The Congress
of Local and Regional Authorities

Bölgeler Meclisi

30. OTURUM
Strazburg, 22-24 Mart 2016

CPR30(2016)02-PROV
29 Şubat 2016

Dönüşmekte olan bir Avrupa'da özerklik ve sınırlar

Ulus-altı yönetim kademelerinin statü, yetki ve sınırlarının iç hukuk kapsamında korunma ve değiştirilmesine ilişkin ilke, çerçeve ve usuller

Yönetişim Komitesi

Raportör:[1] Karl-Heinz LAMBERTZ, Belçika (R, SOC)

Karar taslağı (oya sunulmak üzere) 3
Tavsiye Kararı Taslağı (oya sunulmak üzere) 5

Özet

Birbirine zıt ilkeler olan devletin birliği ve ulus-altı yönetim kademelerinin özerkliği arasındaki denge, sürekli bir uyarlamayı gerektirmektedir. Daha kökten bir uyarlama, bu yönetim kademeleri arasındaki yetki dağılımında, hatta ulus-altı yönetim birimlerinin yasal/anayasal statüsünde değişiklikleri tetikleyebilir. Ulusal hükümetle ulus-altı yönetim kademesi arasında anlaşmazlık ve çatışma çoğu zaman kaçınılmaz bir sonuçtur.

Karşılaştırmalı yönteme dayalı bu raporda, Avrupa'nın çeşitli iç hukuk uygulamalarında milli yönetim kademesinin altındaki yönetim kademelerinin anayasalarında, yetkilerinde, finansal kaynaklarında, sınırlarında ve toprak statülerinde değişiklik yapılmasına ilişkin normatif teminat ve usullerin yanı sıra, çatışmaların önlenmesi ve çözüme kavuşturulmasını amir ilkeler de incelenmektedir. Karşılaştırmalı değerlendirmelerde iyi uygulamalar tespit edilmekte ve bunlar Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçeve Belgesi ile ilişkilendirilmektedir. Amaç, ulus-altı yönetim kademelerinin statüsünü, yetkilerini ve sınırlarını iç hukuk kapsamında korumaya ve bunlarda değişiklik yapmaya yönelik ilke, çerçeve ve usulleri ortaya koyabilmektir.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgeler Meclisi
EPP/CCE: Kongre'deki Avrupa Halk Partisi Grubu
SOC: Sosyalist Grup
ILDG: Bağımsız Liberal ve Demokratik Grup
ECR: Avrupa Muhafazakarları ve Reformcuları Grubu
NR: Kayıtlı olmayanlar

Kongre bu kararla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini, iç hukuklarında yer alıyorsa, bölgesel özyönetim ilkelerine uyumu temin edecek yargı süreçlerini tercih etmeye ve aynı zamanda, çatışmaların önlenmesi ve çözüme kavuşturulmasında merkezi hükümetle etkili ve saydam bir diyalogu içeren usulleri geliştirip iyileştirmeye davet etmektedir. Kongre bu kararla Avrupa Konseyi üyesi ülkeleri, toprak anlaşmazlıklarına barışçı ve anayasal çözümler bulunmasını teşvik ve tasdike devam etmeye ve ulus-altı yönetim birimlerinin sınır ve toprakla ilgili statülerinde halkla önceden istişarede bulunmadan,değişiklik yapmaktan kaçınmaya çağırmaktadır.

KARAR TASLAĞI[2]

1. Avrupa tarihi boyunca devletlerin toprak sınırlarında sürekli değişiklikler yapılmıştır. Ancak, 2. Dünya Savaşı'ndan Berlin duvarının yıkılmasına kadar, Avrupa toprak sınırlarında görülmemiş bir istikrar dönemi yaşanmıştır.

