

T.C.
KADIR HAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE KÜRESELLEŞME BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YETKİ İKİLEMİNE ÇÖZÜM:
YERİNDELİK İLKESİ**

Yüksek Lisans Tezi

AYÇA YENİAY

İstanbul, 2011

T.C.
KADİR HAS ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER VE KÜRESELLEŞME BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YETKİ İKİLEMİNE ÇÖZÜM:
YERİNDELİK İLKESİ**

Yüksek Lisans Tezi

AYÇA YENİAY

Danışman: PROF. DR. ERCÜMENT TEZCAN

İstanbul, 2011

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YETKİ İKİLEMİNE ÇÖZÜM: YERİNDELİK İLKESİ

Tezi Hazırlayan: Ayça YENİAY

Özet

Yerindelik ilkesi, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte Avrupa Birliği'nde anayasal düzeyde düzenleme altına alınmıştır. O günden bu yana, Avrupa bütünleşmesi bağlamında yerindelik ilkesinin anlamı ve işlevi tartışılmaktadır. Bu çalışmanın amacı, ilkenin farklı tanımlarından yola çıkarak, Avrupa bütünleşmesine olan katkısı ve bu süreçte ilkenin önemini incelemenin yanı sıra, Avrupa Topluluğu Adalet Divanı içtihatları ışığında yerindelik ilkesinin anlamını ve işlevini ortaya koymaktır. Çalışmanın alan açısından önemi, siyasal nitelikli yerindelik ilkesinin hukuki kaynaklar üzerinden değerlendirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Yerindelik, Avrupa Birliği, Maastricht Antlaşması, Lizbon Antlaşması, Hukuksal Denetim.

THE SOLUTION FOR AUTHORIZATION DILEMMA IN EUROPEAN UNION : THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

Presented By: Ayça YENİAY

Abstract

With the Treaty of Maastricht signed in 1992, the principle of subsidiarity is under the constitutional level of editing in European Union. Since date from; the meaning and the function of principle of subsidiarity is getting discussed in the context of European Integration. The main purpose of this study is; to fare forth by different definitions of the policy by setting out its contribution to European integration and the importance of this process, to review the policy, as well as the European Community Court of Justice case law in light of the principle of propriety is to reveal the meaning and function. The importance of the study area, evaluate political aggravated of principle of subsidiarity by through legal resources.

Keywords: Subsidiarity, European Union, The Treaty of Maastricht, The Treaty of Lisbon, Statutory Audit.

İÇİNDEKİLER

Sayfa No

KISALTMALAR	III
GİRİŞ	1
1. YERİNDELİK KAVRAMI VE GELİŞİMİ	4
1.1. Subsidiarite Kavramından Yerindelik Kavramına.....	4
1.2. Yerindelik Kavramının Tarihsel Süreçte Gelişimi	8
1.2.1. Organik Toplum Düşüncesi ve Yerindelik Kavramı	8
1.2.2. Federal Düşünce ve Yerindelik Kavramı	10
1.2.3. Liberalizm ve Yerindelik Kavramı	12
1.2.4. Katolik Kilisesi ve Yerindelik Kavramı	13
2. AVRUPA BİRLİĞİNDE YERİNDELİK	15
2.1. Avrupa Birliği ve Yerindelik Kavramı: Maastricht Antlaşması Öncesi.....	15
2.1.1. Maastricht Antlaşması Öncesi Yaşanan Tartışmalar	20
2.1.2. Yerindelik İlkesinin AB Hukuku İlkesi Olma Süreci.....	21
2.2. Avrupa Birliği ve Yerindelik İlkesi: Maastricht Antlaşması Sonrası	24
2.2.1. Yerindelik İlkesinin Avrupa Birliği'ne Dahil Edilmesinin Nedenleri.....	24
2.2.1.1. Avrupa Birliği Kurumlarının Müdahaleciliğine Sınırlama.....	25
2.2.1.2. Avrupa Birliğindeki Demokrasi Açığı.....	27
2.2.1.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yetki ve Eylem Alanlarını Koruma Endişesi.....	28
2.2.2. Maastricht Antlaşmasında Yerindelik İlkesi	30
2.2.3. Maastricht Antlaşması Sonrası Tartışmalar ve Yerindelik İlkesi	33
2.3. Maastricht Antlaşması Sonrası Kurucu Antlaşmalarda Yerindelik İlkesi	36
2.3.1. Amsterdam Antlaşması.....	36
2.3.2. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı	38
2.3.3. Lizbon Antlaşması	41
2.3.3.1. Ayrıntılarla İlgili Düzenlemeler	43
2.3.3.2. Yerindelik İlkesi Kapsamında Ulusal Parlamentoların Rolü.....	44
3. UYGULAMA VE HUKUKSAL DENETİM	46
3.1. Uygulama.....	47
3.1.1. Yerindelik İlkesinin Avrupa Birliği Düzeyindeki Etkisi	49
3.1.2. Yerindelik İlkesine Olumlu/Olumsuz Yaklaşımlar	54
3.1.3. Almanya Örneğinde Yerindelik İlkesi	59
3.2. Hukuksal Denetim	64
3.2.1. Yerindelik İlkesinin Denetimiyle İlgili Tartışmalar	64
3.2.2. Yerindelik İlkesinin Hukuksal Denetim Şekli.....	67
3.2.3. İlkeye İlişkin ATAD Kararları.....	70
3.2.3.1. Yerindelik İlkesinin Yetki Tür ve Alanlarıyla İlişkisi.....	70

3.2.3.2. Yerindelik İlkesinin Uygunluk Ölçütleri Açısından Denetimi	71
3.2.3.3. Yerindelik İlkesine Atıfta Bulunulan Kararlar	74
SONUÇ	78
KAYNAKÇA	82

KISALTMALAR

<i>AB</i>	Avrupa Birliği
<i>ABD</i>	Amerika Birleşik Devletleri
<i>AET</i>	Avrupa Ekonomik Topluluğu
<i>Ant.</i>	Antlaşma
<i>AP</i>	Avrupa Parlamentosu
<i>AT</i>	Avrupa Toplulukları
<i>ATA</i>	Avrupa Toplulukları Antlaşması
<i>ATAD</i>	Avrupa Toplulukları Adalet Divanı
<i>bkz</i>	Bakınız
<i>çev.</i>	Çeviren
<i>Ed.</i>	Editör
<i>NGO</i>	Non-governmental Organizations (Sivil Toplum Örgütleri)
<i>UP</i>	Ulusal Parlamentolar
<i>YEL</i>	Yearbook of European Law (Avrupa Hukuku Yıllığı)

GİRİŞ

Avrupa Birliği'nin işleyiş ilkeleri arasında yer alan yerindelik ilkesi ilk olarak Katolik kilisesi tarafından sistemleştirilmiş, bir kamu hukuku ilkesi olarak da, federal anayasada resmen tanınmamakla birlikte, Alman federal düzeninde teorik düzeyde tartışılıp geliştirilmiştir. AB'nin, Katolik kilisesi ve Alman federal düzeninin damgasını taşıyan bir kavramı işleyiş ilkeleri arasına alması, AB'nin dinsel temelli bir yapı ya da federal bir düzen olduğu anlamına gelmemektedir. AB'de yerindelik ilkesi, Avrupa bütünleşmesi sürecinde ulusal egemenliklerin korunması, yerel çoğulculuğun eylem alanının daraltılması, AB'deki demokrasi zaafının giderilmesi gibi çeşitli kaygıları gidermek amacıyla bir uzlaşma zemini olarak ortaya çıkmıştır. İlke güncelliğini halen korumakta ve AB'nin yapısal ve politik sorunlarıyla ilgili tartışmalarda ilkedен sıkça söz edilmektedir.

Yerindelik ilkesi, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile birlikte kurucu metinler düzeyinde düzenleme altına alınmıştır. İlke üye devletlerin önceliğine vurgu yapmak suretiyle, üye devletleri Avrupa Birliği'nin muhtemel aşırı müdahalelerine karşı korumayı amaçlamaktadır.

Avrupa Birliği'nin işleyiş ilkeleri arasında yer alan yerindelik ilkesi, Avrupa Birliği ile üye devletlerin ortak eylem alanlarında eylem önceliğini üye devletlere veren ve Avrupa Birliği'nin sadece üye devletlerin yeterli olarak düzenleyemeyeceği ve dolayısıyla Avrupa Birliği'nin daha iyi düzenleyebileceği alanlarda müdahalede bulunmasını öngören bir ilkedir. Üye devletleri Avrupa Birliği'nin muhtemel aşırı müdahalelerinden korumayı amaçlayan yerindelik ilkesi aynı zamanda tam bütünleşme yolundaki Avrupa için üye devletlerin kamuoylarında bir meşruiyet temeli oluşturmaktadır.

Halkın yönetime etkin bir biçimde katılmanın bir aracı olarak bu ilke, Avrupa bütünleşmesine önemli katkılar sağlamıştır. Yerindelik ilkesinin AB'de kabul edilmesinin ardından ilkenin iç hukukta yerel yönetimler ile devlet arasındaki ilişkilerde de kullanılmasını ve yerel yönetimlerin eylem önceliğine sahip olduğu alanların yerindelik ilkesi doğrultusunda genişletilmesini gündeme getirenler olmaktadır. İlkenin Avrupa düzeyinde tanınması ve iç hukukta uygulama olasılığının tartışılması yerindelik ilkesi hakkında ayrıntılı bir çalışmanın yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Genel olarak bakıldığında, ilke bir taraftan AB'nin yönetim organları ile üye devletler arasında yetki paylaşımı için bir kriter niteliğinde iken, diğer taraftan ulus devlet yapıları içinde de kamu hizmetlerinin görülmesine ilişkin yetki ve sorumlulukların paylaşılması amacıyla da kullanıldığı görülmektedir. Özellikle yerel yönetimlerin ilkeyi kendi lehlerine kullandıkları ya da kullanmaya çalıştıkları görülmektedir. Bu bağlamda yerindelik ilkesinin iki tarafı keskin bir kılıç gibi olduğu söylenebilir. Bir taraftan ilkenin toplumun örgütlenmesinde asıl yetki kaynağının bireyin kendisi olduğu ve bireyin ancak tek başına yerine getiremeyeceği bazı sorumluluklarını, daha iyi gerçekleştirecek olan üst toplumsal kurumlara devretmesi gerektiği anlamına geldiği iddia edilmektedir. Diğer taraftan üst toplumsal kurumlar da ilkeye dayanarak, alt kurumlar tarafından hangi sorumlulukların gereğince yerine getirilemediğini, dolayısıyla kendileri tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetleri belirleme hakkını yine kendilerinde görmektedir. Bu nedenle ilkeyi, yerelin temel dayanağı olarak görenler de, ilkenin merkezileşmeyi artıracığını savunanlar da vardır. Ancak Avrupa'nın güçlü bir yerel yönetim geleneğine sahip olması, ilkeyi merkezileşmenin argümanı olarak düşünenlerin işini zorlaştırmaktadır.

Avrupa bütünleşmesinin önemli bir aracı olan yerindelik ilkesi çok yüzlü bir kavramdır. Kavramın bu niteliği nedeniyle, farklı politik çıkarlar, ilkeyi farklı şekillerde tanımlayarak ilkenin aşırı merkezileşme yolunda bir araç olarak da kullanılması yolunu açmaktadırlar. Bu nokta üzerinde düşünülmesi gereken soru şudur: AB kurumları ile üye devletlerin yerindelik ilkesine kendi çıkarları doğrultusunda anlam ve işlev yükleyerek ondan yararlanmaları bütünleşme açısından sürdürülebilir mi?

Yerindelik ilkesinin uygulanması ve Avrupa bütünleşme sürecine olumlu katkılar yapması, bilhassa siyasi kanalların etkin işleyişi ve bu ilkeye gereken önemi vermesi ile mümkün olacaktır. Avrupa Birliği'nin geleceğini belirlemeden yerindelik ilkesinin, Avrupa için nasıl somutlaşacağını söylemek oldukça güçtür. Aynı şekilde yerindelik ilkesini Avrupa için tanımlamadan da, AB'nin hangi yönde ilerleyeceğini belirlemek zordur. Bu bağlamda, ilkenin daha fazla tartışılıp dikkate alınması gerekmektedir.

İlkenin bütünleşme sürecine yapacağı katkıdan maksimum fayda sağlayabilmek için, ilkeyi, etrafındaki politik tartışmalardan bağımsız olarak değerlendirmek gerekir. Aksi takdirde yerindelik ilkesi değişik çıkarlar doğrultusunda farklı farklı yorumlanmaktadır. Bu sebeple daha uzun süre değişik politik amaçlara hizmet edecek ve yoğun tartışmalara sahne

olacaktır. Eğer bu durum dikkate alınmazsa AB'nin bütünleşme sürecinin devamında, ciddi problemler ile karşılaşılması kaçınılmazdır.

Bu araştırmada önce kavramın tanımı yapılacak, daha sonra düşünce tarihindeki kökenleri incelenecektir. Çünkü yerindelik kavramı, Avrupa düşünce tarihinden asırlar boyunca szldkten sonra ilk olarak Katolik kilisesi tarafından resmen tanınmıştır. Burada yerindelik kavramının, bireyler kadar bireylerin ait oldukları toplumsal grupları da dikkate alan organik düşünce ile birey temelinde şekillenen liberalizmin kesişme noktası olarak ortaya çıktığı görülecektir.

İkinci bölümde yerindelik kavramının Avrupa bütünleşmesi bağlamında ortaya çıkış süreci, yaşanan tartışmalar ayrıntılı bir biçimde incelenerek, yerindelik ilkesinin Maastricht Antlaşması sonrası kurucu antlaşmalardaki yeri incelenecektir.

Araştırmanın son bölümünde ise, yerindelik ilkesinin uygulanması ve hukuksal denetimine yer verilmiştir. Ayrıca İlkeye ilişkin olumlu ve olumsuz yaklaşımlara da değinilmiş ve Almanya anayasa hukuku rneği üzerinde ilkenin iç hukukta oynayabileceği rol incelenecektir. Yerindelik ilkesinin iç hukuktaki olası yerinin Alman anayasa hukuku üzerinde ele alınmasının nedeni, AB'nin bu ilkeyi Almanya üzerinden almış olmasıdır.

1. YERİNDELİK KAVRAMI VE GELİŞİMİ

Yerindelik kavramını ele alabilmek için literatürde geniş yer bulan subsidiarite kavramına değinmek gerekmektedir. Bunun nedeni, yabancı kökenli bir kavramın Türkçe kavramla karşılanmasındaki zorluk ve çelişkileri ortadan kaldırmaktır. Unutmamak gerekir ki subsidiarite kavramı, Batılı bir literatür ürünü olup kavramın Türkçeleştirilmesinde farklı anlamlandırmalar mümkündür.

Bu bölümde yerindelik kavramının tanımı, tarihsel gelişimi ile kavrama ilişkin teorik tartışmalar incelenecektir.

