

33. OTURUM

Rapor
CG33(2017)14prov
11 Temmuz 2017

İsviçre’de yerel ve bölgesel demokrasi

İzleme Komisyonu

Raportörler:¹ Marc COOLS, Belçika (L, ILDG)
Dorin CHIRTOACA, Moldova Cumhuriyeti (R, EPP/CCE)

Tavsiye Kararı taslağı (oylama için).....2
Açıklayıcı Not (bilgi için)².....5

Özet

Bu özellikle olumlu rapor, İsviçre’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 2005’te onaylamasından sonra ülkeye yapılan ikinci izleme ziyaretine dayanmaktadır. Rapor özerk belediye anlayışının İsviçre’de derinlemesine kök saldıgını göstermektedir. Bütün belediyeler geniş bir yetki ve sorumluluk yelpazesine ve oldukça fazla özerklik hakkına sahiptir. İsviçre belediyelerinin mali durumları görece düşük bir borç oranıyla genellikle sağlam görünmektedir. Bütün yönetim seviyelerinde doğrudan demokrasi prosedürleri oldukça fazla gelişmiştir. Ayrıca raportörler İsviçre parlamentosunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokolünü onaylama kararını büyük bir memnuniyetle karşılamaktadırlar.

Rapor belediyelerin, özellikle de büyük şehir belediyelerinin, giderek artan sorumluluklarını yerine getirebilmek amacıyla karar alma süreçlerine ve belediyelerin ihtiyaçları bakımından sürdürülebilir kaynaklar meselesine daha fazla doğrudan katılımının gereğine dikkat çekmektedir. Son olarak Bern şehrinin özel durumunu göz önüne alarak, mevzuat aracılığıyla şehrin finansmanına ilişkin bir çerçeve ve düzenlemeler getirmenin önemini vurgulamaktadır.

Kongre, yetkilileri, belediyeler arası yapılara ait olan idari kurulların demokratik niteliğini güvence altına almak için bu kurulların asgari oranda doğrudan seçilmiş temsilcilerden oluşmasını temin etmeye teşvik etmektedir. Raportörler aynı zamanda İsviçre makamlarının kantonlarla istişare ederek Şartın kapsamının kantonlara yayılmasını sağlamalarını tavsiye ederler. Son olarak Kongre İsviçre makamlarını Şartın İsviçre’de fiilen uyulan 4.4, 6.2, 8.2 ve 9.5. Maddelerini onaylamaya davet eder.

1 L: Yerel Yönetimler Meclisi / R: Bölgesel Yönetimler 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 siyasi bir gruba dahil olmayan üyeler

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 demokrasinin 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. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Kuralları ve Usullerine ilişkin 409 (2016) sayılı Kongre Kararı, özellikle izleme prosedürlerini düzenlenmesine ilişkin XVII. Bölüm;

d. Kongrenin başkentlerin statüsüne ilişkin 219 (2007) sayılı Tavsiye Kararı;

e. Kongrenin İsviçre’de bölgesel demokrasiye ilişkin 285 (2010) sayılı Tavsiye 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 Marc Cools, Belçika (L, ILDG) ve Dorin Chirtoaca, Moldova Cumhuriyeti (R, EPP/CCE), tarafından 23 ila 25 Ocak 2017 tarihleri arasında İsviçre’ye yapılan bir ziyaretin ardından hazırlanan İsviçre’de yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin açıklayıcı not.

2. Kongre aşağıdaki hususları kaydeder:

a. İsviçre Avrupa Konseyine 6 Mayıs 1963’te katıldı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Ocak 2004’te imzaladı ve 4.4, 6.2, 7.2, 8.2, 9.5 ve 9.7. Maddeler hariç olmak üzere 17 Şubat 2005’te onayladı. İsviçre’de Şart sadece “siyasi belediyelere” (ilk kademe yerel yönetime) uygulanıyor. Kantonlar (bölgesel yönetim) Şartın kapsamı dışında tutuluyor. İsviçre bağlamında “ulusal” federal düzeye, “bölgesel” kanton düzeyine ve “yerel” belediye düzeyine karşılık geliyor;

b. İzleme Komisyonu İsviçre’de yerel ve bölgesel demokrasinin durumunu incelemeye karar verdi ve eş raportörler Marc Cools, (Belçika L, ILDG)ve Dorin Chirtoaca’yı, (Moldova Cumhuriyeti, R, EPP/CCE), İsviçre’de yerel ve bölgesel demokrasi hakkında bir rapor hazırlayıp Kongreye sunmakla görevlendirdi;

3 27 Haziran 2017’de İzleme Komitesi tarafından onaylanan ön tavsiye kararı taslağı.