2. 1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasından ve Sovyet blokunun dağılmasından bu yana, Avrupa, sınırlarının "çoğalması" gerçeğini yeniden yaşamaya başlamış olup, bu değişim hızında bir yavaşlama olmadığı görülmektedir. Sınırlar, bazen da ilgili halkların arzuları hilafına, yeniden çizilmeye devam etmektedir.

3. 1945'ten bu yana Avrupa'da gerçekleştirilen tüm hükümetler arası işbirliği girişiminin temelinde hukukun üstünlüğü, devletlerin ulusal egemenliği ve iyi komşuluk ilişkileri ilkeleri yer almıştır. Üye ülkelerin sınırlar ve özerklik statüleriyle ilgili olarak yapılmasını arzu edecekleri herhangi bir değişiklikte bu ilkeler bir ön koşul oluşturmaktadır.

4. Toprak sınırlarının yeniden düzenlenmesinin bir gereklilik haline geldiği durumlarda, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında standart oluşturma yetkinliğini önemli ölçüde geliştirmiş olan Avrupa Konseyi, giderek çeşitlenen nüfustaki gerginliklerin giderilmesinde bir araç olarak kullanılmak üzere uygun demokratik yöntemleri yaygınlaştırmak için iyi bir konumdadır.

5. Çoğulcu bir demokraside bireylerin ve grupların sadece etnik, kültürel, dille ilgii ve dinsel kimliklerine saygı gösterilmekle kalınmamalı, aynı zamanda onların bu kimliklerini ifade etme, koruma ve geliştirmelerine olanak sağlayacak uygun koşullar da yaratılmalıdır.

6. Üye ülkelerde toprak sınırlarında ve özerklik statülerinde değişiklik yapılmasında uygulanacak usuller istikrarlı, kabul görmüş ve yasal olarak oluşturulmuş bir çerçevenin parçası olmalıdır. Yapılacak her değişiklik, saydam bir biçimde, gerekli usullere uyarak ve merkezi hükümet, bölgesel yönetimler ve ilgili tüm taraflarla gerçekleştirilecek sürdürülebilir bir diyalog vasıtasıyla yapılmalıdır.

7. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi:

a. Avrupa Konseyi Kuruluş Belgesi giriş bölümü ve 1. maddesini;

b. Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçeve Belgesi'ni;

c. Ulusal Azınlıkların Korunmasına dair Avrupa Konseyi Çerçeve Sözleşmes'ini (CETS No.157);

d. Avrupa Konseyi Üye Ülkeleri Devlet ve Hükümet Başkanları Viyana Deklarasyonu'nu (1993);

e. Avrupa'da özel statüyü haiz bölge ve toprak parçalarına dair 346 (2013) No.lu Kongre Tavsiye Kararını;

f. Bakanlar Komitesi'nin üye ülkelere gönderdiği yerel ve bölgesel yönetimlerin sınırlarının ve/veya yapısının reform süreçlerine dair Rec (2004) 12 sayılı Tavsiye Kararı'nı;

g. Bakanlar Komitesi'nin üye ülkelere gönderdiği, yerel düzeydeki referandumlar ve halk girişimleriyle ilgili R (96) 2 sayılı Tavsiye Kararı'nı göz önüne alarak;

---

2 Yönetişim Komitesinin (Bölgeler Meclisi üyeleri) 25 Şubat 2016'da yazılı usulle onayladığı karar ön taslağı

Komite üyeleri;

