

32. OTURUM

Orijinal: İngilizce

Rapor
CG32(2017)08prov
8 Mart 2017

Finlandiya’da yerel ve bölgesel demokrasi

İzleme Komisyonu

Raportörler:¹ Artur TORRES PEREIRA (Portekiz, L, EPP/CCE)
Karim VAN OVERMEIRE (Belçika, R, NR)

Tavsiye Kararı Taslağı (oylama için)2
Açıklayıcı not (bilgi için)2

Özet

Bu rapor Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 1991’de kabul edilmesinden bu yana Finlandiya’ya yapılan üçüncü izleme ziyaretine dayanarak hazırlanmıştır. Bu raporun yazarları Finlandiya makamlarının bölgesel düzeyde ikinci bir yerel yönetim düzeyi yaratarak yerinden yönetimi desteklemek üzere kullandıkları açık inisiyatif dahil olmak üzere, Finlandiya’da özerklik lehine yürütülen daimi çabaları memnuniyetle kaydederler. Raportörler yönetimi modernleştirmeyi ve yerel demokrasiye kaynak sağlamayı hedefleyen yasaların çıkarıldığını da teslim ederler. Bununla birlikte Şartın iç hukuk düzeninde gerçek bir statüsünün olmamasına ilişkin belirsizlikler, mevcut bölgesel yönetimler reformu çerçevesinde 1 Ocak 2019 itibarıyla oluşturulacak bölgesel birimlerin niteliğinin hala belirsiz olması, Şartın gelecekteki bölgelere uygulanma sorunu, yetkilerin bu bölgeler ve yerel yönetimler arasında yeniden dağıtılması ve para kaynaklarının çeşitliliği hakkındaki kaygılarını ifade etmektedirler.

Kongre, Finlandiya’ya Şartı Finlandiya yasal düzenine yerleştirebilmek ve mahkemelerde zikredilmesini sağlamak için Anayasanın 74. Maddesini değiştirme ihtimalini göz önüne almasını tavsiye eder. Devam eden reformlar konusunda Finlandiya’yı yerellik (subsidiarite) ilkesine saygılı olmak suretiyle yeni bölgelerin sorumluluk alanını genişletmeyi ve bu bölgelere çeşitli kaynaklar temin etmeyi göz önünde bulundurarak özerkliği ve yerel yönetimlerin iyi işleyişini cesaretlendirmeyi sürdürmeye teşvik eder. Ayrıca Finlandiya makamlarını, bölgesel yönetimler reformu çerçevesinde, Şartın uygulanacağı, etkili bir şekilde özerk bölgeler yaratmayı tercih etmeye ve bu yeni bölgelere vergi koyma hakkı da dahil olmak üzere yasal bir temel ve eğer gerekirse açık bir anayasal temel temin etmeye davet eder. Son olarak raportörler Finlandiya’yı başkent Helsinki ve onun metropol alanı için özel bir statü oluşturmayı ve teknokratik ve bürokratik suiistimallerden kaçınmak için yerel yönetimler bünyesinde katılımcı demokrasiyi yaygınlaştırmayı göz önüne almaya davet ederler.

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

2 Açıklayıcı not sadece İngilizce ve Fransızca olarak mevcuttur.

TAVSİYE KARARI TASLAĞI³

1. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi aşağıdaki hususlara atıfta bulunur:

a. Kongrenin amaçlarından birinin “yerel ve bölgesel demokrasini yaygınlaştırılması amacıyla Bakanlar Komitesine teklifler sunmak” olduğu belirtilen Tüzüğe ilişkin CM/Res(2015)9 sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, Fıkra 1.b;

b. “Kongre düzenli olarak her ülke için tüm üye ülkelerde ve Avrupa Konseyine katılma başvurusunda bulunan ülkelerde, yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili duruma ilişkin raporlar hazırlar ve özellikle de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan ilkelerin uygulanmasını temin eder” ifadesinin yer aldığı, Tüzüğe ilişkin CM/Res(2015)9 sayılı Kongre ile ilgili Karar, Madde 2, Fıkra 3;

c. Kongrenin Finlandiya’da bölgesel demokrasiye ilişkin 66 (1999) sayılı Tavsiye Kararı;

d. Kongrenin Finlandiya’da yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin 311 (2011) sayılı Tavsiye Kararı;

