

31. OTURUM

CPL31(2016)05prov
29 Temmuz 2016

Kıbrıs'ta yerel demokrasi

İzleme Komisyonu

Raportörler:¹ Bernd VÖHRINGER, Almanya (L, Avrupa Halk Partisi Grubu)
Randi MONDORF, Danimarka (R, Bağımsız Liberal ve Demokratik Grup)

Tavsiye Kararı Taslağı (oylama için)2

Özet

Kıbrıs'ta yerel demokrasiye ilişkin bu izleme raporu ülkenin 1988'de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalamasından bu yana hazırlanan üçüncü rapordur. Rapor, Kıbrıs Cumhuriyeti'nin 26 Ekim 2003'te Şartın 5. Maddesini bağlayıcı olarak kabul etme kararını memnuniyetle kaydetmektedir. Raporda aynı zamanda Kıbrıs devletinin vatandaşların yerel kamu işlerine katılımı lehindeki siyasi taahhüdü de vurgulanmakta ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolünün (AKAS No: 207) imzalanması ve onaylanması memnuniyetle karşılanmaktadır. Bununla birlikte raportörler yerel yönetimlerin yetkileri ve bu yetkileri kullanma koşullarını belirleyen yasal çerçevenin zayıflığı ve belirsizliğinin yanı sıra yerel özerklik ilkesi ve yerel yönetimlerin statüsüne ilişkin anayasal güvencelerin olmamasından kaynaklanan bazı endişelerini de belirtmektedirler. Raportörler aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimlerin düzenleyici yetkilerini kullanmaları ve insan kaynaklarıyla idari ve bütçesel kaynaklar üzerinde ve özellikle küçük topluluklar üzerinde güçlü bir denetiminin olduğunu da belirtmişlerdir.

Bu nedenle Kıbrıslı yetkililere, yerel yönetimlerin icraatları üzerindeki denetimlerini azaltma çağrısı yapılmıştır. Ayrıca hükümete yerel yönetimlerin yasal statüsünü ve uygun olduğu durumlarda anayasal statüsünü açıkça tanıması; aynı şekilde bütün yerel yönetimler için özerklik ilkesini tanıması; temel kurumlar olarak hem belediyelerin hem de kırsal yönetimlerin konumuna ilişkin yasal temelleri güçlendirmesi; yerel yönetimlere önemli yetkiler ve sorumluluklar vermesi; hangi idari makamların belediyeler üzerinde yasal denetim uygulama yetkisinin olduğunu mevzuat aracılığıyla açıkça belirlemesi; merkezi hükümetin yerel yönetimlere üzerindeki her türlü denetimini *a posteriori* (sonsal) denetimle kısıtlaması; yerel yönetimlere yeterli mali kaynak tahsis etmesi ve devletin yerel yönetimlere aktardığı sübvansiyonlar için şeffaf ve öngörülebilir bir hesaplama yöntemi belirlemesi tavsiye edilmektedir. Son olarak rapor Kıbrıslı yetkililere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının iç hukuk sisteminde doğrudan doğruya uygulanmasını sağlama çağrısında bulunmaktadır.

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

TAVSİYE KARARI TASLAĞI²

1. Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi:

a. Kongreye ilişkin CM/Res(2011)2 İlke Kararının, 2. Maddesinin Kongrenin amaçlarından birinin “yerel ve bölgesel demokrasiyi teşvik etmek için Bakanlar Komitesine öneriler sunmak” olması gerektiğini söyleyen 1.b paragrafına;

b. Kongreye ilişkin CM/Res(2011)2 İlke Kararının, 2. Maddesinin “Kongre üye ülkelerin tamamında ve Avrupa Konseyine üye olmaya aday ülkelerin tamamında -tek tek ülkelerin her birinde- yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında düzenli olarak raporlar hazırlar ve özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkelerinin etkili bir şekilde uygulanmasını denetler” diyen 3. paragrafına;

c. Avrupa Konseyi üye devletlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onaylayarak üstlendikleri zorunluluklar ve taahhütleri izleme prosedürlerine ilişkin 307 (2010) REV2 sayılı Karara;

d. Kıbrıs'ta yerel ve bölgesel demokrasiye ilişkin açıklayıcı not ekine atıfta bulunmaktadır.