1.1. Subsidiarite Kavramından Yerindelik Kavramına

Türkçe’de yerindelik, yerellik, ikincil olma, hizmette halka yakınlık ve yetki ikamesi gibi kavramlarla adlandırılan subsidiarite kavramı Latince *subsidium* sözcüğünden türetilmiştir. Askeri bir terim olan ve sadece ihtiyaç anında savaşa katılan ihtiyat birlikleri, yedek birlikler için kullanılan *subsidium* yardım, destek anlamına gelmektedir.¹ Zaman ve koşullara bağlı olarak kavrama ilişkin farklı tanımlamalar geliştirilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak kavram günümüzde tartışmalı ve hatta muğlak bir içeriğe sahiptir. Onu açıklamak, ona anlam yüklemek ve onu anlamlandırmak ise sosyal bilimcilerin hala bir uğraşısıdır.

Akademi dünyasında çokça tartışılan subsidiarite kavramının kamu yönetimi açısından tanımı, hukuki durumu ve ideolojik arka planı tartışmalıdır. Kavram hakkındaki bu belirsizlik ve tartışmalar tanımlama girişimlerine de yansımıştır. AB Komisyonu eski başkanı J. Santer’in kavram hakkındaki haklı tespiti hatırlanmalıdır. Ona göre, subsidiarite kavramı üzerinde uzlaşılan tek husus *kavramın farklı yorumlara açık olmasıdır*.²

Buradan hareketle üzerinde uzlaşılan bir tanımı olmaması nedeniyle subsidiarite kavramının farklı uygulamalara ilham verdiğini de söyleyebiliriz. Subsidiarite kavramının sihirli yönü ise uygulandığı alanlarda, *Placebo*, yani içinde geçerli etken maddesi olmadığı

¹ Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Ankara: Galeri Kültür Yayınevi, 2001, s.1.

² Jacques Santer, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 03 Temmuz 1998, SPEECH/98/151 Aktaran: Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi, **Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995, s. 5.

halde psikolojik olarak iyileştiren ilaç gibi işlev görmesidir.³ Kısacası subsidiarite kullananın ihtiyacına göre anlamlandırılan ve anlaşılabilir bir kavram olmaktadır.

Subsidiarite kavramı hakkındaki farklı tanımlamalara değinmeden önce çalışmanın gereği olarak bu Latince kökenli Batı kavramının hangi Türkçe sözcükle kavramsallaştırılması gerektiğine bir cevap bulunmalıdır. Kavram Türkçe’de yerellik, yetki ikamesi, ikincil olma ve yerindelik gibi farklı kelimelerle kavramsallaştırılmaktadır. Bu durumu dilimizin zenginliğine mi yoksa kavramın dilimizde de kullananın ihtiyacına göre anlamlandırılan ve anlaşılabilir bir kavram olmasına mı bağlamalıyız? Bu husus tartışılabilir. Ancak ikinci ihtimalin daha yüksek olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.

Yerellik kelimesinin, en azından bu çalışma kapsamında, arzu edilen çağrışımlı yapılmadığı düşünülmektedir. Türk Dil Kurumu’nun Büyük Türkçe Sözlüğünde yerellik “İncelenecek olayın bir yerle sınırlanmış olması, belirli bir yere bağlı olarak gelişirliği”⁴ biçiminde tanımlanmaktadır. Bu bakımdan, subsidiarite kavramı için yerellik kelimesi kullanıldığında Türkiye şartlarında belli bir bölgeye özgü, evrensel olmayan anlamını çağrıştırır. *Yetki ikamesi* kelimesi ise kavrama, mevcut yetki yerine bir başkasını koyma algısını vermektedir. Örneğin, iktisada giriş dersinde kahvenin ikamesinin çay olduğunu öğrenen sosyal bilimciler için yetki ikamesi kelimesi subsidiarite kavramını karşılamaktan uzaktır. *İkincil olma* kelimesi Büyük Türkçe Sözlük’te “sırada önem bakımından ikinci derecede olan, tali”⁵ anlamına gelmektedir. Bu noktada ikincil olma kelimesi subsidiarite kavramını önemsizleştiren bir anlam yüklemektedir.

Çalışmanın subsidiarite kavramına ilişkin Türkçe karşılık önerisi *yerindelik* kelimesidir. Bu kelime subsidiarite kavramını en kapsayıcı biçimde yorumlanmasına ve anlamlandırılmasına olanak vermektedir. “Zamanı, yeri uygun düşerek, gerektiği biçimde”⁶ anlamına gelen kelime, subsidiarite kavramını en geniş ve doğruya yakın biçimde yansıtmaktadır. Çalışmanın bu iddiasını güçlendirmek adına kavramın tanımını ve işlevlerini belirtmek gerekir.

³ Hans-Werner Sinn, “How much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competiton”, **Scottish Journal of Political Economy**, Cilt. 41, Sayı. 1 (February 1994), s. 88.

⁴ Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=yerellik&ayn=tam>, (02.11.2010).

⁵ Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=ikincil&ayn=tam>, (02.11.2010).

⁶ Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük, <http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=yerinde&ayn=tam>, (02.11.2010).

İlkin, yerindelik, kamusal hizmetlerin bireylere en yakın yönetimler tarafından yerine getirilmesinin ekonomik ve teknik nedenlerle mümkün olmadığı durumlarda hizmet sorumluluğunun bir üst yönetime aktarılmasına olanak veren bir ilkedir. Bu durumu şu şekilde somutlaştırmak mümkündür. Örneğin şoförler birliği üyeleri belediyenin sakinleri oldukları halde, o beldeye sağlık ocağı yapma konusunda belediyenin yerine geçemezler. Bu durum şoförler birliğinin yetki alanının dışında kalan bir husustur. Yani kavram, bir hizmetin halka en yakın birim tarafından gerçekleştirilmesi; hizmetin bu birimi aşması halinde, bir üst birime başvurulması anlamına gelmektedir.⁷ Bu tanımın içeriği yerindelik kavramına, hizmette bireye yakınlık işlevini kazandırmaktadır.

İkinci olarak, yerindelik kavramı toplumsal yapılar arasındaki işbölümünün düzenlenmesinde kamusal bir araçtır. Bu manasıyla yerindelik kavramı alt toplumsal yapılar ile üst toplumsal yapılar arasındaki ilişkileri ve işbölümünü düzenleyici işlevdedir. Kavramın bu işlevi kapsamında Balıkçılar Birliği'nin yerel yönetim ile olan ilişkisini örnek verebiliriz. Balıkçılar Birliği sadece kendisine ait bir eylem alanı olarak, hiçbir müdahale olmadan, mevcut üyeleri için bir yardımlaşma ve dayanışma fonu oluşturabilir ve işletebilir. Ancak balıkçı barınağı yapmak yerel yönetime ait bir görevdir. Parasal yatırım gerektiren bu durum sadece yerel yönetimin eylem alanına girmektedir. Bununla birlikte balıkçıların çalışma şartları ve su ürünlerinin pazarda değerlendirilmesi hususunda ise, hem Balıkçılar Birliği hem de yerel yönetim ortak bir eylemde bulunabilir. Balıkçılığın koşullarını yerel yönetimden daha iyi bilen Birlik, çalışma şartlarının belirlenmesi, meslek ahlakı ilkelerinin belirlenmesi ve denetlenmesi konularında söz sahibi olmalıdır. Ürünlerin pazarda değerlendirilmesi de Birlik gözetiminde olabilir. Fakat yerel çıkarların gözetilmesi açısından bu alanda yerel yönetimin müdahale etmesi söz konusu olabilir. Örneğin yerel yönetim veterineri tarafından ürünlerin sağlık şartlarına uygunluğunun denetlenmesi veya yerel yönetim zabıtalardan çalışma şartlarına ve Pazar kurallarına uyulup uyulmadığının denetlenmesi gibi.⁸ Böylece kavram, sorunun çözülemediği aşamada sorumluluğunun ve yetkinin üst yönetim seviyesine aktarılmasından ziyade, sorunun çözülmesi için sorumluluğun ve yetkinin etkin yönetim seviyesine devrini önermektedir. Bu bakımdan da hizmette bireye yakınlık işlevini tamamlayıcı niteliktedir.

⁷ Robert J. Bennet, **Local Government in the New Europe**, Londra: Belhaven Press, 1993, s. 18-19.

⁸ Canatan, s. 31-32.

Üçüncü olarak, toplumda yer alan kurumların birbirlerinin varlığını tehdit etmeden dayanışma içinde işlerini yürütmeleri esas bu kavramla izah edilmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde kavramın günümüzde Latince'deki anlamına sadık olduğu söylenebilir.⁹ Bu çerçevedeki anlamıyla yerindelik kavramı kamu hizmetlerinin bireye sunulmasında uyum işlevini üstlenmektedir. Bu konuya örnek olarak ABD'deki polis teşkilatını verebiliriz. ABD'deki polis teşkilatının federal ve federe düzeyde çalışması için kurulan yapı kavramın bu işlevini yansıtmaktadır. Neticede gerek federal gerekse federe polis teşkilatları belirli bir dayanışma içerisinde işlerini yürütmektedirler.

Yerindelik yukarıda tespit edilen tanım ve işlevleri bakımından subsidiarite kavramını en uygun karşılayan kelime olduğunu bizlere göstermektedir. Bu nedenle yerindelik kavramı kamu kurumlarının uyum içerisinde, etkin ve bireye en yakın düzeyde hizmet sunmasına olanak veren kamusal bir ilke olarak tanımlanabilir.

Bu noktada kavramın uygulanmasıyla ilgili önemli bir soru ortaya çıkmaktadır: Bir ihtiyacın kurumsal bir yardım gerektirdiğini belirleyen ölçüt nedir ve hangi kurumların yardımı gereklidir? Bu sorunun cevabı oldukça önem taşımaktadır. Toplumun isteklerinin tamamen karşılanması mümkün değildir. Toplum karşılanmayan bu ihtiyaçlarını devlete karşı öne sürebilir. Bu bağlamda devlet parçayı değil bütünü görmek ve gözetmekle yükümlüdür. Yani yapılacak olan müdahale bir kişi ya da grubu korumak adına yapılmamalı, müdahalenin gerçekleşmemesi durumunda ortaya çıkacak toplumsal zararı önlemeyi amaçlamalıdır. Touras'a göre toplum ile devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen kavram, hukuk devleti ilkesinden ve temel haklardan oluşmuştur. Bu temel haklar, anayasa hukukuna yönelik bir sonuca götürmektedir. Yani eğer bir eylem toplumun özgürlüğünü sınırlandırıyorsa, bu durumda yalnızca kamusal amaç, bu eylemin gerçekleştirilmesi için yeterli kabul edilmeyecektir. Bu nedenle ilke çoğunlukla, bir taraftan amacın gerekliliğini, diğer taraftan ise aracın uygun olma zorunluluğunu gerekli kılmaktadır. Bir başka ifadeyle, toplum tarafından yeterli biçimde çözülemeyen bir husus olduğunda devlet müdahale edecektir.¹⁰

⁹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, "Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 16, Sayı. 3, (Temmuz 2007), s.2.

¹⁰ Gülçin Balamir Coşkun, "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi**, No:37 (Ekim 2007), s. 12.

Yerindelik kavramına göre, toplumsal yarar ya da ortak iyinin olumlu etkileneceği tespit edildiğinde dahi, devletin müdahalesine meşruluk kazandıran iki kriter bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, devlet müdahalesinin bir talepten sonra gerçekleşmesidir. Yerindelik kavramı, her zaman, en son adım olarak devlet müdahalesine başvurulması gerektiğini öngörmektedir.¹¹ Fakat bazı durumlarda devletin müdahalesi öncesinde bireyler ya da gruplar tarafından bir talep oluşmadığı da görülebilmektedir. Bu konuya örnek olarak *eğitimi* verebiliriz. Toplumsal bir talep oluşmamış olsa bile, devlet asgari düzeyde bir zorunlu eğitimi sağlamak durumundadır. Bu noktada devlet ortak faydayı sağlamak adına müdahale etmektedir. Birçok akademisyen ortak faydanın ne olduğu hakkında farklı görüş belirtmişlerdir. Bu konuda tanım yapabilmek oldukça güç olduğu gibi ortak fayda/iyi düşüncesinin toplumdan topluma ve zamana göre değişeceği şüphesizdir.

Konuya yerindelik kavramı bağlamında yaklaştığımızda unutulmaması gereken, ortak fayda/iyi hiçbir zaman bireysel hak ve özgürlükleri kısıtlamamalıdır. Bu noktada devlet müdahalesinin meşru olmasını sağlayan ikinci kriter burada devreye girmektedir; orantılılık. Kamu gücünü elinde bulunduranların müdahale etme eğilimleri bulunmaktadır. Bu nedenle, devletin organları, sadece ihtiyaç olduğu oranda müdahale etmeye doğru yöneltilmelidir. Almanya’da orantılılık ölçütü anayasal bağlamda güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla meşruiyet açısından, devlet müdahalesinin nasıl olacağı, müdahalenin bizzat kendisi kadar önem arz etmektedir.¹²

1.2. Yerindelik Kavramının Tarihsel Süreçte Gelişimi

Avrupa kültür mirasının ortak değerlerinden biri olan kavrama yönelik yaklaşımların, tarihsel kökenlerini organik toplum düşüncesi, federal düşünce ve liberal düşüncede görebilmekteyiz.

1.2.1. Organik Toplum Düşüncesi ve Yerindelik Kavramı

Aristo ve Akinolu Thomas’ın (Thomas von Aquin) organik toplum düşüncesinde yerindelik, önceliği üst yapıya vermekte ve bütünü parçalardan daha önemli görmektedir. Aristo’ya göre toplum, aile, köy ve kent-devlet olmak üzere üç gruptan oluşmaktadır. Aile, günlük ihtiyaçlara cevap vermekte, köy ise ailenin kapasitesini aşan ihtiyaçlarını

¹¹ Coşkun, s. 13.

¹² Coşkun, s. 13.

karşılmaktadır. Kent-devlet ise, asıl önemli olan ve mükemmelliği sağlayabilen tek kurumdur. Söz konusu bu grupların görev alanları birbirini kesmemekte, sadece üst üste gelmektedir. Her grup sadece bir alt düzeyde tatmin olmayan ihtiyaçlara yönelik işler görmektedir.¹³ Aristo'nun yaklaşımında yönetsel sorunların çözülemediği aşamalarda mükemmelliği sağlayan üst yönetime yetki ve sorumluluk devri önem arz etmektedir.