A. Aftanasova, .T. Aldozo, S. Ali, R.Aliyev, *K. Bakogiannis*, *J. Baxter, E. Beruashvili*, *F. Blak*, *M. Bora*; *J. Borel-Lincertin*, *G. Boschini*, *A.S. Bucak*; *I. Cavo*; *H.H. Celikyay*; *A. Chernetskiy*, M. Crovetto-Harroch, *M. Czarski*, *A. Dalipi*; *Y.A. Demirci*, *S. Dickson*, A. Dimitrov*, I. Dourou*; E. Eicher, *L. Erturk*, *S. Filo*; G. Geguzinskas, *J. German*; D. Giannoni, *V. Golenko*, V. Golubovic, *H. Hashimli,* V. Hovhannisyan, *A. Hulthen*, *S. Ilvessalo*, *A. Ionescu*, J. Jalinska, *B. Jansson*, *Z. Jelicic*, D. Juozapaviciene, *P. Karleskind*, *A. Karlin*, *A. Khoroshavin*, *A. Klarik*, *N. Komarova*, *D. Koren, B. Kornbek*, *L. Kostkina*, *A. Kriza*, *J. Kubitzki*; *M. Kurze*; *K.H. Lambertz*, *L. Lassakova*, *P. Leuba*, *J. Lewis*; *S. Lisovsky*, *J. Madelaine*, *M. Mahmutbegovic*, *F. Maitia*, M. Marin Gonzalez; *B. Marziano*, *P. Matvienko*, *M. Mazur*, *C. MacKelvie*, *J. Meijers*, *R. Mennea*, *M.M. Mialot Muller*, A. Mifsud, I. Misheva, *D. Müller*, *C. Nechifor*, *M. Neugnot*, *J. Novotny*, *P. Obukhov*, *O. Olavsen, H.M. Palancioglu*, *V. Pasqua*, J. Pastor, *Z. Perisic*, A. Petrosyan, *F. Pigliaru*, *A. Pruszkowski*, *P. Puy Fraga*, *O. Sanli*; *B. Schleicher-Rothmund*; *S. Schumacher*; *N. Skrypchenko* ; *S. Straubinger*, *W. Taubeneder;* I. Totev, *A. Udzenija*, *S. Ugrekhelidze*, *H. Van Staa, P. Vargas Maestre*, *J. Verstreken,* J.M. Vila Bastida*; .D. Wilcox;* M. Zachariades*; L. Zaia.*

Dikkat: oylamaya katılan üyelerin adları italikle yazılmıştır.

Komite sekreteryası: Bay T. Lisney , komite sekreteri ve Bayan M. Benderra, komite eş-sekreteri

8. Bölgesel yönetimler ile merkezi hükümet arasındaki ilişkinin devletin birliği, egemenliği ve toprak bütünlüğüne gereken tüm saygı gösterilmek suretiyle karşılıklı sadakat ilkesine dayandırılması gereğini dikkate alarak,

9. Üye ülkelerin sınırlarının yeniden çizilmesi ve toprak sınırlarıyla ilgili düzenlemelerin değiştirilmesinde, uluslararası standartların gözardı edilmesi ve demokratik olmayan vasıtalara başvurulmasından endişe duyarak,

10. Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerini:

a. İç hukuklarında yer alıyorsa, yerel ve bölgesel özyönetim ilkelerine uyulmasını sağlamak üzere gerektiğinde yargı kurumlarına başvurmaya;

b. Ülke dahilindeki bir kopma (*uluslararası hukuka göre ülke bağımsızlığını kazandığında, o sırada ülkenin parçası olan bir toprağın ayrılması, çvrm. notu*) veya ayrılma (*ülke bağımsızlığını kazandığında, o sırada ülkenin bir parçası olmayan toprak parçasının ayrılması*) talebinin anayasal bir çerçevede değilse, kurumsal bir çerçevede gerçekleşmesini sağlamaya ve buna tekabül eden sürecin ilgili tüm halklarla istişareyi içermesini sağlamaya;

c. Öngörülen çözümlerin mümkün olduğunca meşru olmasını sağlamak üzere, çatışmayı önleme ve çözüme kavuşturma sürecinde, merkezi hükümetle saydam ve tarafların temsil edildiği kurumsal bir diyalogu geliştirip iyileştirmeye davet eder.

