. Leskovar, I. Linge, M. S. Luca, N. Iakymchuk, A. Magyar, G.M. Mallia, H. Marva (yede: S. Janatuinen), K. Matyjaszczyk, M. Medaric, Y. Mishcheryakov (yede: V. Novikov), M. Muller, S. Orlova, M. Özçinar, N. Palova, O. Pasevych, G. Pavlidis, C. Popa, L. Perikli, O. Pesic, N. Rafik-Elmrini, A. Ravins, F. Ramos, M. Reyes Lopez, Y. Renström, N. Rosu, T. Romashova, A. Romaniuk, M. Ryo, Y. Rzaeva, M. Rira, A. Sokolov, H. Sonderegger, M. Subaşıoğlu (yede: M. Aydın), J.-L. Testud, G. Tkemaladze, A. Tragaioli, B. Toce, L. S. Vennesland, C. Vesovic, J. M. Vila-Bastida, E. Yeritsyan, N. Yakymchuk, J. Warmisham, D. Zagumenniy, J. Watson (yede: R. Saunders), P. Weidig, U. Wüthrich-Pelloli, L. Zaia

Önemli Not: Oylamaya katılan üyelerin adları italik harflerle belirtilmiştir.

Komisyon Sekreteryası: Sedef Cankocak, Muriel Grimmeissen

3 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> ve

https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

toplumsal cinsiyet konusuna duyarlı yurttaşlık eğitimiyle ve toplumsal cinsiyetle ilgili ön yargılı girişimlerin ortadan kaldırılmasıyla ilişkilendirmeleri tavsiye edilmiştir.⁴

8. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ("Kongre") seçim gözleme ziyaretlerini gerçekleştirirken bir başlangıç noktası olarak, Seçimle ilgili konularda İyi Uygulamalar Kurallarına (2002 yılında Avrupa Konseyi'nin "Venedik Komisyonunca" kabul edilmiştir) atıfta bulunur. Söz konusu kurallarda hangi seçim sisteminin seçileceği, eşit seçme hakları ve eşit seçme yetkisi gibi belirli ilkelere uyulması koşuluyla, ilgili ülkeye bırakılmaktadır. Nitekim Venedik Komisyonu da, "Anayasal bir temele dayalı olması halinde, kadın ve erkek adayların asgari bir yüzdede olmasını gerekli kılan yasal kuralların, eşit seçme ve seçilme hakkı ilkesine ters düşmediği" görüşünü de benimsemiştir.⁵

9. Kota konusuna gelince, Kongre, Kuruluş Belgesinin (2007) Madde 21.d'si uyarınca kendi kurumu içerisinde kadın ve erkek eşitliği ilkesine uymayı kabul etmiş olup, 2008 yılından beri delegasyonlarında eksik temsil edilen cinsiyetin yüzde 30 oranında temsil edilmesi taahhüdünde bulunmuştur. Uygulamada, 2011 yılından beri kadın katılımının asgari %30 oranında olması sağlanmış olup, bu uygulama sadece ulusal delegasyonların üyeleri olarak değil, Kongre kurumlarının başkanları ve başkan yardımcıları olarak da, kadınların katılımı açısından çok başarılı olmuştur. Bununla birlikte, siyasi veya kamusal yaşamda herhangi bir karar verici kurumda kadınların veya erkeklerin temsil oranının %40'ın altına düşmemesi ve bunun Kongredeki komisyonlarda liderlik kademelerinde temsil edilmeye ilgili kurallara da uygulanmasını sağlamaya yönelik Bakanlar Komitesinin 2003 sayılı Tavsiye Kararında öngörülen hedeflere uyulması için henüz kat edilmesi gereken yol vardır.

10. Kongre yukarıdakilerin ışığında ve kadınların siyasi yaşama katılması ve siyasi yaşama katılımının iyileştirilmesi bakımından, Avrupa Konseyinin yerel ve bölgesel yönetimlerini ve bunların ulusal derneklerini aşağıdakileri uygulamaya davet eder:

a. kadınların ve erkeklerin siyasi veya kamusal yaşamdaki herhangi bir karar verici kurumda temsil oranlarının %40'ın altına düşmemesini sağlamak için Bakanlar Komitesinin siyasi ve kamusal karar verme süreçlerine kadınların ve erkeklerin dengeli bir biçimde katılımına dair (2003)3 sayılı Tavsiye Kararını uygulamaya;

b. Kongrenin, seçilmiş temsilcilerin görev yapma koşullarına dair 393 (2015) sayılı Kararına uygun bir biçimde, yerel ve bölgesel yönetimlerde siyasi işlerin, örneğin aile yaşamına uygun toplantı saatleri uygulamak ve çocuk bakımı için destek sağlamak gibi uygulamalarla, kadınların seçimlerde aday olmalarını engellemeyecek bir biçimde yapılmasını temin etmeye;