Akinolu Thomas'a göre ise toplum bir vücuda benzetilmektedir ve bu vücudun organları gruplar ve bireylerdir. Hristiyan bakış açısıyla Akinolu Thomas'ın öğretisini yeniden yorumlayan Aristo'ya göre insan hem yeterli hem yetersiz bir varlıktır. Bunun nedeni kendi amaçlarını tayin edebilir, ancak amaçlarına toplumun katkısı olmadan ulaşamaz. İnsanın içinde olduğu ara gruplar da kimi amaçlarını tam anlamda gerçekleştiremezler. Tam anlamda yeterlilik sahibi olan ve çeşitli alt birimlerin alt düzeylerde gerçekleştiremeyecekleri hedeflerine ulaşmalarını sağlayan birim siyasal birlik ya da bugünkü anlamıyla devlettir.¹⁴

Devlet her alana müdahale etmemelidir. Toplumda var olan bireyler ve onların oluşturdukları gruplar kendi olanaklarıyla sorunlarını halletmeli ancak yetersiz kaldıklarında bir üst otorite ya da devlet müdahale etmelidir. Bu anlamda yerindelik kavramı şu ifadeyle kendini bulmaktadır: Kralın görevi, düzensizlik olduğunda düzeltmek, eksiklik bulduğunda onu tamamlamak, bireylerden ve toplumsal gruplardan daha iyi yapabileceği işleri yapmaktır.¹⁵

Akinolu Thomas'ın devleti ayrıcalıklı konuma taşımakla birlikte, bir anlamda çoğulcu bir yaklaşım sergileyerek toplumu çeşitli toplumsal gruplardan oluşan bir mozaik olarak kabul etmesi dönemin özel şartlarıyla açıklanabilir. Feodal ortaçağ toplumunda bireyler ancak grupların üyesi olarak algılanmaktadır. Bu toplum, bireylerden değil gruplardan oluşmaktadır. Nitekim toplumsal sözleşme teorilerine kadar kişi, içinde bulunduğu gruba göre tanımlanacaktır. Dolayısıyla Thomas'ın öğretisinde yer alan çoğulculuk teorik bir varsayım değil, toplumsal gerçekliğin ifadesidir. Çoğulculuğun anarşiye kayabildiği bir dönemde insan, can güvenliğini sağlamak ve hayatını devam ettirebilmek için bir siyasal otoriteye muhtaçtır. Bireyler ve gruplar amaçlarına ulaşmak

¹³ Eva Boka, "The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought", **A Historical Survey**, 2005, s.6.

¹⁴ Canatan, s. 13.

¹⁵ Chantal Millon-Delsol, **L'Etat Subsidiare**, Paris: Presses Universitaires de France, 1992, s. 35-45 Aktaran: Canatan, s. 13.

için tek başlarına yeterli olamadıklarından siyasal toplum içinde yaşamak zorundadır. Bu, bireylerin ve grupların siyasal toplum tarafından kullanılmasını mutlaka gerektirmemekle birlikte, çeşitli toplumsal amaçlara ancak siyasal toplum bünyesinde varılabileceğinden siyasal toplum ön plana çıkmaktadır. Buna devlet meşruiyetinin ve otoritenin Tanrıdan geldiği, otoritenin yukarıdan aşağıya *Tanrıdan hükümdara* dağıldığı düşüncesi de eklenince toplumsal hiyerarşide devletin üstünlüğü tartışmasız kabul görmektedir.¹⁶

Bu anlayışın kavram açısından önem arz etmesinin sebebi, bireyi ve bireylerin oluşturdukları toplumsal grupları tanımasıdır. Ancak yine bu düşünceden yola çıkarak devletin temel unsur olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü parça bütüne temelden bağlıdır, onun sayesinde yaşamaktadır.¹⁷ Organik toplum modelinin kavrama getirdiği temel işlev toplumsal yaşamın uyumlu sürmesini sağlamasıdır.

1.2.2. Federal Düşünce ve Yerindelik Kavramı

Federalizm siyasal ya da toplumsal yapıda bu yapıyı oluşturan çeşitli birimlerin varlıklarını ve kimliklerini kaybetmeksizin bir araya getirilmesini öngören bir örgütlenme ilkesidir. Federal düşünce, bireylerin içinde bulunduğu ara grupları tanımakta ve siyasal iktidarın kullanılmasında bu ara gruplara önemli bir rol vermektedir.¹⁸ Böylece kavram hiyerarşik bir yönetim anlayışı yerine *etkin* bir yönetim sistemine atıf yapmıştır.

Devlet örgütlenmesini federal ilkelere dayandırıp önemli bir tasarı sunan ilk düşünür olan Althusius¹⁹ bireylerin kendi kendilerine yetemeyeceğini savunmaktadır²⁰. Bu nedenle “*sembiyotik* (ortakyaşar) bir hayat yaşamaya itilirler ve bu ortakyaşar hayat, bir

¹⁶ Canatan, s. 15.

¹⁷ M. Özel, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi Yerellik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 9, Sayı. 3, 2000, s. 32.

¹⁸ Canatan, s. 16.

¹⁹ Johannes Althusius (1557-1638), felsefe, hukuk ve teoloji eğitimi almıştır. Basel Üniversitesi'nde tanıdığı François Hotmann'ın ve Cenevre'de eğitimine devam ettiği dönemde tanıştığı Calvinist Roma hukukçusu Denis Godefroy'un, Althusius üzerinde etkisi büyük olmuştur. Doktor derecesini kazandıktan sonra, Calvinizmin kalesi olarak bilinen Herborn Üniversitesi'nde önce hocalık yapmaya başlar, daha sonra bu üniversitenin rektörü olur. Herborn Üniversitesi'nin bulunduğu Nassau Kontluğu'nun kontu ve Althusius'un rektörlüğünü destekleyen Johan the Elder'ın (Yaşlı Johan), aktif bir şekilde Hollanda isyanına katılmıştır. Hollanda isyanı sırasında, isyancıların gönderme yaptıkları 1356 tarihli Blijde Inkomst ve 1477 tarihli Groot-Privilege antlaşmalarının en önemli özellikleri, yöneticiye olan bağlılığın, yönetici ve memurları tarafından bölgesel imtiyazların, hakların ve geleneklerin korunmasına bağlı olduğunu belirtmeleridir. Althusius'un görüşlerinin oluşmasında bu eski antlaşmalar ve Hollanda isyanı önemli bir rol oynamıştır. Coşkun, s. 2-3.

²⁰ D.J. Elazar, “Federalism as Grand Design”, **Publius**, Cilt. 9, Sayı.4, 1979, s.4 Aktaran: Coşkun, s. 3.

pactum (sözleşme) üzerine kurulur.”²¹ Althusius’un ortaya koyduğu toplum modeli, toplum hayatının her alanını kapsayan birlikleri bir araya getiren bir federasyondur. Bu birlik bünyesinde aile, mahalle, meslek örgütleri, belediye, eyalet-vilayet, devlet, imparatorluk gibi yapılar bir hiyerarşi içinde birarada bulunmaktadır. Fakat öncelik alt düzeye aittir. Birey, devletten önce ailesine, kentine, ya da meslek birliğine aittir. Eyalet, devlet gibi üst yapılar sonra gelmektedir.²²

Toplulukların haklarıyla ilgilenen Althusius’a göre, bir topluluk bir sorunu çözemiyorsa bir üst kademeye başvurulmalıdır. Burada her ne kadar açık bir dille kavramdan söz edilmese de kavrama üstü kapalı olarak atıfta bulunulduğu ve kavramın alt yapısını oluşturduğu açıkça görülmektedir. Onun temel endişesi, her yetki alanının özerkliğinin korunmasıdır. Her ne kadar açıkça yerindelik kavramından bahsetmese bile, Althusius’un betimlediği toplumsal örgütlenme, alt grupların özerkliklerinin korunması düşüncesinden yola çıkarak sorunların her zaman çözülebilecekleri en alt kademedeki çözülmesini öngörerek bu ilkenin temelini oluşturmuştur.²³

Her grup, var olma sebebiyle bağlantılı amaçlarını gerçekleştirme gücüne sahip olmayı; bir anlamda kendi kendine yeterli olmayı amaçlar. Ancak bu idealin gerçekleşmesi imkânsızdır, bu nedenle gerekli olduğunda bir üst gruba başvurulmalıdır. Bu noktada alınan kararların topluluğu oluşturan tüm parçalar tarafından kabul edilmiş olması gerekmekte ve üst yapının, hiçbir zaman alttaki otoritenin kendine özgü sorunlarına karışmaması gerekmektedir. Üst otorite konumunda olan bir kurul, hiçbir zaman alttaki topluluğun kendine özgü sorununa ya da düzenlemesine karışmaz. Bu sistem, esasen Ortaçağ Alman prensliklerinin siyasi sisteminin bir yansımasıdır. Sistemde, prensliklerin özerklikleri o kadar güçlüdür ki kimi zaman bağımsızlık gibi algılandığı söylenebilir. Egemenliğin nerede toplandığı çok belirgin değildir. Çok sayıda birim, farklı konularda egemen olduklarını öne sürerek eylemde bulunabilmektedirler.²⁴ Bunun tek istisnası ise din konusudur. Althusius, en üst örgütlenme olarak gördüğü krallığın/cumhuriyetin temsilcilerinin, *yönetimlerinin başından itibaren, krallıklarının temeli olarak Hristiyanlık dinini aşlamak ve beslemek zorunda* olduklarını belirtir. Yine de Althusius’un, başka

²¹ J. Althusius, **The Politics of Joahannes Althusius**-An abridged translation of third edition of *Politica Methodice Digesta*, çev. Frederic S. Carney, Boston: Beacon Press, 1964, s. 12 Aktaran: Coşkun, s. 4.

²² Canatan, s. 18.

²³ C. Millon-Delsol, s. 49 Aktaran: Coşkun, s. 9.

²⁴ Coşkun, s. 10.

dinlere mensup kişilere karşı gösterdiği bu katı tutumu, dini totaliterizme yönelme şeklinde algılamamak gerekir. Çünkü onun için egemenlik halka aittir ve siyasi yönetimlerin meşruiyeti cumhuriyeti oluşturan toplulukların onamasına dayanır.²⁵ Kavramın, daha çok federal devlet sistemlerinde kullanıldığını görüyoruz. Çünkü bu rejimlerde, sadece bireylerin değil, toplumsal yapıların da özerkliği önem arz etmektedir.²⁶ Görüyoruz ki, Althusius'un toplulukların özerkliklerinin korunmasını amaçlayan kuramı yerindelik kavramıyla örtüşmektedir.

1.2.3. Liberalizm ve Yerindelik Kavramı

Aydınlanma döneminde, toplumun akılcı ve özgürlükçü yaklaşımına değerlendirildiği bir dönemde, ortaya çıkan liberal devlet düşüncesi, bireyin kimi amaçlarına ulaşmak için bir araç olarak ortaya çıkmıştır. Liberal teoride esas olan bireydir. Locke'a göre ailede babanın otoritesi, toplumda da devletin otoritesi bireylere göre ikincil konuma sahiptir. Çünkü bu otoriteler doğal değildir, belli amaçların gerçekleşmesi için kurulmuş ya da kabul edilmiş otoritelerdir. Liberal devlet, bireye göre ikincildir. Liberal düşünce devleti birey lehine frenleyerek bireysel özgürlükleri devlet müdahaleciliğine karşı korumayı amaçlamaktadır.²⁷

Devlet müdahalesinin sınırlanmasını temel alan liberal teoriye göre, kavram bir yetki paylaşım olarak değil de devlete karşı bireysel özgürlükleri koruyan bir emniyet sübabı olarak görülmelidir.²⁸ Bu açıdan kavram, büyük, dev, sert, müdahaleci, geleneksel devlet modelinden ziyade; bireyi temel alan etkin devlet modeliyle eşdeğer görülmektedir.²⁹ Roma Tanrısı Janus gibi çift yüzlü olduğu söylenen kavram bireyi hem toplumsal kuruluşların merkezine yerleştirmekte hem de toplumun bireyin karşısında öncelenmesine zemin oluşturmaktadır. On dokuzuncu yüzyılda George Jellienk ve Robert von Mohl'un liberal devlet öğretisi; bireyin özgürlüğünün, devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasıyla sağlanabileceği düşüncesiyle; bireyin özgürlüğünün, yerindelik

²⁵ J. Althusius, **The Politics of Joahannes Althusius-An Abridged translation of third edition of Politica Methodice Diegesta**, Frederick S. Carney (çev.), Boston: Beacon Press, 1964, s. 156.

²⁶ Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 4, Sayı. 1, 1995, s. 5.

²⁷ Josef Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht*, Berlin: Duncker&Humboldt, 1968, s. 45 Aktaran:Canatan, s. 21.

²⁸ Stefan Ulrich Pieper, **Subdiaritat**, , Köln: Carl Heymans vErlag KG, 1993, s. 60

²⁹ Emin Barlas ve Berkan Karagöz, "Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve", **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, No.1, (2007), s. 158.

kavramının desteğinde devletin daha fazla yetkilendirilmesiyle sağlanacağı düşüncesini uzlaştırmaya çalışmıştır.³⁰ Özetle, liberal anlayışa göre kavram, çeşitli düzeylerin ortak eylemde bulunabileceği alanlarda önceliğin bireye yakın alt düzeylerde kalmasını amaçlamaktadır. Liberal düşüncenin kavrama en önemli katkısı hizmette bireye yakın olma, onu merkeze alma ilkesini kazandırmasıdır.

1.2.4. Katolik Kilisesi ve Yerindelik Kavramı

Yerindelik kavramının kökeni Aristo ve Akinolı Thomas'a kadar götürülse de aslında Hristiyan öğretisinden geldiği belirtilmektedir. Kavrama ilk olarak 1931 yılında, Katolik kilisesi tarafından hazırlanan kilisenin resmi görüşünün açıklandığı Quadragesimo Anno bildirgesinde rastlıyoruz. İktisadi kriz ile şekillenen 1931 yılında, artan sosyal sorunların ve totalitarizmin arka planının bu bildirge ile ortaya konarak, devletin tektipleştirme eğilimleri karşısında bireylere destek verilmiştir.³¹ 1891 yılında yayınlanan Rerum Novarum bildirgesi ise kavramın ön hazırlığı olarak değerlendirilebilir.³² 1891 yılında Papa Leon XIII, Rerum Novarum isimli metninde kavramı, ortak iyinin sağlanabilmesi için bir çerçeve ve imkân olarak sunmaktadır.

Aslında kilise bir siyasi örgütlenme biçimini telkin etmemelidir; çünkü bunlar geçici ve dünyevi sorunlardır. Ancak genel Hristiyanlık öğretisinin dayandığı temel ahlak kuralları arasında sayılabilecek olan yardımseverlik ve adaletin uygulanabilmesi için kilisenin de belirli bir toplumsal görüşünün olması gerektiği düşüncesi bu dönemde gittikçe ağırlık kazanmaktaydı. Bu doğrultuda, aile gibi küçük insan topluluklarının mümkün olduğu oranda kendi sorunlarına çare bulmaya yönlendirilmeleri, ama çare bulamadıkları durumda onlara yardım eli uzatılması fikri, kilise tarafından savunulur hale geldi. Bu bağlamda Papa XI, Rerum Novarum'un dördüncü yıldönümü sebebiyle yaptığı konuşmada, toplumsal alanda yapılan her müdahalenin amacının, toplum içindeki çeşitli grupları yok etmek değil, toplumu oluşturan gruplara yardım etmek olduğunu ayrıca belirtmiştir.

Dolayısıyla kilise için önemli olan, müdahale ile özgürlük arasında bir dengeyi oluşturulmasıdır. Kilisenin toplumsal doktrinin parçası olarak öne sürdüğü yerindelik

³⁰ M. Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi Yerellik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt. 9, Sayı. 3, 2000, s. 27.

³¹ Özel, s. 27.