2. Kongre şunları hatırlatır:

a. Kıbrıs Cumhuriyeti 24 Mayıs 1961'de Avrupa Konseyine üye oldu. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını (AKAS No: 122, bundan böyle “Şart” diye geçecektir) 8 Ekim 1986'da imzaladı ve 16 Mayıs 1988'de onayladı. Şart, 1 Eylül 1988'de yürürlüğe girdi. Onaylandığı tarihten itibaren Kıbrıs Cumhuriyeti 7. Maddenin 2. paragrafına kendisini bağlı addetmedi;

b. Kıbrıs Belirli Bir Bölgeye Ait Topluluklar veya Hükümetler Arasında Sınır Ötesi İş Birliğine Dair Taslak Avrupa Sözleşmesine (AKAS No:106) 18 Aralık 2013'te katıldı. Kıbrıs bu sözleşmenin üç Ek Protokolünü (AKAS No: 159; 169 ve 206) de 17 Nisan 2014'te kabul etti. Ada aynı zamanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkına ilişkin Ek Protokolünü de 28 Eylül 2012'de imzaladı ve onayladı;

c. İzleme Komisyonu Kıbrıs'ta yerel demokrasinin durumunu Şart ışığında incelemeye karar verdi. Komisyon bu amaçla iki eş-raportörü, Bernd Vöhringer (Almanya-L, Avrupa Halk Partisi Grubu) ve Randi Mondorf'u, (Danimarka-R, Bağımsız, Liberal ve Demokratik Grup) tayin etti ve onları ülkede yerel demokrasi hakkında bir rapor hazırlamak ve bu raporu Kongreye sunmakla görevlendirdi;³

d. izleme ziyareti 5 ila 7 Nisan 2016 tarihleri arasında yapılmıştır. Ziyaret sırasında Kongre delegasyonu Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı, Yargıtay Başkanı, Sayıştay Başkanı, Ombudsmanlık Kurumu temsilcileri, başkent Lefkoşa'nın yerel yöneticileri, Kokkinotrimithia kırsal

2 İzleme Komisyonu tarafından 28 Haziran 2016'da onaylanan ön tavsiye kararı taslağı.

Komisyon üyeleri:

P. Receveur (Başkan), H. Akgün (S.D. Bozkurt'un yerine), T. Akyürek, M. Angelopoulos, L. Ansala, Z. Antic, A. Babayev (G. Salamova'nın yerine), T. Badan, D. Baro Riba, S. Batson, V. Belikov, M. Bepalova, R. Biedron, P. Billi, A. Bogdanovic, E. Bohlin, Z. Broz, M. Bufi, X. Cadoret, A. Cancescu, S. Chernov, D. Chirtoaca, L. Ciriani, M. Cools, J. Costa, H. Daems, P. Dally, R. D'Amelio, J. Dillon, R. Dodd, G. Doğanoglu, V. Dontu, H. Dvorackova, S. Filo, J. Folling, M. Gauci, E. Giani, A. Gonzalez Terol, S. Guckian, M. Guegan, M. Gulevskiy, O. Haabeth, H. Halldorson, I. Hanzek, S. Harutyunyan (L. Avetyan'ın yerine), E. Harvey (M. Qureshi'nin yerine), G.M. Helgesen, B. Hirs (M. Hollinger'in yerine), J. Hlinka, B. Hordejuk, A. Ibrahimov, G. Illes, A. Jaunsleinis, D. Jikia (N. Zurabishvili'nin yerine), H. B. Johansen, M. Juhkami, K. Kaiser, C. Kalogirou, B. Kerimoğlu, J-P. Klein, L. Kovacs (A. Magyar'ın yerine), B. Krnc, L. Kroon, C. Lammerskitten, L. Lassakova, F. Lec, J-P. Liouville, A. Lubawinski, T. Margaryan (E. Yeritsyan'ın yerine), G. Marsan, D. Milovanovic, T. Mimenov, V. Mitrofanovas, S. Mitrovski, R. Mondorf, M. Monesi, S. Morhunov, V. Moskalenko, A. Muzio, D. Narmania (P. Avaliani'nin yerine), M. Pascal I Capdevila, S. Paunovic, Z. Pava (M. Horvath'ın yerine), H. Pihlajasaari, G. Pinto, G. Policinski, T. Popov, A. Pruszkowski, R. Rautava, L. Resic, R. Schafer, J. Rocklind, R. Rohr, L. Sfirloaga, D. Shakespeare, I. Shubin, V. Shumada, S. Siukaeva (D. Katamadze'nin yerine), A-M. Sotiriadou, D. Straupaite, P. Thornton (L. Gillham'ın yerine), T. Tolusic, A. Torres Pereira, M. M. T. Türel (F. Genç Ünay'ın yerine), A. Ugues, A. Uss, K. Van Overmeire, V. Varnavskiy (A. Borisov'un yerine), L.O. Vasilescu, L. Verbeek, B. Voehringer, H. Weninger, J. Wienen (H. Bergmann'ın yerine), K. Wiswe, D. Wrobel, S. Yerolatsites, J. Zimola.