Komisyon üyeleri:

L. Verbeek (Başkan), A. Aftanasova, H. Akgün, T. Akyürek (yedeğe üye: Y. Barakazi), M. Angelopoulos, D. Anicic, L. Ansala, P. Avaliani, G.A. Axelsson, D. Azarov, N. Barbu, G. Bardeli, V. Belikov, M. Belin, R. Biedron, A. Bogdanovic, E. Bohlin, Z. Broz (yedeğe üye: R. Zeman), M. Buñi, X. Cadoret, V. Casian, M. Cavara, G. Chatzimarkos (yedeğe üye: P. Filippou), M. Cools, V. Crudu, H. Daems, S. Dickson, N. Dirginciene, A. Dismore, R. Dodd (yedeğe üye: L. Gillham), G. Doğanoglu, D. Eray, R. Fejstamer, M. Gauci, G. Geguzinskas, A. Georgescu, K. Germanova, L. Gidei, B. A. Gram, R. Grenga, N. Grozev, I. Hanzek, L. Harribey, Z. Hassay (yedeğe üye: A. Magyar), G.M. Helgesen, B. Hirs, J. Hlinka, B. Hordejuk, V. Hovhanisyan, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (yedeğe üye: L. Kitesashvili), H. B. Johansen, A. Jozic, O. Kasuri, M. Kaufmann, B. Kerimoğlu, J-P. Klein, A. Knobova, B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, A. Leadbetter (yedeğe üye: H. Carr), F. Lec, P. Mangin, K. Marchenko, T. Margaryan, 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, M-L. Penchar (yedeğe üye: J-P. Liouville), H. Pihlajasaari, V. Prokopiv, A. Pruszkowski, P. Pryhara, Rautava, G. Riba Casal, R. Rio, J. Rocklind, R. Rohr, V. Santarsiero, R. Schafer (yedeğe üye: A. Hartmann), S. Schumacher, L. Sfirloaga, A-M. Sotiadiou, Y. Svitlychna, T. Taghiyev, A. Tarnavski (yedeğe üye: G. Raileanu), P. Thornton, K. Tolkachev, I. Tomic, A. Torres Pereira, M. M. T. Türel, A. Ugues, S. Vaag, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy, L. Verbeek, R. Vergili, B. Voehringer, A. Vyrras, H. Weninger, J. Wienen, D. Wrobel, L. Zaia, ZZ Rep CPL (UK).

Not: Oylamaya katılan üyelerin isimleri italik olarak belirtilmiştir.

Komisyon Sekreteri: S. Poirer.

c. izleme ziyareti 23-25 Ocak 2017 tarihleri arasında gerçekleşti. Kongre heyeti⁴ ziyaret sırasında ulusal kurumların (Parlamento, Federal Adalet ve Polis Departmanı, Federal İçişleri Departmanı, Federal Çevre, Ulaşım, Enerji ve İletişim Departmanı, Federal Maliye Departmanı, İsviçre Federal Sayıştay, Yargı Kurumları (Federal Mahkeme)) temsilcileri, Ombudsman (yerel ve kanton düzeyinde), çeşitli yerel makamlar (Bern Şehri, Zürih Şehri, Oetwil an der Limmat belediyesi, kantonlar (Jura Kantonu, Zürih Kantonu), Kongredeki İsviçre heyeti üyeleri, İsviçre Belediyeler Birliği, Kanton İdareleri Konferansı, İsviçre Avrupa Konseyi Belediyeleri ve Bölgeleri Birliği ve İsviçre Şehirler Birliği ile görüştü. Ayrıntılı program ektedir;

d. raportörler İsviçre Konfederasyonunun Federal Anayasanın 50. Maddesi uyarınca belediyelere özerklik hakkını, kanton hukuku sınırları içerisinde tanıdığının farkındadır. Bunun sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında verilen taahhütler yasal olarak Konfederasyonu bağlamaktadır ancak Şartın uygulanmasını sağlamak, birincil olarak kantonların sorumluluğundadır. Dolayısıyla raportörlerin tavsiye kararları bir Avrupa Konseyi üyesi olarak İsviçre Konfederasyonuna yönelik olacaktır, ama bu tavsiye kararlarının uygulanması kantonların da işi olacaktır;

e. heyet ziyaretin planlanması ve başarılı bir şekilde yürütülmesine olan katkıları nedeniyle Avrupa Konseyi İsviçre Daimi Delegasyonu ve Kongredeki İsviçre heyeti sekreteryasına teşekkür etmek ister. Raportörler aynı zamanda ülkenin ulus, kanton ve belediye düzeyindeki makamlarına, Kongre'deki İsviçre delegasyonuna, ulusal yerel ve bölgesel yönetim birliklerine ve ziyaretleri sırasında konuştukları herkese sıcak misafirperverlikleri, yardımseverlikleri ve sağladıkları nitelikli bilgiler için şükranlarını ifade ederler.