³² Quadragesimo Anno sözcük anlamı olarak kırkıncı yıl demektir ve Rerum Novarum (Yeni Düzen) bildirgesinin kırkıncı yılı münasebetiyle yayınlanmıştır.

kavramı hem müdahaleci, hem de kaçınmacı unsurları içinde barındırmaktadır. Öyle ki çeşitli sebeplerden kendi geçimini sağlamakta zorlanan bir aileye yardım etmek bir müdahaleyi gerektiren, normal işleyişinde ailelerin başkalarına zarar vermediği sürece kendi kararlarını vermekte özgür olduklarını kabul etmek de kaçınmacı bir tutumdur. Yerindelik kavramı bu ikisi arasında kurulan dengenin anahtarıdır.³³

1931 yılında Papa Pius XI tarafından yayınlanan *Quadragesimo Anno* yerindelik kavramına güncel halini kazandırmıştır. *Quadragesimo Anno*'nun içerdiği düşüncelerin arka planında, belirli bir antropolojik varsayım ve belirli bir toplum düşüncesinin bulunduğu söylenebilir. Buna göre, burada, insanın tanrısal benzerliğinden ve bireyin tanrı ve insanlar karşısındaki sorumluluk duygusundan, bireyin bireysel konumunun şekillendiği görülmektedir.³⁴ Aynı bildirge, toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığını, piramitsel olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların var olduğunu da belirterek kavramın bu şekilde katmanlaştırılmış toplumun muhafaza edilmesi amacına dönük olduğunu ortaya koymuştur. 1930'lu yıllarda totaliter anlayışın gittikçe egemen olmaya başladığı bir ortamda kavram, bir yandan bireyin kendi sorumluluğunu ve haklarını vurgulaması bakımından, diğer yandan da dikey toplumsal yapılarının meşruiyet kaynağı gibi yorumlanabilme potansiyeli açısından muhafazakâr toplumsal uzlaşının tipik örneğini oluşturmaktadır.³⁵ *Quadragesimo Anno* bildirgesinde bireyin kendi girişimleriyle yapabileceği işlerden mahrum bırakılmasının yanlış olacağı, daha küçük ve alt kuruluşlar tarafından yapılabilecek işler için üst kuruluşların hak talep etmelerinin adaletle aykırılık oluşturacağı ve kamu düzenini bozacağı ifade edilmektedir. Bununla birlikte, kamusal yapılanmanın, sosyal yapının üyelerini desteklemesi ve onları sömürmemesi gerektiği de belirtilmektedir.³⁶

Kilisenin söylemine göre yerindelik, bir sosyal felsefe ve etik kavramıdır. Yaşamın her alanında bireye yakın birimlerin eylem alanlarının korunmasını amaçlamaktadır. Kilisenin kavramı ele alışı, organik düşüncenin yerindeliğe bakış açısı ile liberal düşüncenin kavrama bakışını uzlaştırmaktadır. Liberal teoriden hiyerarşik yapılanmada *bireyin önceliği* düşüncesini almakta, fakat buna organik teoride üzerinde durulan *bireyin ait olduğu ara yapıları* da katmaktadır. Üst yapıyı üstün gören organik

³³ Coşkun, s.11.

³⁴ Özel, s. 27.

³⁵ Bezci ve Coşkun, s.7.

³⁶ Bertajan Verbeek ve Kees Van Kersbergen, "The Politics of Subsidiarity in the European Union", **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 32, Sayı. 2, 1994, s. 221-222.

teoriden farkı, öncelik sıralamasını bireyden devlete doğru yapmasıdır. Siyasal otoriteye gerektiği zaman tamamlayıcı, destekleyici yardım amacıyla müdahale yükümlülüğünü getirmesi ise liberal teoriden farkıdır. Kavramın alt-üst yapılar arasındaki ilişkisinde, birtakım birimlerin ortak faaliyette bulunabilecekleri alanları ilgilendirdiğinin altını çizmesi ve bu birimlerin salt yetki alanlarının yerindelik kavramının dışında kaldığını vurgulaması, kilisenin kavramın gelişimine ve biçimlenmesine yapmış olduğu bir diğer katkıdır.³⁷

Görüldüğü üzere söz konusu öğretiler yerindelik kavramına doğrudan yer vermemekte, ancak belki başka kavramlarla günümüzdeki yerindelik kavramına benzer düşünceleri ifade etmektedirler.

Yerindelik kavramı, toplumsal çoğulculuğu (yerel yönetimler, meslek birlikleri) ve federalizmi savunanlar tarafından, devletin gücünü ve merkeziyetçiliğini zayıflatmak için gündeme getirilmiştir. Modern devlete karşılık yerindelik, siyasal iktidarın tanrısal bir lütuf olmadığını ve yalnızca halka hizmet etmek için emanet edildiğini hatırlatmaktadır³⁸. Yerindelik kavramının özelliği olan üst yapıya güvensizlik, Avrupa Birliği bünyesindeki kullanımında da ortaya çıkacak, üye devletlerin ve devlet altı yönetimlerin Avrupa Birliği'ne karşı kuşkularının bir ifadesi olarak Birlik kurucu antlaşmalarında ilke olarak yerini alacaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YERİNDELİK:

KAVRAMDAN İLKEYE

Yerindelik kavramının ilkesel düzeyde benimsendiği ve uygulandığı en popüler örnek Avrupa bütünleşmesidir. Bu bölümde, Avrupa bütünleşmesi bağlamında yerindelik kavramının gelişimi ve ilkeye dönüşüm süreci ele alınacaktır.

2.1. Avrupa Birliği ve Yerindelik Kavramı: Maastricht Antlaşması Öncesi

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da barışı sürdürülebilir kılmak ve ülkeler arasındaki işbirliğini sağlamak için kurulan AET günümüzde hem ekonomik hem

³⁷ Canatan, s. 34.

³⁸ Bilal Canatan, "Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı Subsidiarity", **Liberal Düşünce**, No. 38-39,(2005), s. 146.

de siyasal bütünleşmeyi amaçlayan bir Birlik haline dönüşmüştür. Bu değişim rüzgarına yerel ve bölgesel yönetimler de kapılmışlardır.

Giderek genişleyen Birliğe dahil olan ülkeler, egemenlik alanlarının korunması hususunda bir takım sorunlar yaşamışlardır. Bir yandan Birliğin yetkileri genişlemekte, diğer yandan da üye devletler kendi yetki alanlarına müdahale edilmemesini istemektedir. İşte bu sorun, Avrupa bütünleşmesinde yerindelik kavramının konuşulmasına ve antlaşmalarda yerini almasına neden olmuştur.

Yerindelik kavramı yaygın kanaatin aksine Avrupa bütünleşmesinde Maastricht Antlaşması ile gündeme gelmiş değildir. Kavramın Maastricht Antlaşması ile ilke olarak benimsendiği bir gerçektir. Ancak yerindelik kavramının Maastricht Antlaşması öncesi Avrupa bütünleşmesinde nasıl anlaşıldığını ve ondan nasıl yararlanıldığını ortaya koymak çalışmanın bütünselliği açısından elzemdir.

Kavramın AB belge ve antlaşmalarındaki yerine gelince bu noktada 1975 yılında Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun Siyasi Birlik Hakkındaki Raporu'nun 12. maddesinde kavrama atıfta bulunulmuştur. Rapora göre, Topluluk, merkeziyetçi eğilimleri olan bir üst devlet olmamalı ve Topluluğun görevleri sözleşmede belirtilmeli, belirtilen bu alanlar dışındaki tüm alanlar üye devletlere ait olmalıdır³⁹. Bu rapor, AB'yi hukuki kişiliğe sahip ve kendi yetkileri olan bir varlık olarak görmektedir. AB kurumlarına tanınan yetkiler, rapora göre, üç tiptir: münhasır, yarışan ve olası yetkiler. Rapor, ticaret politikasında Birliğin münhasır yetkiye sahip olduğunu belirtirken, tarım (AET Ant., madde 43) ve taşımacılık (AET Ant., madde 75) politikalarını yarışan yetkilerin en iyi örnekleri olarak zikreder. Olası yetkiler ise, gelecekte düzenlemelerin Birliğe bırakılması konusunda hemfikir olunmuş ama henüz üye devletler tarafından yönetilen konulara ilişkindir. Deniz ve hava taşımacılığı (AET Ant., madde 75), olası yetkiler arasındadır. Münhasıran Birliğe devredilmiş yetkilerin dışında, yetkilerin üye devletler ile Birlik arasında bölüşümüne ise yerindelik ilkesi ışık tutacaktır. Dolayısıyla raporun, bir yandan üye devletlerin merkezileşme kaygısına yanıt ararken, bir yandan da Birliğe amaçlarını gerçekleştirebilecek donanımı sağlamaya çalıştığı söylenebilir.⁴⁰

³⁹ Canatan, s. 94-95.

⁴⁰ D.Z. Cass, "The word that saves Maastricht?: The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community", **Common Market Law Review**, Cilt. 29, s. 1099.

1976 yılında AT Komisyonu'na Tindemans'ın sunduğu raporda⁴¹ ise yerindelik, kavram olarak yer almamaktadır. Ancak AT'nin kurulmasının merkezi bir süper devlet amaçlamadığı da ifade edilmiştir⁴². 1984'de Avrupa Parlamentosu tarafından hazırlanan, Altiero Spinelli'nin⁴³ desteğiyle oluşturulan AB'yi kurmaya yönelik taslak antlaşmanın giriş bölümünde yerindelik kavramı ilk defa İngilizce olarak kullanılmıştır. Üye devletlere öncelik tanıyan taslak ortak yetki alanlarında Birliği ön planda tutmuştur. Bu antlaşmanın 12. Maddesine göre, *Birliğe yarışan yetkiler tanıdığı konularda, Birlik kanun koymadığı sürece, üye devletlerin düzenleme yapmaya devam edebileceği* öngörülmektedir. Aynı maddede, Birliğin kurumlarının sadece boyutları ve etkileri ulusal sınırları aşan konularda devreye gireceği belirtilmektedir. Öte yandan, Spinelli taslağı adıyla bilinen bu metin, hangi yetkilerin yarışan yetkiler olduğunu açıkça zikretmemekle beraber, ele alınan her konuda benimsenen dilin açıklığı sayesinde yetkilerin türünün tespitini kolaylaştırmaktadır.⁴⁴ Yarışan yetkiler söz konusu olduğunda, Birliğin müdahalesinin gerekliliğine ilişkin kararı kimin vereceği hususunda ise sessiz kalmaktadır. Esasen yetkilerin türlerinin tespiti ve karar veren makamın kimliği yerindelik ilkesinin AB yasal düzeni çerçevesinde neden olduğu tartışmaların başında gelmektedir. Bu tartışmalar Maastricht Antlaşması bağlamında ele alınacaktır.⁴⁵

Avrupa Konseyi tarafından hazırlanmış olan ve 15 Ekim 1985'te imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ardından hazırlanan karar tasarısında yerindelik kavramına benzer ifadelerin varlığı dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine

⁴¹ 9-10 Aralık 1974'de Paris'te yapılan zirvede AT Devlet ve Hükümet Başkanları, Belçika Başbakanı ve federalizm destekçisi Leo Tindemans'tan Avrupa'nın birliğine ilişkin bir rapor hazırlanmasını istemişler, 1976'da kabul edilen ve iki vitesli Avrupa olarak bilinen Tindemans Raporu; ekonomik-sosyal birlik, ardından siyasal birlik ve onun ardından da halkların yakınlaştırılması (ortak pasaport, Avrupa vakfı vs.) sağlanarak Avrupa Birliği'nin kurulmasını, ancak hazır olmayanların ya da yeni katılacak üyelerin bu süreci arkadan izleyerek iki vites yaratmalarının olanaklı kılınmasını savunmuştur. Beril Dedeoğlu, "Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci 2: Avrupa Birliği'nin Yakın Geçmişi", Beril Dedeoğlu (Ed.), **Dünden Bugüne Avrupa Birliği** içinde (41-64), İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2003, s. 55.

⁴² Mesut Hakkı Caşın ve Uğur Özgöker, **AB'nin Siyasal ve Ekonomik Temelleri**, İstanbul: Arion Yayınevi, s. 605.

⁴³ Altiero Spinelli (1870-1986), Avrupa'nın önde gelen federalistlerinden olup, AT'de komiserlik (1970-1976) ve AP üyeliği yapmıştır.

⁴⁴ Toth; taslak antlaşmanın dilinden, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına, üye devletler arasında ticarete ve rekabete ilişkin yetkilerin münhasır yetkiler olduğunun açıkça anlaşıldığını belirtmektedir. Buna karşın, yapısal değişikliklere, para birliğine ve krediye ilişkin konuların ve toplum politikaları başlığı altında toplanabilecek bazı düzenlemelerin yarışan yetkiler olarak düşünülmesi gerektiğini söylemektedir. A.G. Toth, "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", **Common Market Law Review**, No. 29, (1992), s. 1090.

⁴⁵ Cass, s. 1100.

dayanan bir Avrupa'nın kurulması fikrinden hareketle hazırlanan tasarı, daha sonra Özerklik Şartı olarak Avrupa Konseyi'nce kabul edilmiştir.⁴⁶

Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinin üçüncü fıkrasına göre:

*Kamusal yükümlülükler genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Bu yükümlülüklerin bir başka yönetime bırakılmasında, yetkilerin kapsam ve niteliği ile etkinlik ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır.*⁴⁷

Şartın ilgili hükmündeki ikinci cümle ile kavramın iki yönü ortaya konmaktadır:

Öncelikle, bir hizmetin yerine getirilmesi hizmetin muhataplarına en yakın birime bırakılmalı öte yandan, yalnızca bu birim tarafından yeterince, etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetler ise bir üst birim tarafından sunulmalıdır.⁴⁸

AT'deki işlevsel ve yapısal değişiklikleri kurumsallaştırmak ve bütünleşmeyi hızlandırmak amacıyla hazırlanan 1987 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi'nin 130. maddesiyle birlikte yerindelik, ilk defa birincil metinlerde kavram olarak yer almıştır. Ayrıca Tek Senet'in AB'nin etki alanlarını genişleterek ve çoğunlukla karar alma mekanizmasıyla yerindeliğe olan ihtiyacın hissedileceği zemini hazırladığı bile söylenebilir. Madde, çevre sorunları ile ilgili işlerden Topluluk düzeyinde daha iyi yerine getirilebilecek olanlara dair yetkileri ülkeler düzeyinden alarak AT'ye vermiştir.⁴⁹

Yerindelik kavramına, Tek Senet'te sadece çevre politikası konusunda yer verilmesinin, daha sonra tam bütünleşme sürecinde bu kavramı kullanma düşüncesinden kaynaklandığı ileri sürülmektedir⁵⁰. Şüphesiz çevre sorunlarının ulusal sınırlar içerisinde çözülmesinin genel olarak daha zor olması ve bu konuda kartopu etkisinin daha belirgin şekilde hissedilmesi, Topluluğa yetki devrini daha kolay meşrulaştırmaktadır.⁵¹

⁴⁶ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 16, No. 3, s.38.

⁴⁷ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi, s.8.

⁴⁸ Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, s. 38.

⁴⁹ George Bermann, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", **Columbia Law Review**, Cilt. 94, (1994), s. 345.

⁵⁰ Canatan, s.97-98.

⁵¹ Bermann, s. 346.