e. Kongre’nin Avrupa Konseyi üye devletlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul etmeleri nedeniyle yükledikleri zorunlulukları ve taahhütleri izleme prosedürlerine ilişkin 307(2010)REV2 sayılı Kararı;

f. Kongrenin, izleme faaliyetlerinde Avrupa Konseyi Bölgesel Demokrasi için Başvuru Çerçevesini [MCL-16(2009)11] kullanmasını sağlayan 299 (2010) sayılı Kararı ve Bakanlar Komitesinin Kongrenin 282(2010) [CM/Cong(2011)Rec282 final], sayılı Tavsiye Kararına verdiği, üye devletlerin hükümetlerini politikalar ve reformlar konusunda yukardaki Başvuru Çerçevesini hesaba katmaya teşvik eden cevabı;

g. raportörler Artur Torres Pereira (Portekiz, L, EPP/CCE) ve Karim Van Overmeire’nin (Belçika, R, NI-NR), 17 Mayıs ila 19 Mayıs 2016 tarihlerinde Finlandiya’ya yaptıkları resmi ziyaretin ardından Finlandiya’da yerel ve bölgesel demokrasi hakkında hazırladıkları açıklayıcı not.

2. Kongre aşağıdaki hususları kaydeder:

a. Finlandiya Cumhuriyeti 5 Mayıs 1989’da Avrupa Konseyine katılmıştır ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AKAS No. 122, bundan böyle “Şart” olarak geçecek) 14 Haziran 1990’da imzalayıp 3 Haziran 1991’de hiçbir çekince koymadan kabul etmiştir. Şartın bu ülkede yürürlüğe girdiği 1 Ekim 1991 tarihinden itibaren Finlandiya Sözleşmenin tamamına bağlı kalmıştır;

3 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. Aaliani, 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. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin (H. Hammar’ın yerine), Z. Broz, M. Bui, X. Cadoret, M. Cavara, G. Chatzimarkos (P. Filippou’nun yerine), D. Chirtoaca, M. Cools, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, 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’nin 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’ın yerine), 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.

b. Finlandiya Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İş birliğine Dair Taslak Sözleşmesini (AKAS No. 106) 11 Eylül 1990'da kabul etti. Taslak Sözleşme Finlandiya'da 12 Aralık 1990'da yürürlüğe girdi. Ülke Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılmalarına İlişkin Sözleşmeyi 12 Ocak 2001 tarihinde kabul etti ve Sözleşme 1 Mayıs 2001 tarihinde yürürlüğe girdi. Finlandiya 1 Şubat 2012'de de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimin faaliyetlerine katılma hakkına dair Ek Protokolünü kabul etti. Ek Protokol bu ülkede 1 Haziran 2012'de yürürlüğe girdi;

c. Finlandiya'da yerel ve bölgesel demokrasinin durumu, 18 Ekim 2011'de Kongre tarafından kabul edilen 311(2011) sayılı Tavsiye Kararında zaten irdelenmişti;

d. İzleme Komisyonu Şart ışığında Finlandiya'da yerel ve bölgesel özyönetimle ilgili durumu incelemeye karar verdi. İzleme Komisyonu, Finlandiya raporörleri Bay Artur Torres Pereira (Portekiz, L, EPP/CCE) ve Bay Karim Van Overmeire'yi (Belçika, R, NI-NR) bu ülkede yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında bir rapor hazırlayıp Kongreye sunmakla görevlendirdi;⁴

e. izleme ziyareti 17 ila 19 Mayıs 2016 tarihleri arasında gerçekleşti. Kongre delegasyonu ülkedeki yerel ve bölgesel demokrasi birliklerinin temsilcileri, belediye başkanları ve belediye meclisi üyeleri, bölgesel temsilciler, hükümet, bakanlık ve Finlandiya'nın diğer merkezi kurumlarının temsilcileriyle görüştü. Ziyaretin ayrıntılı programı ekte yer almaktadır;

f. Heyet, organizasyon ve ziyaretin sorunsuz geçmesine katkılarından dolayı Finlandiya'nın Avrupa Konseyi nezdindeki Daimi Temsilciliğine ve Kongrenin Finlandiya delegasyonu sekreterasına teşekkür etmek ister. Heyet ziyaret sırasında görüşülen tüm şahıslara mükemmel karşılama, gösterdikleri kolaylık ve sağladıkları değerli bilgiler için şükranlarını ifade eder.