11. Kongre, Yönetişim Komitesi'ni:

a. 2017'de "Dönüşmekte olan bir Avrupa'da özerklik ve sınırlar" başlıklı yüksek düzeyde bir uluslararası konferans düzenlemeye;

b. İç hukuk dahilinde, bölgesel unsurların statüsünü, yetkilerini ve sınırlarını korumaya ve bunlarda değişiklik yapmaya yönelik ilkeler, çerçeveler ve usuller üzerindeki çalışmalarını daha da geliştirmeye;

c. Bölgesel unsur ve kurumların bölgesel çatışmaları hafifletmeye yönelik potansiyeli üzerinde görüşmelere devam etmeye davet eder.

TAVSİYE KARARI TASLAĞI[3]

1. Avrupa tarihi boyunca tekrarlanan sınır değişiklikleri yaşamıştır. Bu değişikliklerin çoğu gerek fetihler gerekse uluslararası konferanslar yoluyla, savaşların sonucu olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 2. Dünya Savaşı'dan Berlin duvarının yıkılmasına kadar Avrupa, toprak sınırlarına ilişkin görülmemiş bir istikrar dönemi yaşamıştır.

2. 1989'dan beri Avrupa'nın toprak sınırlarının düzenlenmesinde önemli değişiklikler meydana gelmiş olup, bu değişim hızında bir azalma gözlenmemektedir. Ulusal ve ulus-altı yönetim kademelerinin sınırlarının yeniden çizilmesine devam edilmekte ve bu yapılırken, ilgili halkların arzularına pek az önem verilmektedir. Bu yıl "Avrupa'da 70 yıllık barış" kutlamaları yapılmasına rağmen, Avrupa'da şiddetli çatışma tehdidi, yeniden merkezileşme tehdidi ve ekonomik ve mali krizi izkeyen mali kısıntılar ulus-altı yönetim kademelerinde anlamlı bir özerk yönetişimi tehlikeye sokmaktadır.

3. Avrupa'da gerçekleştirilen tüm hükümetler arası işbirliğinin temelinde hukukun üstünlüğü, devletlerin ulusal egemenliği ve iyi komşuluk ilişkileri ilkeleri yer almaktadır. Üye ülkelerin sınırlar ve özerklik statüleriyle ilgili olarak yapılmasını arzu edecekleri herhangi bir değişiklikte bu ilkeler bir ön koşul oluşturmaktadır.

4. Avrupa Konseyi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü alanlarında normatif ve standart koyucu güç olmada büyük ilerleme kaydetmiş olmasına rağmen, giderek çeşitlenen nPufus toplulukları arasındaki gerginliklerin giderilmesinde toprak sınırlarının yeniden düzenlenmesinde demokratik ve katılımcı veya kapsayıcı yöntemleri yaygınlaştırmada daha az başarılı olmuştur.

5. Çoğulcu bir demokraside bireylerin ve grupların sadece etnik, kültürel, dille ilgili ve dini kimliklerine saygı gösterilmekle kalınmamalı, aynı zamanda onların bu kimlikleri ifade etme, koruma e geliştirmelerine olanak sağlayacak uygun koşullar da yaratılmalıdır.

6. Statülerde, yetkinliklerde ve sınırlarda değişiklik yapılmasında uygulanacak usuller yasal ve anayasal teminatlar altına alınmalıdır. Yapılacak herhangi bir değişiklik, saydam bir biçimde, gerekli usullere uyarak, anayasaya uygun olmayan ve antidemokratik baskılardan arındırılmış olarak ve merkezi hükümet, bölgesel yönetimler ve ilgili tüm taraflarla gerçekleştirilecek sürdürülebilir bir diyalog vasıtasıyla gerçekleştirilmelidir.