1989 yılında Strasbourg'da toplanan liderlerin kabul ettiği Çalışanların Sosyal Haklarına Dair Avrupa Toplulukları Şartı'nın giriş bölümünde de kavrama atf yapılmaktadır. Bu bağlamda, sosyal hakların gerçekleştirilmesi, yerindelik kavramı gereğince temel olarak üye devletler ve devlet-altı birimlerin görev alanına girmektedir. AT' de kendi eylem alanı çerçevesinde sorumludur.⁵²

Yerindelik kavramına vurgu yapan kararlar, AB oluşumunun artık şekillendiği ve Birlik kurumları ve işleyişiyle ilgili ayrıntıların tartışıldığı dönemde Avrupa Toplulukları Parlamentosu tarafından da alınmıştır. Bağlayıcı olmayan Parlamento kararları genel eğilimi göstermesi bakımından önem taşımaktadır. 12 Temmuz 1990, 21-22 Kasım 1990 ve 12 Aralık 1990 tarihlerinde aldığı kararlarda, Parlamento genel olarak şunları vurgulamaktadır:⁵³

Yerindelik kavramı resmen olmasa da fiilen AT'de zaten yer almaktadır. Kavram, ortak eylem alanlarında Birliğin yetkilerini genellikle üye devletler lehine olarak sınırlama işlevine sahiptir. Fakat kavramın tanınması yeterli değildir, uygulamanın siyasal ve hukuksal denetime açık olması gerekir. Bunun için yerindelik bir hukuk ilkesi haline getirilmeli ve ATAD tarafından denetlenmelidir. Topluluk organları, yerindeliğe uygun düzenlemeler yapmalı, Komisyon her girişimini yerindelik açısından gerekçelendirmelidir. Ayrıca Komisyon yerindelik kavramının uygulanmasıyla ilgili olarak Parlamento'ya ve Bakanlar Konseyi'ne yıllık bir rapor sunmalıdır. 12 Aralık 1990 tarihli kararda, yerindeliğin Avrupa Birliği Anayasası'nın temel ilkeleri arasında yer alması öngörülmekteydi.⁵⁴

Maastricht'e giden yolda kavramın, 1988 yılından başlayarak, Maastricht Antlaşması'nın kabulünden önceki döneme kadar yoğun tartışmalara konu olduğu görülmektedir. Topluluk bünyesinde ilk olarak 1970'li yıllarda ortaya çıkmasına rağmen, yerindelik kavramı Maastricht Antlaşması ile anayasal anlamda, açıkça AB hukuku içinde ilkesel olarak kendisine yer bulmuştur.

⁵² Kersbergen ve Verbeek, 1994, s. 230.

⁵³ Canatan, s. 98.

⁵⁴ Canatan, s. 99.

2.1.1. Maastricht Antlaşması Öncesi Yaşanan Tartışmalar

Topluluk ve üye devletler arasındaki yetki bakımından sınırları çizen yerindelik ilkesi, kısa bir zaman öncesine kadar Brüksel’de dahi tam olarak bilinmiyor sadece Almanya, İsviçre ve Avusturya’da tanınıyordu. Halen ilkenin Avrupa için yeni bir Magna Charta olup olmadığı tartışılmaktadır.⁵⁵ Kavram, Avrupa’da konuşulan en moda terim haline gelmiştir. Öyle ki her Bakanlar Konseyi ve Komisyon toplantılarında, öneri konusu olmuştur.⁵⁶

AB sahip olduğu üye sayısı, üstlendiği yetkiler ve Brüksel bürokrasisi sebebi ile, merkeziyetçi bir modelle görevini tam anlamıyla yerine getiremez hale gelmiştir. Birlik içinde bir görev ve yetki dağılımının yapılması ve üye devletlerle birlikte yerel yönetimlerin Birlik içerisinde söz sahibi olmaları gerekli hale gelmiştir. Montesquieu’nun sözleri başka şekilde ifade edilirse AB tasarrufunun zorunlu olmadığı durumlarda, *AB hiçbir zaman tasarrufta bulunmamalıdır*. Bu tasarruf sadece Birlik hedefleri için gerekli tedbirler bakımından geçerli olacaktır.⁵⁷ Bu nedenle yerindelik ilkesi Maastricht Antlaşması’nda kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır.⁵⁸

Topluluk yetkilerinin varlığı sorunu ve tasarruf için uygun hukuki alt yapının saptanması ile yakından ilgili olan yerindelik ilkesi, Maastricht Antlaşması’na giden süreçte yapılan tartışmalarda kilit bir rol oynamıştır.⁵⁹ Avrupa’da birçok ülke, politikacı ve düşünür birleşik bir Avrupa Devleti hayali kurmaktaydı. Ancak İngiltere’yi ikna etmek ise mümkün olmamıştır. Maastricht Konferansı’nda patlak veren ve tüm birliği tehlikeye sokan ulus-devletler ve Avrupa Birliği ilişkisi, bu ilke sayesinde çözülmüştür. Bu yüzden ilke, günümüzde Maastricht’i kurtaran ilke olarak da anılmaktadır.⁶⁰

Maastricht Antlaşması için federalizm kavramı önemli bir sorundu. Federalist bir yapılanmaya daha fazla yönelmek isteyenler için kavram, merkezileşme girişimlerini

⁵⁵ Özel, s. 33.

⁵⁶ Angelika Kleffner-Riedel, **Regional Ausschuss und Subsidiaritätsprinzip**, Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien: Peter Lang Europaeischer Verlag der Wissenschaften, 1993, s. 30 Aktaran: Özel, s. 34.

⁵⁷ Christian/Andreas Haratsch Koeing, **Einführung in das Europarecht**, Tübingen, (1996), s. 65 Aktaran: Kadir Koçdemir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", Türk İdare Dergisi, No. 40, (Temmuz 1997), s. 80.

⁵⁸ 1997 Amsterdam Antlaşması’nın 9. Bölümünün 5. Maddesinde de ilkeye ait düzenlemeler yer almıştır.

⁵⁹ Joseph H.H. Weiler, "A Constitution for Europe? Some Hard Choices", **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 40, No. 4, (2002), s. 563-580.

⁶⁰ Canatan, s. 90.

durdurmak için bir çare olmuştur. Ancak Maastricht Antlaşması ile birlikte, federalist eğilimleri artırmak isteyenler ağır bir yenilgiye uğramışlardır.⁶¹ “Nüans ve vurgu farklarını bertaraf için tatmin edici anlamda korunmasından dolayı, yerindelik kavramı antlaşmada federalizm talebi yerine kullanılmıştır.”⁶² Bunun sonucu olarak ilke Maastricht Antlaşması’nın 3B⁶³ maddesinde yerini almıştır.

Tartışmaları özetledikten sonra izleyen bölümde, yerindelik ilkesinin AB hukuku ilkesi olma sürecine değinmekte yarar vardır.

2.1.2. Yerindelik İlkesinin AB Hukuku İlkesi Olma Süreci

Yerindelik ilkesinin, birincil hukuk kaynağının bir parçası olmasını hazırlayan süreci kısaca gözden geçirmekte yarar vardır; çünkü hazırlık çalışmaları sırasında yapılan tartışmalar çoğu zaman, ilkenin uygulanmasına ışık tutan önemli bir kaynak niteliğindedir. Öncelikle hatırlanması gereken, Tek Senedin 100. madde başlığı altında nitelikli çoğunluğun kabul edilmesiyle, bazı üye devletler AB kurumlarına devrettikleri yetkileri konusunda kaygılanmaya başlamalarıdır. Ayrıca oyçokluğu ile alınan kararların, karara muhalefet eden devletlerde bile uygulanması, bu devletlerde yasal düzenin meşruiyetine dair tartışmaları alevlendirmiştir. Bütünleşme sürecinin hızlanmasından memnun olmayanların düşüncelerini en açık şekilde dile getiren, dönemin İngiltere Başbakanı Margaret Thatcher olmuştur. Thatcher, 1988 yılında Collège d’Europe’un (Bruges) açılış konuşmasında,

Daha yakın işbirliği, ne Brüksel’de bir güç merkezileşmesi, ne de kararların seçmen önünde sorumluluğu olmayan bürokratik bir aygıt tarafından alınmasını gerektirmektedir... Bizler, devleti, Brüksel’de yeni bir güç için mücadele eden süper Avrupa devletini oluşturarak eski sınırlarını Avrupa seviyesinde tekrar kurabilmesi için küçültmedik⁶⁴ diyerek liberal kanadın Brüksel’in kararlarına muhalefetini ortaya koyduğu gibi, meşruiyet sorununu da dile getirmiştir. Maastricht Antlaşması’nın devlet başkanları tarafından imzalanmasından sonra, Danimarka’da yapılan ilk referandumda onaylanmaması, antlaşmanın hazırlandığı yıllarda üye devletlerin AB’deki demokrasi açısından ya da egemenliklerini yitirmelerinden duydukları kaygının bir işaretidir. Aynı

⁶¹ Paul Craig, **EU Law: Text, Cases and Materials**, 3. Basım, Oxford:Oxford University Press, 2003, s. 132.

⁶² Bezci ve Coşkun, s. 9.

⁶³ 1997 Amsterdam Antlaşması’nın 5. Maddesinde aynı şekilde yer almıştır.

⁶⁴ Estella, s. 83.

dönemde kabul edilen Karlsruhe kararı kaygının bir diğer işaretidir. Alman Anayasa Mahkemesi'nin aldığı bu karar, Maastricht Antlaşması'nı Alman Anayasası'na aykırı bulmamasına rağmen, yetkinin kimde olduğunu belirleme yetkisinin ulusal makamların elinde toplandığı sonucuna varmaktadır.⁶⁵

Dolayısıyla Tek Senet ile Maastricht Antlaşması arasında kalan yıllarda üye devletlerin, egemenliklerini yitirmediklerine dair inançlarını pekiştirmeye ihtiyaç duydukları söylenebilir. Yerindelik ilkesi, bir anlamda egemenliklerini yitirme kaygısı içindeki üye devletlerin bütünleşme sürecini baltalamalarına engel olma gayretidir. Hatta yetkilerini korumak için düzenleme yapılması talebi doğrudan Alman yerel yönetimleri tarafından bile dile getirilmiştir. Eyaletlerin temsilcileri, Kasım 1988'de Bonn'da, dönemin Komisyon Başkanı Jacques Delors ile yaptıkları toplantıda, daha önceleri kendi yetkilerinde olan haberleşme ve eğitim gibi konularda AB kurumlarının yetkilerinin artmasının endişe uyandırdığını belirttikten sonra, yerindelik ilkesini yetki bölüşümü konusunda yol gösterici bir ilke olarak önermişlerdir.⁶⁶ Zaten yerindelik ilkesi gerek tarihsel bağlamda bahsedildiği üzere Hristiyan doktrini tarafından kullanıldığı için, gerekse yukarıda değinilen raporlar ve taslaklar ile AB zeminine taşındığından, hiç bilinmeyen ya da üzerinde düşünülmeyen bir kavram değildi. Tam da bu buluşmanın ardından, gene Collège d'Europe'un 1989 yılı açılış konuşmasında, Delors bir anlamda bir yıl önce İngiltere Başbakanı'nın konuşmasına cevap vererek yerindelik ilkesini içinde barındıran federalizmi, yerel yönetimlerin ve üye devletlerin egemenliklerini koruduğu birleşmiş bir Avrupa'nın kurulma yolu olarak sunmuştur.⁶⁷ Maastricht Antlaşması'nı hazırlayanlar, üye devletlerin ve yerel yönetimlerin siyasal özgürlüklerini ve kimliklerini koruyabilecekleri, kararların gerektirdiği kademede alınabileceği esnekliğe sahip bir çerçeve olarak yerindelik ilkesi üzerinde çalıştılar.⁶⁸

1990 yılında Roma'da toplanan Avrupa Konseyi'nin sonuç bildirgesinde Birliğin politikalarının oluşturulmasında ve karar alma sürecinde yerindelik ilkesinin öneminin

⁶⁵ Gülçin Balamir Coşkun, "Avrupa Anayasal Düzeni Çerçevesinde Egemenlik Kavramının İncelenmesi", (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi SBE, 2007), s. 160.

⁶⁶ Marc Wilke ve Helen Wallace, "Subsidiarity: Approaches to Power Sharing in the EC", **RIIA Discussion Paper**, No. 27, (1990), s. 3.

⁶⁷ Konuşmanın ilgili paragrafı şu şekildedir: "Ben, yerindelik ilkesini içeren federalizme bir yöntem olarak başvurmayı uygun görürüm. Burada, birbiriyle uzlaşmaz gibi gözükkenleri uzlaştırma imkânı görüyorum: birleşmiş bir Avrupa'nın doğuşu ile ulusumuza, anavatanımıza bağlılık; günümüzün sorunlarına uygun bir Avrupa gücüne duyulan ihtiyaç ile yaşamsal uluslarımızı ve bölgelerimizi koruma gereğini uzlaştırma imkânı", Estella, s. 83.

⁶⁸ Bermann, s. 341.

vurgulanmasıyla, bu ilkenin Maastricht Antlaşması'na nasıl dahil edileceğine dair tartışmalar yapılmıştır. Bu tartışmaların ayrıntısına girmeden, iki ana görüş hakkında kısaca bilgi vermek, yerindelik ilkesinin egemenlik ile olan ilişkisini anlamak açısından gereklidir. Çünkü bazı üye devletlerin temel kaygısı gittikçe daha çok alanda uygulanmaya başlayan oyçokluğuyla ve Avrupa kurumlarının birçok alanda son karar alıcı konumunu kazanmalarıyla, egemenliklerinin sınırlanmasıdır. Yerindelik ilkesi, Birliğin üye devletlerin yetkilerine müdahalesini kısıtlama yolu olarak gözükmektedir. Bu bağlamda, aralarında İspanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerin olduğu bazı üyeler, yerindelik ilkesine sadece giriş bölümünde yer verilmesinden yana tavır sergilediler. Buna karşın, İngiltere ve Almanya, ilkenin Antlaşma içinde bir madde olarak yer almasını ve özellikle Topluluğun üye devletlerin yetki alanlarına müdahalesini sınırlayıcı yönünün vurgulanmasını istediler.⁶⁹

Almanya'da, federatif yapıların erozyonunun ve para birliği sorunlarının öne çıktığı sıralarda, Fransa'daki bütünleşme sürecinin bir sonucu olarak ekonomik dezavantajların ortaya çıkması bekleniyordu. Buna karşın, özellikle küçük üye devletler, geleceğin Avrupa'sında politik etkide bulunabilme tartışmalarında büyük devletler tarafından kenara itileceklerine dair endişelenmekteydiler. İlkeyle birlikte özellikle küçük üye devletler, merkezileşme eğilimlerine, karar süreçlerinde ortak karar almadaki sorunlara, AB'deki demokrasiye olan uzaklık ve eksikliğe, ayrıca Brüksel bürokrasisinin kural koyma hırsına karşı etkide bulunma umudu taşımaktaydılar.⁷⁰

Jorden ve Jeppensen İngiltere ve Almanya örneğini vererek ilkenin üye devletler tarafından nasıl kendi siyasal sistemlerine göre yorumlandığını ortaya koymaktadır. Maastricht Antlaşması'nın görüşüldüğü konferans sırasında İngiltere ve Almanya bu ilkeyi birbirlerinden oldukça farklı şekillerde yorumlamışlardır. İngiltere Hükümeti yerindelik ilkesini AB'nin ulusal politika alanına dâhil olmaması gerektiği şeklinde, öbür yanda ise Alman Hükümeti kendi sistemine uygun olarak gördüğü yerindelik ilkesini mümkün olduğu kadar Almanya'da olduğu gibi yerel düzeyde yerel hükümetlerine güç aktarımına

⁶⁹ Estella, s. 85-59.