c. adayların ve seçimlerin evrimini analiz ederek, toplumsal cinsiyet dağılımına göre ayrıştırılmış istatistikler ve toplumsal cinsiyet açısından izlenmesine yönelik araçlar geliştirerek, siyasi ve kamusal yaşama dengeli katılımın sağlanmasında sağlanan başarıyı değerlendirmeye ve rapor etmeye;

d. kapasite artırma programları, aday eğitimi, işe alma programları, yeni üyeler için bir mentorluk sistemi veya topluluk önünde konuşma eğitimi gibi girişimlerle kadınların siyasi yaşama katılımını geliştirmeye yönelik özgün tedbirler geliştirip uygulamaya;

e. toplumsal cinsiyet eşitliği komitelerinin kurulmasını, kadın gruplarıyla kadınların siyasi yaşama katılımını ve kadın adayları destekleyen STK'lar arasında sosyal ağlar oluşturulmasını desteklemeye;

f. toplumsal cinsiyetin bütçelere bir analiz ve kontrol kategorisi olarak dahil edilmesi suretiyle bir toplumsal eşitlik aracı olarak kullanılmasıyla, toplumsal cinsiyet içerikli bütçeleme kavramını çalışma süreçlerinin bir parçası haline getirip uygulamaya;

g. var oldukları ortamlarda, kota düzenlemelerine uyararak, kadınların aday listelerine erkeklerle eşit bir temelde dahil edilmelerini sağlayacak, güvenilir izleme mekanizmalarını yürürlüğe sokmaya;

h. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi (*Council of European Municipalities and Regions-CEMR*) girişimi olan Yerel Yaşama Kadınların ve Erkeklerin eşit bir biçimde katılımına dair Avrupa Bildirgesini imzalayıp uygulamaya;

11. Kongre yerel ve bölgesel siyasi yaşamda sürdürülebilir toplumsal eşitliği sağlamaya dair 303 sayılı Kararını hatırla tutarak, aşağıdakileri yerine getirme taahhüdünde bulunur:

4 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=en>

5 <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023rev-e>

a. kadınların veya erkeklerin siyasi veya kamu yaşamında herhangi bir karar verici kurumda temsilinin %40'ın altına düşmemesi için, Bakanlar Komitesinin (2003)3 sayılı tavsiye kararına uymak için çaba gösterme;

b. Kongre dahilinde toplumsal cinsiyet dağılımını izleyerek, delegasyonların her dört yılda bir yenilenmesinde, ilgili verileri yayınlama (tam ve yedek üyeler, komisyon, siyasi grup ve çalışma gruplarının başkanları ve raportörler dahil olmak üzere);

c. çalışma süreçlerine toplumsal cinsiyet temelli bütçeleme kavramını dahil edip uygulama;

d. siyasi partilerin adayları bulma, seçme ve aday gösterme suretiyle kadınların siyasi yaşama katılmalarını yaygınlaştırmadaki yaşamsal rolü göz önüne alındığında, kadınların eksik temsilinin ardındaki nedenleri irdeleyerek, kadınların siyasi yaşama dahil edilmesine yönelik spesifik eylem planları oluşturmak üzere, Kongrede temsil edilen siyasi grupları, ilgili siyasi partilerle lobi faaliyetinde bulunmaya (yerine göre, ulusal veya bölgesel düzeyde) davet etme.

;