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

Komisyon Sekreteryası: S. Poirel.

³ Eş raportörlere Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağımsız Uzmanlar Grubu üyesi Zoltan Szente ve Kongre Sekreteryası yardım etti.

yönetimi ve Agios Dometios ve Paphos belediyeleri gibi farklı siyasi kurum temsilcileriyle görüşmüştür. Ayrıntılı ziyaret programı ektedir;

e. delegasyon hem merkezi hem yerel düzeydeki Kıbrıslı yetkililerin yanı sıra Kongredeki Kıbrıs delegasyonuna, ulusal yerel yönetim birliklerine ve ziyaretleri sırasında karşılaştıkları herkese yardımları ve verdikleri bilgiler için teşekkür etmektedir. Delegasyon aynı zamanda ziyaretin organizasyonuna ve kolay geçmesine yaptığı katkılardan dolayı Avrupa Konseyi Kıbrıs Daimi Temsilcisine de teşekkür etmektedir.

3. Kongre:

a. Kıbrıs Cumhuriyeti'nin 26 Ekim 2003'te Şartın 5. Maddesi ile bağlı olma ve ardından Şartın ruhuyla son derece uyumlu bir şekilde bu maddeyle ilgili açıklamasını geri çekme kararından;

b. Kıbrıs Cumhuriyeti'nin, vatandaşların yerel kamu işlerine katılımına yönelik siyasi bir taahhüt işareti olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolünü imzalaması ve onaylamasından memnuniyet duyduğunu belirtmektedir.

4. Kongre:

a. yerel yönetimlerin yetkileri ve sorumluluklarını ve bunların icra koşullarını belirleyen yasal çerçevenin zayıflığı ve belirsizliğinin yanı sıra yerel özerklik ilkesi ve yerel yönetimlerin statüsüne ilişkin anayasal güvencelerin olmamasından (2, 4.2, 7.1, 7.3 ve 9.2. maddeler);

b. yürürlükteki mevzuatın yerel yönetimlere sadece asgari sorumluluklar vermesi ve özellikle de tam ve münhasır olarak kullanılabilecek hakiki yerel idari görevlerin eksikliğinden (3.1 ve 4.4. maddeler);

c. merkezi iktidarın yerel yönetimlerin düzenleyici yetkilerini kullanmaları ve insan kaynaklarıyla idari ve bütçesel kaynaklar üzerindeki denetiminin önemi ve belediyeler üzerinde böyle bir denetim uygulama yetkisi olan idari makamlar hakkında net bir açıklığın olmamasından (8, 6.2, ve 9.6. maddeler);