⁷⁰ Thomas Döring, **Subsidiataetsprinzip und EG-Regionalpolitik**, Bonn., Gessellschaft für Regionale Strukturentwicklung, (1993), s.1 Aktaran: Özel s. 35.

izin verdiği şekilde yorumlamıştır. Bu iki zıt kutbun oluşması sonucunda Maastricht Antlaşması'nda İngiliz ve Alman hükümetleri arasında uzlaşma sağlanmaya çalışılmıştır⁷¹.

Sonuçta yerindelik ilkesi, 3B başlığı altında ayrı bir madde olarak antlaşmaya dahil edilerek özellikle İngiltere'nin isteklerine yanıt verilmiş oldu. Fakat öte yandan bu maddeye, yerindelik ilkesinin sadece yarışan yetkiler söz konusu olduğunda geçerli olacağına dair bir ekleme yapılarak etki alanı kısıtlanmıştır.⁷²

2.2. Avrupa Birliği ve Yerindelik İlkesi: Maastricht Antlaşması Sonrası

Yerindelik kavramı Maastricht Antlaşması ile birlikte ilke olarak ilk kez bir kurucu antlaşmada yer almıştır. Maastricht Antlaşması'yla kavramdan ilkeselliğe dönüşen yerindelik, belli ihtiyaçlardan ve nedenlerden ötürü Birlik bünyesine dahil edilmiştir.

2.2.1. Yerindelik İlkesinin Avrupa Birliği'ne Dahil Edilmesinin Nedenleri

Üye devletler ile AB arasındaki yetki ve görev dağılımı çokça tartışılmıştır. Üyeler aşırı müdahaleci bir AB'den korkmaktaydı. Bu bağlamda AB'deki bürokratik yönetim anlayışı ve demokrasi açığı da üyeleri endişelendirmekteydi. Ayrıca yerel ve bölgesel yönetimler de yetki ve eylem alanlarını korumak istiyorlardı. Egemenliklerinden vazgeçmek istemeyen üye devletler, bir çok yetki ve sorumluluğun Topluluk organları elinde toplanması sebebiyle bürokrasinin arttığından ve işlerin yavaşladığından şikayetçi olmaya başlamışlardır. Öte yandan, Birlik organlarının yetkilerinin artması demokrasi açısından eleştirilere sebep olmuştur. Demokrasi ilişkisi açısından bakıldığında yerel yönetimlerin daha etkin olması gerekirken merkezi hükümetin de üzerinde AB organları karar almaya başlamıştır.⁷³ Williams'a göre, demokratik eksiklik, Topluluk organlarına bırakılan yetkilerin, parlamento tarafından yeterince kontrol edilememesinden kaynaklanmaktadır.⁷⁴ Siyasal temsil kavramına yeterince yer verilmeyişi de ayrı bir eleştiri konusu olmuştur.⁷⁵

⁷¹ Andrew Jordan ve Tim Jeppesen, "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?", **European Environment**, Cilt. 10, (2000), s. 66.

⁷² Coşkun, 2007, s. 162.

⁷³ Michael Chadwick, "The Democratic Deficit of the EEC", **European Community**, (1992), s. 23.

⁷⁴ Shirley Williams, "Sovereignty and Accountability in the EC", R. Keohane ve S. Hoffman (Ed.), **The New European Community** içinde, s. 23 Aktaran: Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, "Subsidiarite İlkesi ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 1, s. 11.

⁷⁵ M. Franklin, **Britain's Future in Europe**, London (1990), s. 92 Aktaran Bozkurt ve Özcan, S.11.

2.2.1.1. Avrupa Birliği Kurumlarının Mdahaleciliğine Sınırlama

AET’yi hedef alan en önemli sorun Toplulukların aşırı müdahaleci tavrıydı. AET, serbest dolaşım ve serbest rekabet koşullarında işleyen bir Ortak Pazar kurulması amacıyla üye devletleri yeterli olmadıkları, ihtiyaç duydukları alanlarda desteklemek için oluşturulmuştu. Dolayısıyla üye devletlere göre ikincil durumda olmasına rağmen, “ekonomik bütünleşme amacı ön plana geçerek ulusal düzeydeki koruyucu önlemlerin kaldırılması ve ortak pazarın kurulması amacıyla, Avrupa Ekonomik Topluluğu’na kurucu sözleşmede tanınan yetkiler geniş, getirilen sınırlar ise dar anlamda yorumlanmıştır.”⁷⁶

AET’nin özel yetki ilkesi⁷⁷, Ortak Pazarla ilgili konularda yönergeler vasıtasıyla üye devletlerdeki yasal ve yönetsel düzenlemelerin yakınlaştırılmasına imkân sağlayan 94. Madde ve AET’nin, ortak pazarın işleyişı çerçevesinde sözleşmenin amaçlarını gerçekleştirmek için sözleşmenin öngörmediği alanlarda da harekete geçmesine olanak tanıyan 308. madde ile dengelendi. Topluluk bir çok hukuksal düzenlemesini 94. maddeye ve 308. maddeye dayandırmaktaydı. Topluluk, ekonomik alanda önceliğe sahip olduğu için birtakım konularda *bu, Ortak Pazarla ilişkili, ekonomik bir konudur* diyerek yetki alanını da genişletmekteydi. Buna örnek olarak televizyon yayın frekanslarının dağıtımını verebiliriz. Bu konu üye ülkelerin kültürel egemenliğini temsil etmekle birlikte, özel yayın şirketleri kurulmasıyla konuya ekonomik bir anlam kazandırılarak bu alan da AT’nin yetki alanına sokulmak isteniyordu.⁷⁸

Yetki alanını sürekli genişleten Topluluk, örneğin tütün ürünlerinin etiketlerine dair yönergeleri de düzenleyerek yerel makamların eylem alanını da daraltmaktaydı. Bunun sonucu olarak Topluluk yönergelerinin doğrudan etki yapması ve üye ülkeler için bağlayıcı olması kabul edilmiş olu bu da nihai analizde yönergelerin tüzükten bir farkı kalmamasına sebep olmuştur. Ekonomi alanıyla uzaktan da olsa ilgili herhangi bir konu, bir şekilde AET müdahalesine konu olmuştur⁷⁹.

Bu yaklaşım, ATAD’dan da güç almıştır. Adalet Divanı yargıçları, AET’nin kurucu sözleşmesinden kaynaklanan birincil hukuk gibi sözleşmeye uygun olarak ortaya konan ikincil hukuk kurallarının da doğrudan etkisini ve ulusal hukuka üstünlüğünü kabul

⁷⁶ Canatan, s. 90.

⁷⁷ Özel yetki ilkesi, sözleşme ile belirlenen amaçlara sözleşmede belirtilen koşullarda ve ritimde ulaşılmamasını öngören bir yetki biçimidir.

⁷⁸ Canatan, s. 80.

⁷⁹ Özel, s. 37.

etmektedir. Örneğin ATAD 21 Mayıs 1987 tarihli ve ECR-2345 249/85 numaralı Albako/BALM kararında, Alman mahkemelerinin, ulusal hukuka aykırı ancak Avrupa Topluluğu Komisyonu tarafından Alman hükümetine gönderilmiş karara uygun bir tereyağı satışıyla ilgili müdahalesini hukuk dışı bulmuştur. Böylece Topluluk hukukunun tam yürürlüğünü sağlamak için Alman hükümetinin egemenlik haklarıyla ilgili yetkilerine önemli bir darbe vurulmuştur.⁸⁰

ATAD'a da bir takım eleştiriler yöneltilmiştir. "Adalet Divanı, üretmiş olduğu *implied powers* ve *effet utile* teorileriyle Avrupa Toplulukları'nın yetki genişlemesine zemin hazırlamıştır" şeklinde eleştirilere hedef olmuştur. Implied powers teorisine göre AT'nin yetkileri sadece sözleşmede yer alan yetkilerden ibaret değildir, AT'ye kurucu sözleşmelerde verilen görev ve yetkiler, bu görevleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak için gerekli olan yetkileri de beraberinde getirmektedir. Effet utile teorisi ise kurucu sözleşmelerin ve AT'nin kurucu sözleşmelere uygun eylem ve işlemlerinin dar bir yorumla ele alınmasına karşı çıkmakta ve bu metinlerdeki normların, etkili ve faydalı bir şekilde uygulamaya geçirilmesini ve hedeflerine ulaşmasını sağlayacak şekilde yorumlanması gerektiği anlamına gelmektedir. İki teoride AT'nin eylem alanının üye devletler aleyhine genişlemesi sonucunu doğuracak niteliktedir.⁸¹

Bunun sonucu olarak yönergeler ve tüzükler arasında bir ayrım kalmamıştır ve üye devletlerin iç hukukunda öngörülen yasal ve yönetsel uyum, hukuk birleştirmesi halini almıştır. Topluluğun üye ülkeler üzerindeki fazla oranda müdahalesiyle sonuçlanan bu durum, üye devletlerde endişeye neden olmaktadır. Bu endişenin AB bünyesinde de devam edeceğinden şüphe edilmekteydi. İşsizlikle mücadele, ekonomik refahın temini ve uluslararası rekabetin desteklenmesi gibi sebeplerle Birliğin daha da müdahaleci bir tavır takınacağı ve özellikle ekonomi alanındaki yasaların %80 oranında Brüksel tarafından yapılacağı söylenmekteydi. Bununla birlikte, AB sadece ekonomi üzerine inşa edilmiş bir kurum olmayacaktı. İç ve Dış güvenlik alanlarında, para politikası gibi alanlarda da AB'ye önemli yetkiler aktarılmaktaydı.⁸²

⁸⁰ Canatan, s. 81.

⁸¹ Kerman, s. 280.

⁸² Canatan, s. 83.

2.2.1.2. Avrupa Birliği'ndeki Demokrasi Açığı

Yerindelik ilkesiyle aşılması hedeflenen bir diğer konu AB organlarının demokrasi zaafıyla suçlanması ve bürokratik yönetim anlayışıdır. Nitekim üye devletler bütünleşme için, bir takım yetkilerini AB organlarına devretmeye hazırды fakat yetkilerin aktarılacağı düzeyin demokratik meşruiyet temeli zayıf görölmekteydi. Bu nedenle üye devletler bu konuya çekinceyle yaklaşıyorlardı. Bilhassa ulusal parlamentolar yetkilerinin demokratik yönden zayıf organlar yararına olacak şekilde, ellerinden alınmasına karşı çıkıyorlardı⁸³.

Bir diğer eleştirisi konusu ise bürokratik yönetim anlayışıdır. Üye devletler AB organlarının gereğinden fazla yetkiye sahip olduğunu düşünüyorlardı. Bu nedenle bürokrasinin arttığından ve işlerin oldukça yavaşladığından şikayet etmekteydiler. Eleştirilerin hedefinde Avrupa Parlamentosu bulunmaktaydı. Parlatentonun üye ülke halklarının siyasi iradesini temsil ettiği kabul edilmektedir. Avrupa Parlamentosu seçim sisteminde, her üye ülke kendi ulusal seçim sistemini uygulamaktadır. Bu da nihai aşamada seçmenin tercihinin tam olarak Parlatentoya yansımamasına neden olmaktadır⁸⁴. Dolayısıyla bu seçim sistemi Avrupalılık bilincinin oluşumuna katkıda bulunmamaktadır. AB içinde Parlatentonun yetkilerinin kısıtlı oluşu demokrasi açığı olarak nitelendirilmektedir. Kurulduğu yıllarda yalnızca danışma organı olarak düşünülen Parlatento, AB gelişim çizgisine paralel olarak zamanla gerçek bir Parlatento olmuştur. AB politikasını, Parlatentonun yetkilerinin artırılması yönünde belirlemiştir. Halkın Parlatento seçimlerine katılımının artırılmasıyla birlikte AB'nin halkla ilişkisinin Parlatento üzerinden kurulacağı öngörülmüştür. Bu noktada AP, AB'nin halkla daha yakın temasını sağlayabilecek olan yerel yönetimlerle rekabet içindedir. Genel olarak bakıldığında Parlatento, yerindelik ilkesinin sadece üye devletler ile AB arasında geçerliliği olan bir ilke olmasını yeterli bulmaktadır. AP'nin korkusu yerindelik ilkesinin üye devletler tarafından artık kaybolmaya yüz tutmuş *veto hakkının* tekrar dirilmesi amacıyla kullanılmasıdır. Buna rağmen AP, yerindelik ilkesini Avrupa bütünleşmesi için olumlu bir anayasal ilke olarak kabul etmektedir. Kararın halka en yakın birimler tarafından alınmasının önemini vurgulamakla birlikte, ilkenin aşırı bölünmeye yol açmasına karşıdır. Parlatento ilkenin ulusallığın çözülmesine neden olmasından

⁸³ Yücel, s. 181.

⁸⁴ Bu konuda daha ayrıntılı bilgi için bkz, Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**, Ankara: USAK Yayınları, 2005, s. 10-12.

çekinmektedir. Tüm yapılan eleştirilere cevaben Maastricht Antlaşması, karar alma sürecinde ve diğer alanlarda Parlamento'nun etkinliğini artırmış ve yerindelik ilkesini Topluluk hukuku bünyesine dahil etmiştir.⁸⁵

Başlangıçtan itibaren kurumsal yapıda yer alan ve bütün sütunlarda karar alma mekanizmasında en önemli rolü oynayan Bakanlar Konseyi, üye devletlerin bakan düzeyindeki yetkililerinden oluşmaktadır. Ancak Bakanlar Konseyi yapısı ve yetkileriyle eleştirilere konu olmaktadır. Bakanlar Konseyi üyeleri, üye devletlerin hükümetleri içinden gelmektedir. Bu üyeler arasında seçilmiş olmayanlar bile bulunmaktadır. Örneğin Almanya'da sadece Başbakan seçilmekte; bakanlar onun tarafından belirlenmektedir. Pieper'e göre, en yetkili yasama organı olan Konseyin, yürütme organları tarafından oluşturulması büyük bir çelişkidir. Bu yapıya *icra eliyle yasama* diyenler bile olmaktadır.⁸⁶

Birliğin yürütme organı olan ve Avrupa bütünleşmesinin en orijinal kurumu olarak bilinen AB Komisyonu da eleştirilerden kendine düşen payı almıştır. AB politikalarının tasarlayıcısı ve koordinatörü olan ve Birliğin menfaatlerini temsil eden Komisyon, üye devletlerle işbirliği halinde çalışmasına rağmen yapısal olarak bürokratik ve teknokratiktir. AB'ye şüpheli yaklaşanlar aslında Konseyin ya da Parlatentonun sınırlı bir işlevi olduğunu, yetkilerin Brüksel'deki teknokrat ve bürokratlar tarafından kullanılacağını, bunun da Avrupa Halklarında hoşnutsuzluğa yol açacağını düşünmektedirler.⁸⁷

2.2.1.3. Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yetki ve Eylem Alanlarını Koruma Endişesi

1980 sonrasında dünyada *küreselleşme* olarak anılan bir oluşum konuşulmaya başlanmıştır. Bu süreçte özelleştirme, yerindelik, yönetim, devletin küçültülmesi ve insan hakları gibi kavramlara yeniden daha derin anlamlar yüklenerek tartışılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminin alanının sınırları da sorgulanmıştır. Bu sorgulamanın ana eksenini, merkezi yönetimin yetki alanının daraltılıp yetkilerin bir bölümünün yerel yönetime aktarılması düşüncesi oluşturmaktadır⁸⁸.