TAVSİYE KARARI TASLAĞI⁶

1. Erkeklerle, dünya nüfusunun %50'sini oluşturan kadınlar arasında siyasi temsil açısından eşitlik sağlanması, temsili demokrasinin işlerliği ve kalitesi açısından yaşamsal bir önem taşıdığı gibi, adil ve eşitlikçi bir siyasi katılımın bir ön koşuludur.
2. Seçimlerde aday olma ve seçilme hakkı dahil olmak üzere, Avrupa Konseyine üye bütün ülkeler kadınlarla erkeklerin yasalar önünde eşitliğini güvence altına almaktadır. Ancak uygulamada kadınların toplumsal yaşamda sorumluluk alma ve seçimle göreve gelme fırsatlarını engelleyen çeşitli faktörler mevcuttur. Günümüz Avrupa'sında kadınlar sıklıkla ayrımcılığa maruz kalmakta ve kamu ve siyasi yaşamda kendilerini güçsüzleştiren olumsuz tavırlara maruz kalmaktadırlar.
3. Avrupa Konseyinin insan hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği alanlarındaki öncü girişimleri sonucunda, kadın haklarını önemli ölçüde ileriye götürebilecek ve Avrupa Konseyine üye ülkeleri gerçek toplumsal cinsiyet eşitliğine daha da yaklaştırabilecek sağlam bir yasal ve siyasi çerçeve oluşturulmuştur.
4. 2003 yılında, Bakanlar Komitesi (2003)3 sayılı Tavsiye Kararında dengeli katılımı, siyasi ve kamusal yaşamdaki bütün karar verici kurumlarda her iki cinsiyetin de asgari %40 oranında katılımı olarak tanımlamıştır. Bu koşul Avrupa Konseyi 2014-2017 Eşitlik Stratejisi belgesinde de teyit edilmiştir.⁷
5. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ("Kongre") toplumsal eşitlik politikalarını Bakanlar Komitesinin (2003)3 sayılı Tavsiye Kararına, Avrupa Konseyi 2014-2017 Eşitlik Stratejisine (bu stratejide siyasi yaşamda ve kamu yaşamında bütün karar verici kurumlarda her iki cinsiyetin de asgari olarak %40 oranında temsil edilmesi koşulu getirilmiştir) ve üye ülkelere seçim sistemleriyle ve toplumsal cinsiyetle ilgili tedbirlerini toplumsal cinsiyet konusuna duyarlı yurttaşlık eğitimi ile ilişkilendirmelerini ve toplumsal cinsiyet ön yargılarını ortadan kaldırmalarını tavsiye eden Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisinin 1706 (2010) sayılı Kararına dayandırmıştır.
6. Kongre, yerel ve bölgesel seçimlere eşit erişime dair 273 (2009) sayılı Tavsiye Kararında üye devletlerin, erkeklerin ve kadınların aday listelerinde dönüşümlü olarak yer almalarını sağlayan, buna uyulmaması halinde para cezaları içeren ve eksik temsil edilen cinsiyetin belediyelerin ve bölgelerin icra kurullarında sorumlu konumlara gelebilmelerini mümkün kılan yerel ve bölgesel seçim sistemini benimsemelerini savunmuştur.
7. Kongre, Kuruluş Belgesinin (2007) Madde 21.d'si uyarınca kendi kurumu içerisinde kadın ve erkek eşitliği ilkesine uymayı kabul etmiş olup, 2008 yılından beri delegasyonlarında eksik temsil edilen cinsiyetin yüzde 30 oranında temsil edilmesi taahhüdünde bulunmuştur. Uygulamada, 2011 yılından beri kadın katılımının asgari %30 oranında olması sağlanmıştır.
8. Kongre, yukarıdakilerin ışığında ve kadınların siyasi yaşama katılmasının ve siyasi yaşamda temsil edilmesinin iyileştirilmesi bakımından, Bakanlar Komitesini, üye devletleri aşağıdakileri yerine getirmeye teşvik etmeye davet eder:
 - a. 2003'ten bu yana meydana gelen değişiklikleri ve gelişmeleri değerlendirerek ve alınan sonuçları ilgili yönlendirme komisyonlarında ele alarak, Bakanlar Komitesinin (2003)3 sayılı Tavsiye Kararını uygulamaya;
 - b. hem erkeklerin hem de kadınların siyasi veya kamusal yaşamdaki tüm karar verici kurumlarda asgari olarak temsili için %40'lık baraja uyma maksadıyla kadınların siyasi katılımını iyileştirmeye yönelik spesifik tedbirlerin yaygınlaştırılması ve uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimleri desteklemeye;
 - c. halen çeşitli üye devletlerde mevcut olan iyi uygulamalara dayalı olarak, seçimlerin ve adayların yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde izlenmesi maksadıyla, toplumsal cinsiyet dağılımına göre ayrıştırılmış resmi seçim istatistikleri ve araçları oluşturmayı göz önüne almaya ve bu süreçte yerel ve bölgesel yönetimleri desteklemeye;

6 Bakınız 2 No.lu dipnot

7 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2229> ve https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02_GenderEqualityProgramme/Council%20of%20Europe%20Gender%20Equality%20Strategy%202014-2017.pdf

d. tüm yönetim kademelerinde, kadınların siyasi yaşama katılımını ve kadın adayları destekleyen STK'larla sosyal ağlar oluşturan toplumsal cinsiyet eşitliği komitelerinin kurulmasını teşvik etmeye ve desteklemeye;

e. seçimlerde adaylar için kota uygulaması için mevzuat reformu yapmayı göz önüne almaya, bunlara uyulmaması halinde parasal cezalar getirmeye ve seçimlerde belirli oranların uygulandığı sistemler varsa, kadınların ve erkeklerin bu uygulamaya "fermuar sistemi" olarak da adlandırılan, dönüşümlü olarak dahil edilmesini göz önüne almaya;

f. seçim sistemleri kadınların siyasi katılımına ve temsiline olumsuz etki yapıyorsa, seçim sistemlerini gözden geçirip gerekli değişikliği yapmayı göz önüne almaya davet eder.

9. Kongre aynı zamanda, Bakanlar Komitesini bu tavsiye kararının ve ekteki açıklayıcı notun takibi maksadıyla uygun bir format içerisinde Kongre ile siyasi diyalog içine girmeye davet eder.