3. Kongre aşağıdaki hususları memnuniyetle kaydetmektedir:

a. durumları bir kantondan diğerine değişmekle birlikte, bütün İsviçre belediyelerindeki yüksek özerklik düzeyi;

b. İsviçre Konfederasyonunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 17 Şubat 2005'te onaylayarak üstlendiği taahhütlere genel olarak uyulması;

c. görece düşük bir borç oranıyla sağlam bir mali duruma sahip belediyelerin mali açıdan bir hayli özerk olmaları;

d. özellikle İsviçre Belediyeler Birliği ve İsviçre Şehirler Birliği gibi belediye birliklerinin oynadığı aktif rol ve bu rolün başta kanton düzeyi olmak üzere federal düzeyde de karar alma mekanizmasında etkili olmayı sağlaması;

e. halk inisiyatifleri, referandumlar ve halk meclisleri gibi doğrudan demokrasi prosedürlerinin belediyeler seviyesinde çok gelişmiş olması; dolayısıyla belediye makamlarının sürekli kamu denetimi altında olması;

f. İsviçre Parlamentosunun, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Ek Protokolünün onaylanmasına izin vermesi.

4. Kongre aşağıdaki hususların özel dikkat gerektirdiğini kaydetmektedir:

a. uygulamada, özellikle büyük şehirlerde belediyelerin federal düzeydeki karar alma mekanizmalarının hazırlık aşamasında yetersiz doğrudan katılımı;

b. milis sistemi, mesleki faaliyetlerle belediye görevlerinin getirdiği sorumluluklar arasında bir uyum sağlamadaki zorlukları nedeniyle seçim yoluyla hak edilen yerel görevlere erişimi engelleyebilir. Bu yerel yetkilerin ancak bazı vatandaş kategorileri tarafından kullanılabilmesi demektir;

c. İsviçre'deki belediye bölünmesi, küçük belediyelerde yetersiz insan ve para kaynağı olmasıyla sonuçlanmıştır; bu da belediyelerin giderek artan sorumluluklarını yerine getirememelerine yol açmıştır;

⁴ Raportörlere çalışmalarında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu üyesi Profesör André Roux ve Kongre Sekreteryası yardım etmiştir.

d. temel belediye sorumluluklarının devredildiği ve eşit sayıda görevli ve seçilmiş temsilciden oluşmayan belediyeler arası idari kurulların demokratik meşruiyeti meselesi;

e. Federal Hükümetin ve Parlamentonun yer aldığı şehir olarak Bern'in özel durumunun ulusal mevzuatta dikkate alınmaması;

f. Kantonların Şartın kapsamı dışında tutulması;

5. Kongre yukarıda sayılan hususlar ışığında Bakanlar Komitesine İsviçre makamlarına aşağıdaki hususları yerine getirme çağrısı yapmasını tavsiye eder:

a. belediye temsilcilerinin, tıpkı kanton temsilcileri için öngörüldüğü gibi, uzman komisyonlarına ve federal düzeydeki yasa tasarılarını hazırlamakla görevli çalışma gruplarına katılımlarının artırılması ve büyük şehirlere danışma kurullarında ve danışma prosedürlerinde özel bir statü verilerek birlikler tarafından temsil edilmek yerine kendi kendilerini temsil etmelerinin sağlanması;

b. halen yürürlükte olan milis sisteminin iyileştirilmesi için, üç yönetim düzeyinin (konfederasyon, kantonlar ve belediyeler) de katıldığı görüşmelerin başlatılması;

c. özellikle mali teşvikler sağlamak suretiyle belediyeler arasındaki birleşmelerin desteklenmeye devam edilmesi;

d. belediyeler arası idari kurulların demokratik niteliğini güvence altına almak için asgari bir seçilmiş temsilciler oranına sahip olmalarının sağlanması;

e. sadece federal devlet ve parlamentoya değil, aynı zamanda yabancı büyükelçiliklere ve diplomatik temsilciliklere de ev sahipliği yapan Bern şehrinin yükümlülüklerinin Konfederasyon tarafından finanse edilmesi için gerekli çerçeve ve düzenlemelerin özel bir yasayla yapılması;

f. Şartın uygulama alanını kantonlara yayma olasılığının kantonlarla birlikte istişare edilmesi, ki bu onların Konfederasyona karşı özerkliklerinin korunmasında ek bir güvence oluşturacaktır;

g. Şartın İsviçre'de fiilen uyulmakta olan 4.4, 6.2, 8.2 ve 9.5. Maddelerinin onaylanmasının düşünülməsi.

6. Kongre Bakanlar Komitesi'ni İsviçre'de yerel ve bölgesel demokrasiyle ilgili bu tavsiye kararını ve ekteki açıklayıcı notu, bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde göz önüne almaya davet eder.