⁸⁵ Peter Schiffauer, Das Europäische Parlament, Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EU-Erfahrungen und Perspektiven, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, s. 71-75 Aktaran: Bezci ve Coşkun, s. 16-17.

⁸⁶ Pieper, s. 13.

⁸⁷ Çaşın ve Özgöker, s. 119.

⁸⁸ Marjolin, s. 285.

Birçok Avrupa ülkesinde yerindelik kavramı tartışılmıştır. İtalya, Belçika ve İspanya’da, etnik ya da bölgesel otonomi istemleri, Fransa’nın yerindelik reformları gündemi oluşturmuştur. Federalist akımlar merkeziyetçi bir Avrupa’yı kabul etmemişlerdir. Üye devletlerdeki yerel/bölgesel/federe yönetimler Avrupa bütünleşmesi sürecinde kendi yetki alanlarının AB düzeyine aktarılmasına karşı çıkmışlardır.⁸⁹

1985-1987 yılları arasında Alman eyaletleri, Avrupa Toplulukları’ndaki gelişmeleri doğrudan izlemeyi ve bölgesel teşviklerden yararlanmayı amaçlamışlardır. Alman eyaletlerinin önderliğinde, yeni yapılanmada kendilerine uygun bir konum bulma arayışına giren yerel/bölgesel/federe yönetimler yoğun kulislerle, Maastricht Antlaşması’nın şekillenmesinde etkili olmaya çalışmışlar ve bazı öneriler geliştirmişlerdir. Bu öneriler şunlardır: AB birlik, üye devletler ve bölgesel yönetimler olmak üzere üç düzeyli olarak yapılmalıdır. Yetki dağılımı yerindelik ilkesine göre saptanmalıdır. Bölgeleri temsilen karar mekanizmasına katılabilecek bir örgüt kurulmalıdır. Bu kuruma ve bölgelere yerindelik ilkesinin ya da katılım haklarının ihlali halinde ATAD’a başvuru hakkı verilmelidir.⁹⁰

Yerindelik ilkesi Avrupa bütünleşme süreci içinde bir uzlaşma temeli olarak gündeme gelmiştir. Yukarıda bahsedilen çekincelerden dolayı, AB aktörlerinin bütünleşmeye karşı olduğu sonucunu çıkarmamak gerekmektedir. Bütünleşme, Avrupalılar için ortak bir hedefti ancak bu bütünleşmeden kimin karlı çıkacağı tartışılmaktaydı. Üye devletler, egemenlik haklarının gözetilmesini istiyor, yurttaşlar daha demokratik daha şeffaf bir Avrupa istiyorlardı⁹¹.

Tarafların Avrupa bütünleşmesiyle ilgili endişelerini gidermek ve AB’yi olası sapmalardan korumak için düşünülen önlemlerin başında kurumların ve organların görev ve yetkilerini, Avrupa yurttaşlarının hak ve özgürlüklerini bir temel hukuk metninde toplamak geliyordu. Bu, Avrupa’nın anayasacılık geleneğinden kaynaklanan ve hak ve ödevlerin karşılıklı olarak temel belgelerde yazılması suretiyle siyasal endişeleri hukuksal platforma taşıyarak tarafları en azından psikolojik yönden rahatlatan bir çözümdür. Böyle bir belgenin gerekliliği kabul edilmekle birlikte bu tür bir temel belgede AB ile üye devletlerin karşılıklı yetki alanlarının nasıl belirleneceği konusunda görüş ayrılıkları vardı.

⁸⁹ Canatan, s. 86.

⁹⁰ Bezci ve Coşkun, s. 18.

⁹¹ Kösecik ve Yıldırım, s. 35.

Akla ilk gelen çözüm, AB'yle üye devletlerin karşılıklı yetkilerinin birer yetki kataloğu ya da listesi halinde belirlenmesiydi. Ancak bu durumda yetki alanları sabit olacak ve esneklikten mahrum kalacaktı. Yetkileri bir oturumda belirlemek yerine tarafları uzlaştıracak ilkeler çerçevesinde sürekli olarak yeniden tanımlanmasına olanak verecek bir çözüm ortaya koymak daha mantıklıydı. İşte yerindelik ilkesi bu noktada ortaya çıkacak ve bir uzlaşma temeli olacaktır.⁹²

2.2.2. Maastricht Antlaşmasında Yerindelik İlkesi

1992 Maastricht Antlaşması ile yerindelik ilkesi Avrupa anayasal düzeninin birincil hukuk kaynakları arasında yerini almıştır. Avrupa Topluluğu'nu Avrupa Birliği'ne dönüştüren bir özelliğe sahip olan Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesiyle birlikte ilke açıkça Avrupa Birliği terminolojisine girmiştir. İlke, Antlaşma'da hem AB ile ilgili genel ilkeler ve amaçlar bölümünde, hem de AB'nin eylem alanını düzenleyen ilkeler arasında yerini almıştır. Antlaşma, AB yapılanmasında üye devletler ve AB'nin yetkilerini, liste şeklinde sıralamak yerine yerindelik ilkesiyle dinamik bir sistem getirmeyi tercih etmiştir. Brok'a göre, ilke Maastricht Antlaşması ile, ortak kültürel değerler olan dayanışma, hukukun üstünlüğü ve demokrasi gibi ilkelerle birlikte, Birliğin temelini oluşturan prensipler içindeki yerini almıştır.⁹³

Antlaşma'nın Giriş Bölümünün 12. fıkrasında, tarafların, Avrupa halkları arasında daha sıkı bir birlik kurulması sürecini devam ettirme konusunda kararlı oldukları ifade edilmiş, Birlik içinde, kararların, mümkün olduğu kadar vatandaşlara en yakın düzeyde alınması öngörülmüştür. Ortak hükümlerin yer aldığı birinci başlık altında, bu antlaşmanın, *kararların yurttaşlara mümkün olduğu kadar yakın olarak alındığı, Avrupa halkları arasında gittikçe daha sıkı bir birlik yaratan sürecin yeni bir aşamasını işaret ettiği* bir kere daha belirtilerek vurgulanmaktadır. Ayrıca, B maddesinin son fıkrasında *Birliğin amaçlarına, mevcut Antlaşma'nın hükümlerine göre, burada belirtilen koşullarda ve ritimle ve Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesinde tanımlanan biçimiyle yerindelik ilkesi gözetilerek ulaşılır* şeklinde konuyla ilgili açık bir düzenleme yapılmıştır.⁹⁴ Adli işler ve içişlerinde işbirliği konusunun düzenlendiği altıncı başlıkta ise, yerindelik ifadesi kullanılmadan, hedef alınan eylemin boyutlarının ya da etkilerinin üye devlet sınırlarını

⁹² Canatan, s. 89.

⁹³ E. Brok, "Intergovernmental Conference 1996: Not A Maastricht 2", **Common Market Law Review**, vol. 34, no. 1, (1997), s.9.

⁹⁴ Canatan, s. 101.

aşması durumunda Birliğin, nitelikli çoğunlukla kabul edilen ortak bir eylem planı hazırlayacağı söylenmiştir. Ancak yerindelik ilkesinin en açık şekilde belirtildiği yer, *Avrupa Topluluğunu kurmak için AET Antlaşması'na değişiklik getiren hükümler* başlığı altındaki 3B maddesidir.⁹⁵

Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesinde yerindelik ilkesi şöyle tanımlanmıştır:⁹⁶

Topluluk bu antlaşmayla kendisine tanınan yetkilerin ve verilen amaçların sınırları içinde tasarrufta bulunacaktır.

Münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Topluluk yerindelik ilkesine göre, yalnızca önerilen tasarrufun amaçları üye ülkeler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla önerilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebildiği takdirde ve bu oranda tasarrufta bulunur.

Topluluğun hiçbir tasarrufu, işbu Antlaşma'nın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşmayacaktır.

Bu ifadeden Birliğin, münhasır yetki alanına giren konularda, yerindelik ilkesi doğrultusunda davranmak zorunda olmadığı gibi bir yorum yapılabilmektedir. Fakat Birliğin münhasır yetkilerinin neler olduğu konusunda da uygulanabilir bir ölçüt yoktur. Bu bağlamda *Birliğin yetkileri başladığında üye devletlerin yetkilerinin biteceğini* iddia edenler olduğu gibi, *mevcut durumda Birlikçe yasama işlemine konu edilen alanların Birliğin münhasır yetki alanını oluşturduğunu* belirten görüşler de yer almaktadır.⁹⁷

Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesinden şu sonuçlara ulaşabiliriz:

İlkin madde üye devletler ve Birlik arasındaki yetki paylaşımı konusuna sınırlamalar getirmektedir. Üye devletlerin tek başına bir hizmeti gerçekleştiremediği

⁹⁵ Cass, s. 1101.

⁹⁶ Muzaffer Alacaoğulları, "Demokratik Avrupa Anayasası'nın Yerel Unsuru: Subsidiarity/Yerindenlik İlkesi", **Hazine Dergisi**, No. 15, (Mayıs-Aralık 2002), s. 13.

⁹⁷ Paul Craig, **EU Law**, Oxford: Oxford University Press, 1998, s. 125-126 Aktaran: Ekrem Canalp, "Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri", (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi SBE, 2006), s. 105.

durumlarda, duruma Birlik müdahale edecektir. Bu ilkeye göre, Birlik içinde her ülke geniş bir otonomiye sahip olacaktır.⁹⁸

İkinci olarak madde gerek merkeziyetçi görüşler gerekse adem-i merkeziyetçi görüşler lehine yorumlanabilmektedir. Bu noktada, Avrupa entegrasyonunun kuvvetlendirilmesini savunanlar, merkezi düzenlemelerin daha iyi sonuçlar doğuracağını söyleyerek, yetkilerin kullanımını Birliğe yani merkeze bırakma eğilimindedirler. Bununla birlikte, bireyin ve bölgenin özgürlüğünü savunanlar, yerel yönetimlerin daha iyi cevap olacağını söyleyerek yetkilerin üye ülkelere ve federatif bölgelere bırakılması yönünde ilkeyi yorumlamaktadırlar.⁹⁹

Son olarak madde ile, genel olarak bireysel hak ve özgürlüklerin önem arz ettiği aşağıdan yukarıya doğru şekillenen bir yapılanma hedeflenmektedir. Diğer bir deyişle, bireyden aileye, aileden mahalleye, daha sonra belediyeye ve bölgeye doğru bir örgütlenme tasarlanmaktadır. Sonuç olarak, bir önceki kademe bir sonraki kademenin alt kümesi olacak şekilde bir toplumsal yapı teşkil edilecektir.¹⁰⁰

Yukarıdaki saptamalar ışığında yerindelik ilkesinin 3 düzlemde işlev gördüğünü söyleyebiliriz:¹⁰¹

Birinci olarak yetkilerin özelliği ya da uzmanlığı ilkesi; 3B maddesinin Birinci fıkrasında Birliğin yetki ve hedeflerinin belirlendiği ifade edilmektedir. Buna göre Birlik özel yetki sahibidir, üye devletler ise genel yetki ile donatılmıştır.

İkinci olarak yetki alanlarına ait bir ayırım söz konusudur. Birlik ve üye devletler arasındaki ortak yetki alanında gereklilik¹⁰² ve etkinlik¹⁰³ ilkeleri gözetilmektedir. Dolayısıyla ilkeye göre Birlik ancak üye devletlerin müdahalesinin yetersiz kaldığı durumlar ile faaliyetin boyutları ve etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde bir müdahalenin daha iyi sonuç verecek olması halinde müdahalede bulunacaktır.

⁹⁸ Dedeoğlu, s. 149 Aktaran: Barlas ve Karagöz, s. 159.

⁹⁹ Barlas ve Karagöz, s. 160.

¹⁰⁰ Barlas ve Karagöz, s. 160.

¹⁰¹ Canatan, s. 102.

¹⁰² Varılmak istenen hedeflerin üye devletlerin müdahalesiyle yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyecek olması

¹⁰³ Öngörülen faaliyetlerin boyutları ve etkileri bakımından Topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecek olması

Üçüncü olarak orantılılık ilkesi; 3B maddesi Üçüncü fıkraya göre, Birlik üye devletlere mümkün olan en kapsamlı hareket alanını bırakmalı, Antlaşma'nın hedeflerine ulaşabilmek için *gerekli olan* ile yetinmelidir.

Maastricht Antlaşması'nın F maddesinde¹⁰⁴, şu ifade yer almaktadır: “*Avrupa Birliği, üyelerinin ulusal kimliklerine saygı duyar*”. Buna göre, Birlik üye devletleri muhatap almakta, üye devletlerle devlet-altı yönetsel birimlerin ilişkilerine karışmamaktadır. Aynı maddenin son bendinde, “*Birlik, hedeflerini gerçekleştirmek ve politikalarını yürütmek için gereken araçlarla donatılır*” denilerek yerindelik ilkesinin, Birliğin yetki ve faaliyet alanını aşırı derecede sınırlamasının önüne geçilmek istenmektedir.¹⁰⁵

Görüldüğü gibi, yerindelik ilkesi, Maastricht Antlaşması'nın çeşitli hükümlerinde, Birlik ve üye devletler arasında yetki ve görev kullanımını düzenleyen, kararların vatandaşlara olabildiğince yakın düzeyde alınmasını sağlayan ve üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alan bir ilke olarak yerini almıştır.

2.2.3. Maastricht Antlaşması Sonrası Tartışmalar ve Yerindelik İlkesi

Maastricht Antlaşması'yla Avrupa anayasal düzeninin ilkelerinden biri haline getirilen yerindelik esasen görüldüğünden daha karmaşık bir kavramdır. Toth'a göre, yerindelik ilkesi üç önemli konuyla bağlantılıdır. Bunlardan ilki, Birlik ile üye devletler arasında güç (yetki) bölüşümü konusudur. İkinci konu, ilkenin uygulanma kriterlerine ilişkindir. Topluluğun münhasır yetki alanına girmeyen herhangi bir konuda düzenlemenin topluluk tarafından yapılabilmesi için, üye devlet tarafından yeterli bir şekilde yapılamıyor olması ve Topluluk çözümünün daha etkin olması gerekmektedir. Üçüncü konu ise, Topluluk düzenlemesinin gerekli olandan fazla olmamasını öngören orantılılık ilkesidir. Tüm bu konular, hem birbirleriyle bağlantılıdır, hem de yerindelik ilkesinin uygulanması / etkinliği ile ilgili tartışmaların çıkış kaynaklarıdır¹⁰⁶.

İlk olarak Topluluk ile üye devletler arasındaki yetki bölüşümü konusunun yerindelik ilkesi bağlamında neden olduğu tartışmaları incelemekte yarar vardır. Antlaşmanın 3B maddesi, yukarıda alıntılanıldığı üzere, yerindelik ilkesinin Topluluğun

¹⁰⁴ Amstredam Antlaşması 6. madde

¹⁰⁵ Canatan, s. 101-102.