7. Bu nedenlerle Kongre:

a. Avrupa Konseyi Kuruluş Belgesi giriş bölümü ve 1. maddesini;

b. Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçeve Belgesi'ni;

c. Avrupa Konseyi Üye Ülkeleri Devlet ve Hükümet Başkanları Viyana Deklarasyonunu (1993);

d. Bakanlar Komitesinin Üye Ülkelere gönderdiği, yerel düzeydeki referandumlar ve halk girişimleriyle ilgili R (96) 2 sayılı Tavsiye kararını göz önüne alarak;

8. üye ülkelerin sınırlarını yeniden çizmek veya toprak sınırları düzenlemelerini değiştirmek üzere giderek şiddete, demokratik olmayan ve bazen de askeri vasıtalara başvurulmasından kaygı duyarak;

9. Avrupa Konseyi Devletlerine:

a. toprak anlaşmazlıklarıyla ilgili olarak barışçı ve anayasal çözümleri teyit ederek bunları yaygınlaştırmaya devam etmeleri;

---

[3] Yönetişim Komitesince 20 Ekim 2015'te onaylanan tavsiye kararı ön taslağı

Komite üyeleri:

V. Hovhannisyan, Arayik Petrosyan, *H. van Staa*, *K.H. Lambertz*, *B. Kornbek*, *M.M. Mialot Muller*, *F. Maitia,* S. Ugrekhelidze (alternate: *E. Beruashvili*), *W. Taubeneder*, *S. Schumacher*, *T. Adolzo*, B. Marziano (alternate: *A. Eroi*), F. Pigliaru (alternate: *G. Boschini*), G. Geguzinskas, M. Crovetto-Harroch *(*yedek: J. Pastor*)*, *J. Meijers*, *O.Olavsen,.A. Klarik*, *N. Komarova*,. *A Chernetskiy*, S. Lisovsky (yedek: *A. Grachev*), D. Giannoni (yedek: P. Billi), *Z. Jelicic, P. Puy Fraga*, *A. Hulthen*, *Y.A. Demirci*, *L. Erturk*, *P. Obukhov, T. Simpson-Laing, C. McKelvie,* S. Dickson.

Dikkat: oylamaya katılan üyelerin adları italikle yazılmıştır.

Komite sekreteryası: Bay T. Lisney , komite sekreteri ve Bayan M. Benderra, komite eş-sekreteri

b. ulusal yönetim kademesi altında yer alan yönetim kademelerinin yetkinliklerinde ve finansal kaynaklarında yapılacak değişikliklerin, önceden oluşturulmuş usuller ve teminatlar çerçevesinde gerçekleştirilmesini teminat altına almaları.

c. halkla önceden istişarede bulunmadan ulusal yönetim kademesi altında kalan yönetim kademelerinin sınırlarını ve topraklarıyla ilgili statülerini değiştirmekten kaçınmaları;

d. üye ülkeleri, siyasi hesap verebilirliği azami düzeye çıkararak toprak anlaşmazlıklarının gereksiz yere yargı mercilerine götürülmesinden kaçınılması maksadıyla, merkezi hükümetle milli yönetim kademesi altında yer alan unsurlar arasında düzenli diyalog prosedürlerinin temin edilmesini teşvik etmeleri çağrısında bulunur.

10. Bakanlar Komitesi'ne:

a. Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçeve Belgesi ilkelerine, özellikle de karşılıklı sadakat ve eşit onur ilkesine ve ulusal yönetim kademesi altındaki yönetimlerin özerkliği konularında üye ülkelere rehberlik etmek üzere, ilgili diğer Avrupa Konseyi metinlerine desteğini teyit etme;

b. kendi içinde bu konularda yapılacak tartışma ve görüşmeleri teşvik etme ve uygun görüldüğü durumlarda bu tür görüşmelere katılmaya hazır olduğunu vurgulama;

c. üyeleri arasında bu tür anlaşmazlıkların barışçı yollardan çözüme kavuşturulmasını desteklemeye devam etme;

d. ulusal yönetimler altında yer alan yönetimlerin toprak sorunları için uygun yasal ve anayasal çözümler bulma konusunda Venedik Komisyonu'nun ve Kongre'nin çalışmalarını desteklemeye devam etme çağrısında bulunur.