d. yerel yönetimlerin yetkilerini kullanmak için sahip olmaları gereken kaynakların yetersizliği; bunun özellikle küçük topluluklar açısından devlete yönelik bir bağımlılığa yol açmasının (6.2, 9.4 ve 9.5. maddeler) yanı sıra, insan kaynakları ve diğer teknik kaynaklar bakımından belediyeler ve kırsal yönetimler arasındaki eşitsizliklerden (6.2. madde);

e. Kıbrıs'ın iç hukuk sisteminde Şartın hukuksal statüsünün zayıf olması, özellikle de ülkenin onayladığı maddelerin doğrudan doğruya uygulanamayışından duyduğu endişeyi ifade etmektedir.

5. Kongre bunların ışığında Bakanlar Komitesinden Kıbrıslı yetkilileri:

a. yerel yönetimlerin yasal statüsü ve uygun olduğu durumlarda anayasal statüsüyle birlikte yerel yönetimlerin yerel kamu işlerinin düzenlenmesi ve idaresinde oynadıkları önemli rolü güçlendirmek ve seçilmiş yerel meclis üyelerinin hukuksal statülerini görevlerini özgürce icra edebilecekleri şekilde düzenlemek amacıyla bütün yerel yönetimler için özerklik ilkesinin açıkça tanınmasını sağlamaya;

b. temel kurumlar olarak belediyelerin ve kırsal yönetimlerin konumunun yanı sıra yerel kamu işlerinin düzenlenmesi ve idaresinde oynadıkları önemli role ilişkin yasal temeli güçlendirmeye ve seçilmiş yerel meclis üyelerinin hukuksal statülerini görevlerini özgürce icra edebilmelerini sağlayacak şekilde düzenlemeye;

c. yerel yönetimlere uygulamada tam ve münhasır olarak ve hizmette yerellik ilkesiyle uyumlu bir şekilde icra edebilecekleri önemli yetkiler ve sorumluluklar vermeye, söz konusu işleri hakiki yerel özerklik görevleri olarak tanımlamaya;

d. hangi idari makamların belediyeler üzerinde yasal denetim uygulama yetkisinin olduğunu mevzuat ile açık bir şekilde belirlemeye;

e. yerel yönetimler üzerindeki her türlü merkezi yönetim denetimini belediyelerin ve kırsal yönetimlerin idaresi ve düzenlenmesine ilişkin *a posteriori* (sonsal) bir meşruiyet denetimi ile sınırlandırmaya ve merkezi yönetimin bütün yerel yönetimlerin bütçesini yürürlüğe girmeden önce onaylama yetkisinden vazgeçmeye;

f. yerel yönetimleri doğrudan doğruya ilgilendiren konularda, özellikle mali meselelerde yerel yönetimlere ve onların birliklerine etkili bir şekilde, yani doğru zamanda ve uygun bir biçimde danışılmasını güvence altına almak için onlara danışma prosedürlerini usulen belirleyen bir mevzuat hazırlamaya;

g. yerel yönetimlere, sorumluluklarıyla orantılı ve yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynak tahsis etmeye;

h. devletin yerel yönetimlere aktardığı sübvansiyonlar için, yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının titizlikle değerlendirilmesine dayanan şeffaf ve öngörülebilir bir hesaplama yöntemi belirlemeye, yerel yönetimler arasında eşitliği sağlayacak bir mekanizma oluşturmaya;

i. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının iç hukuk sisteminde doğrudan doğruya uygulanmasını sağlamaya ve özellikle hukuk davalarında Şartın dikkate alınmasına özen göstermeye davet etmesini talep etmektedir.

6. Kongre Bakanlar Komitesine, Kıbrıs'ta yerel demokrasi hakkındaki bu tavsiye kararını ve ilişikteki açıklama notunu bu üye devletle ilgili faaliyetlerinde dikkate alma çağrısı yapmaktadır.