3. Kongre, aşağıdaki hususları memnuniyetle kaydeder:

a. Finlandiya Cumhuriyeti'nde yerel ve bölgesel demokrasinin genel olumlu durumu;

b. merkezi ve yerel yönetimler arasında, Avrupa Konseyi'ne üye devletler arasında iyi bir uygulama olarak danışma kültürünün ve yakın bir iş birliğinin olması;

c. Finlandiya makamlarının, bölgesel düzeyde ikinci bir yerel yönetim düzeyi yaratmak suretiyle ademi merkezîyetçiliği destekleme yönünde aldıkları bariz inisiyatif;

d. eşitleme sistemini modernleştirme çabalarının yanı sıra belediyelerin maliyelerini dengelemeleri ve aşırı borçlanmadan kaçınmalarına yardım etmek için uygulamaya konulan yeni kurallar ve prosedürler;

e. Parlamenter Ombudsmanın rolünün yerel düzeyde, özellikle yeni teknolojiler kullanılarak güçlendirilmesi;

f. Finlandiya'nın 1 Şubat 2012'de, yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik bir siyasi irade göstergesi olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimin faaliyetlerine katılma hakkına dair Ek Protokolünü (AKAS No. 207) kabul etmesi.

4. Kongre, aşağıdaki hususların özel dikkat gerektirdiğini kaydeder:

a. Şartın Finlandiya ulusal hukuk sistemindeki zayıf hukuki statüsü ve özellikle hükümlerinin doğrudan doğruya uygulanamaması;

b. belediyelere devredilen ek görevlerle ilgili mali kaynakların olmaması;

c. devam etmekte olan bölgesel yönetim reformu bağlamında 2019'da kurulacak bölgesel yapıların niteliğinin yanı sıra Şartın gelecekteki bu bölgelere nasıl uygulanacağını hala belirsiz olması;

4 Raporörlere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu üyesi Pr. Nicolaos-Komninos CHLEPAS ve Kongre Sekreteryası yardım etmiştir.

d. bölgesel düzeyde yeni bir öz-yönetim düzeyi için anayasal zeminin zayıf olması, özellikle de yeni özerk bölgelerin vergi koyma yetkisi ve kendi kaynaklarının yanı sıra yeterince çeşitli ve sağlam nitelikte kaynak potansiyelinin olmaması bakımından;

e. büyük şehirler için, sosyal ve sağlık bakımı hizmetlerine bağlı işler gibi yetkileri, yerellik (subsidiarite) ilkesiyle uyumlu bir şekilde bölgesel düzeye aktarma istisnalarının olmaması;

f. Helsinki şehri ve metropol alanı için, başkent olarak özgünlükleri bakımından özel bir statünün olmaması.

5. Kongre, yukardakiler ışığında Bakanlar Komitesine Finlandiya makamlarına aşağıdaki hususları yerine getirme çağrısında bulunmasını tavsiye eder :

a. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ulusal hukuk sistemi bünyesinde doğrudan doğruya uygulanabilmesini ve özellikle de mahkemeler sırasında Şarta gereken önemin verilmesini sağlamak;

b. belediyelerin yetkilerini doğru dürüst kullanmaları için onlara orantılı mali kaynaklar sağlamak;

c. yerel yönetim reformu çerçevesinde, Şartın uygulanacağı gerçekten özerk bölgeler kurmayı tercih etmek ve yeni özerk bölgeler için vergi koyma yetkilerini de kapsayan açık yasal ve eğer gerekirse anayasal zemin sağlamak;

d. yeni bölgesel yönetimlere kendi kaynaklarına ve gelecekteki devlet hibelerine ilişkin hareket özgürlüğü tanımak;

e. yetkiler bölgesel düzeye aktarılırken, büyük şehirlere, yerellik (subsidiarite) ilkesine dayanarak, sosyal refahla ilgili işleri, ki bunlarla en çok büyük şehirler baş edebilirler- yapmaya devam etmelerini sağlayacak istisnalar tanımak;

f. Helsinki ve metropol alanına, şehri bir bütün olarak etkileyen genel sorunlar ve politikalara ilişkin daha etkili ve daha uygun bir karar alma sistemi sağlamak için, özel bir statü vermek.

6. Kongre, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesini Finlandiya'da yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili bu tavsiye kararını ve ekteki açıklayıcı notu bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde göz önüne almaya davet eder.