¹⁰⁶ A.G. Toth, “The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty”, **Common Market Law Review**, No. 29, (1992), s. 1185

münhasır yetkileri dışında kalan konularda kullanılacağını söylemektedir. Bir başka deyişle uygulama alanı yarışan yetkiler ile sınırlıdır. Ancak ne AET Antlaşması, ne de Maastricht Antlaşması münhasır ve yarışan yetkilerle ilgili bir sınıflandırma yapar. Aslında bu, yerindelik ilkesine göndermelerin yer aldığı 1975 tarihli Komisyon Raporu ve Avrupa Parlamentosu tarafından hazırlanan 1984 tarihli taslak ile, Maastricht Antlaşması arasındaki en temel farklardan biridir. Öte yandan böyle bir ayırım yapılması, Toth'a göre, AET Antlaşması'nın ruhuna olduğu kadar ATAD'ın içtihatlarına da terstir. Ayrıca, Mahkeme, verdiği birçok kararda, üye devletlerden yetki devri yapılan konularda, Topluluğun yetkisinin artık münhasır olduğunu belirtmiştir. Topluluğun yetkisinin başladığı yerde, üye devletlerin yetkisi sona ermektedir. Mahkeme'nin ERTA kararında belirttiği gibi, *Topluluk yetkilerinin varlığı, üye devletlerin yarışan yetkileri olması imkânını ortadan kaldırmaktadır*. Toth'a göre, öncelikle 3B maddesi, Topluluğun münhasır yetkisine giren konularda yerindelik ilkesinin uygulanmasına imkân vermemektedir. İkinci olarak, AET Antlaşması münhasır yetkiler ile münhasır olmayan yetkiler arasında bir ayırım yapmamaktadır. Bununla birlikte ATAD'ın içtihadına göre, ortak amaçların sağlanmasıyla ilgili olan tüm konularda Topluluğun yetkisi münhasırdır. Tüm bunlardan çıkan sonuç, Maastricht Antlaşması'nda tanımlandığı şekliyle yerindelik, AET Antlaşması'nın içerdiği hiçbir konuya uygulanamaz¹⁰⁷.

Münhasır yetki – yarışan yetki konusunda Mahkeme'nin içtihatlarını yorumlarken, tam tersi sonuca varanlar olduğunu da belirtmek gerekir. Kimileri, ATAD'ın, bir yetki listesi olmadığından, çok girişken bir tavır takınmaktan kaçınarak, nadiren Topluluk yetkileri konusunda fikir beyan ettiğini öne sürmüşlerdir. Bu konuda ATAD'ın en belirgin olarak münhasır yetkiden bahsettiği alanlar, *ortak ticaret politikası* ve *bahkçılık alanlarının ve denizin biyolojik kaynaklarının korunması*'dir. Bu alanlar dışında kalan birçok konu ise yetki paylaşımı esasına dayanır. Öte yandan, 1992 Edimburg Zirvesi'ne sunulan, Komisyon'un yerindelik üzerine hazırladığı raporunda, bu soruna bir çare aranmaya başladığı, münhasır yetkiler ile yarışan yetkiler ayrımı yapıldığı görülmektedir¹⁰⁸. Yerindelik ilkesini hazırlayan yukarıda değinilen siyasal kaygıları da unutmamak gerekir. Yerindelik ilkesiyle, bir anlamda, Topluluğun düzenleme yapabileceği alanlar genişlese de, bu alanlardaki müdahalenin üye devletlerin yetersiz kaldığı durumlarla sınırlı olacağı sözü verilmektedir. Raporda münhasır yetkiler başlığı altında

¹⁰⁷ Toth, s. 1091.

¹⁰⁸ Coşkun, 2007, s. 166.

sayılanlar AET Antlaşması'nda Topluluğa yetki devredilen alanlardır. Dolayısıyla Maastricht Antlaşması'yla gündeme gelen yeni başlıkların yarışan yetki alanına girdiğini düşünmek mümkündür. Çevre, sağlık politikaları gibi esasen Topluluğun ve üye devletlerin yarışan yetkiye sahip olduğu alanlarda, alınacak kararın niteliğine göre, yerindelik ilkesi yol gösterici olabilmektedir.¹⁰⁹

Yerindeliğin uygulanma kriterlerine gelince, Maastricht Antlaşması'nda yer aldığı şekliyle bunların da tartışmalara açık kapı bıraktığı görülmektedir. 3B maddesi, hem düzenlemenin üye devletler tarafından yeterli olarak yerine getirilememesini şart koşmakta (yeterlilik testi); hem de boyut ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeyinde daha iyi bir şekilde yapıyor olmasını (katma değer testi) istemektedir. Ancak bu iki testin sonuçlarının birbiriyle çeliştiği durumların oluşabileceği ihtimal dahilindedir. Şöyle ki üye devletin düzenlemesinin yeterli olduğu, ama Topluluk düzenlemesinin boyut ve sonuç itibarıyla daha olumlu sonuçlar doğuracağı konularda kimin yetkili olacağı hususunda yerindelik maddesi belirsiz kalmaktadır. Bu belirsizliğin arkasında yatan, Birliğin ilerleyişini farklı yorumlayan iki grup devlet arasındaki tartışmalardır. Bulunan çözüm iki tarafı da hoşnut etmeye yöneliktir. Dehousse, maddenin yazımında kullanılan *bu yüzden* ifadesinin yeterlilik testini katma değer testine bağladığını; dolayısıyla önemli olanın katma değer testi olduğunu belirtmektedir. Kanımca önemli olan, yerindelik maddesinin üye devletler arasında bütünleşme hareketinin geleceğine dair bir uzlaşma arayışının göstergesi olmasıdır. Çok fazla yetki devri yaparak egemenliğini kaybettiğini düşünen üye devletlere bir güvence olarak yerindeliği sunarken yapılan şey geline noktanın geri dönmeme çabasıdır. Bu uzlaşma fikrinin, eski tanımların açıklamakta yetersiz kaldığı yeni bir siyasal yapılanmayı çözmek için bir temel olabileceği burada da görülmektedir.¹¹⁰

3B maddesinde dile getirildiği şekliyle yerindeliğin gönderme yaptığı üçüncü kavram olan orantılılık ilkesi, aslında Avrupa anayasal düzenine yabancı bir kavram değildir. Amaç ve bu amaca ulaşmak için kullanılan araçlar arasında mantıklı bir oran olması gerektiği mantığından yola çıkmaktadır. Orantılılık ilkesi, Topluluğun bütün eylemleri için gözetilmesi gereken bir ilkedir. Oysa ki, yerindelik ilkesi söz konusu

¹⁰⁹ Grainne De Burca, "The Principle of Proportionality and its Application in the EC Law", **YEL**, Cilt. 13, s. 130.

¹¹⁰ Renaud Dehousse, "Does Subsidiarity Really Matter?", **EUI Working Papers in Law**, No. 92, (1993), s. 32.

olduğunda, Topluluğun münhasır yetkisi dışında kalan alanlarda bir uygulama olması gerekmektedir.¹¹¹

Maastricht Antlaşması'nın düzenlediği şekliyle, yerindeliğin ATAD önüne getirilebilir olup olmadığı ayrı bir tartışma konusudur. Bazı hukukçular, yerindelik ilkesinin Mahkeme'nin yargısında öne sürülemeyeceğini iddia etmektedirler. Bunlardan Mackenzie-Stuart, bu ilkenin siyasal niteliğinden ötürü yargı konusu olmaması gerektiğini belirtmiştir¹¹². Bu hukukçular, yerindelik ilkesinden sadece Maastricht Antlaşması'nın giriş kısmında bahsedilmesi nedeniyle Mahkeme'nin yargısı dışında bırakılması gerektiğini savunmuşlardır. Yerindelik ilkesinin antlaşmanın gövde metin kısmına yerleştirilmesinden sonra Mahkeme'nin yargı alanına ister istemez dahil olduğunu kabul eden Toth için ise sorun, ATAD'ın bu ilkeye dair bir karar verip veremeyeceğidir, çünkü bu hukukçuya göre, bu karar temelinde siyasi bir karardır.¹¹³ Maastricht Antlaşması'nın L maddesi Mahkeme'nin yargı alanı dışında kalan konuları açıkça saymaktadır. Bu yüzden, bu maddede zikredilmeyen yerindelik maddesinin, Mahkeme yargısına açık olduğu düşünülebilir. Ayrıca Avrupa sisteminde siyasal ile yasal konular arasındaki sınır her zaman çok belirgin olmamaktadır. Hatta bütünleşme hareketinin Mahkeme içtihadıyla ilerlemesini eleştirip *yargıçlar hükümeti* suçlamasında bulunanlar vardır. Ne var ki yargıçların varolan siyasi uzlaşya ters davranmaktan kaçındıkları bilinmektedir. Burada sadece yerindelik ilkesinin Mahkeme yargısına açık olmasının bir sorun olmadığı belirtilmek istenmektedir.¹¹⁴

2.3. Maastricht Antlaşması Sonrası Kurucu Antlaşmalarda Yerindelik İlkesi

2.3.1. Amsterdam Antlaşması

Maastricht Antlaşması'nın 3B maddesinde yer alan ilke, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan Amsterdam Antlaşması'nın 5. maddesinde de aynı şekilde yerini almıştır. Buna göre, gereklilik ve etkinlik ilkeleri yerindelik ilkesinin öğelerini oluşturmaktadır.

Yerindelik ilkesiyle ilgili ayrıntıların düzenlenmesi ve AB ile üye devletlerin karşılıklı yetki alanlarının açıklığa kavuşturulması, 2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1

¹¹¹ T.C. Hartley, "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of European Community", **The American Journal of Comparative Law**, Cilt. 34, No:2, s.235.

¹¹² D. J. Edwards, "Fearing Federalism's Failure: Subsidiarity in the European Union", **The American Journal of Comparative Law**, Cilt. 44, No:4, (1996), s. 551.

¹¹³ Toth, s. 48

¹¹⁴ Edwards, s. 551.

Mayıs 1999 tarihinden itibaren yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması'nın hazırlığı aşamasında da üzerinde önemle durulan konuların başında yer almıştır. Avrupa bütünleşmesinin tamamlanması, AB'nin genişleme sürecinin düzenlenmesi amacıyla ve Birliğin yeni bin yıla yeni bir vizyon ve yeni bir hızla girmesine zemin olmak üzere hazırlanan Amsterdam Antlaşması'nın yerindelik ilkesinin incelenmesi açısından önemi Antlaşma'ya ilave edilen *Yerindelik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol*'dür¹¹⁵.

Protokolün birinci maddesi, AB organlarının, yetkilerini kullanırken yerindelik ve orantılılık ilkelerini gözetmekle yükümlü olduğunu belirtmekle birlikte, ikinci maddesi ise bu ilkelerin uygulanmasının gözeteceği sınırları hatırlatmaktadır. Yerindelik ve orantılılık ilkelerinin uygulanması, sözleşmenin hedeflerine ve genel ilkelerine, özellikle Birlik kazanımlarının ve kurumlararası dengenin korunması ilkelerine, ATAD'ın içtihatlarına göre topluluk hukuku ile ulusal hukuk arasındaki ilişkiyi düzenleyen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın F maddesinin 4. Fıkrasındaki *AB'nin amaçlarına ulaşmak için gereken eylem araçlarını edinmesi* ilkesine ters düşmemelidir. Protokolün dördüncü maddesi, AB'den tüm yasa tekliflerinin sözkonusu ilkelere uygunluk açısından somut olarak gerekçelendirilmesini istemekte, 5. Madde ise yerindelik ilkesinin uygulamada karşımıza çıkacağı şekilden söz etmektedir. Yerindelik ilkesine göre, AB'nin bir düzenleme yapması için, Topluluğun gerçekleştirmeyi düşündüğü eylemin hedeflerinin üye devletler tarafından ulusal anayasal sistemleri çerçevesinde yapılacak eylemlerle yeterli olarak gerçekleştirilemeyecek ve dolayısıyla Birlik tarafından daha iyi gerçekleştirilebilecek olması gerekmektedir. AB'nin müdahalesinin gerekliliğini belirlemek için üç ölçüt üzerinde bir etkililik testi yapılmasında yarar vardır: Düzenleme konusu sorunun, üye devletler tarafından yeterli düzeyde düzenlenmesini önleyecek ölçüde ülke sınırlarını aşan boyutları var mıdır? Müdahalenin sadece üye devletler düzeyinde yapılması ya da Topluluğun müdahalede bulunmaması antlaşmanın hedeflerine ters düşüyor veya üye devletlerin çıkarını bir şekilde zedeliyor mu? Birlik düzeyindeki eylem, boyutları ve etkileri dolayısıyla ülke düzeyindeki eyleme göre açık avantajlar getiriyor mu?¹¹⁶

Protokol ayrıca Komisyonun yapacağı yasal ve yönetsel düzenleme önerilerini üye devletlerin görüşlerini alarak hazırlamasını, önerilerin yerindelik ilkesi açısından gerekçelendirilmesini, Birlik düzenlemelerinin Birliğe, üye devletlere, yerel yönetimlere,

¹¹⁵ Bozkurt ve Özcan, s. 14.

¹¹⁶ Canatan, s. 112.

ekonomik yaşamın aktörlerine ve vatandaşlara getireceği mali yükü mümkün olduğu kadar düşük tutmaya özen göstermesini, ilkenin uygulanması hakkında da Liderler Zirvesine, Bakanlar Konseyine, Parlamento'ya, Bölgeler Komitesi'ne ve Ekonomik ve Sosyal Konseye bir rapor sunmasını istemektedir¹¹⁷.

Shaw, Nadin ve Seaton'a göre yerindelik ilkesi, Amsterdam Antlaşması'nda iki aşamalı bir test olarak sunulmuştur. Buna göre birinci aşamada AB kendisinin konu üzerindeki yetkisini, bir başka ifadeyle, AB kurumlarının üye devletlerin yerine davranmalarının daha yerinde olacağını kanıtladıktan sonra, ikinci aşamada *orantılılık ilkesi* devreye girmektedir¹¹⁸. Orantılılık ilkesine göre, AB'nin önerdiği eylemin düzeyinin gerekli olduğunun haklı çıkarılması gerekmektedir. Bu demektir ki *Birlik tarafından öngörülen herhangi bir eylem, Antlaşmanın amaçlarının elde edilmesi için gerekli olan düzeyden ileriye gidemez*. Orantılılık ilkesi bu şekilde Birliğin üye devletlerin onaylamayacağı eylemleri yapmasını önlemek amacıyla bir sigorta olarak düşünülmüştür¹¹⁹.

2.3.2. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı

Avrupa bütünleşme süreci yarım yüzyıllık bir geçmiş sonunda, uluslararası hukuki bir yapıya sahip olmakla birlikte, son dönemde ulaşılan nokta onun, nasıl bir devlet yapısını temsil ettiği konusundaki tartışmaları sonlandıramamıştır. Avrupa'nın bütünleşmesi üzerine geliştirilen kuramların çeşitliliğine rağmen Birliğin, bir yandan bütünleşip öte yandan genişlemesi sorunu ile karşılaşması, her iki sürecin bağdaştırılması ve eş zamanlı gerçekleşebilmesi açısından çeşitli yaklaşımların ortaya atılmasına neden olmuştur. Her biri bütünleşme için öngörülen bu yaklaşımların, farklı üye devletler tarafından gündeme getiriliyor olması devletlerin, bütünleşmenin nasıl gerçekleşeceği ve asıl önemlisi bu noktada devlet egemenliğinin ne ölçüde Birliğe aktarılacağı konusunda hemfikir olmadıklarını göstermektedir¹²⁰.

Birlik dış politikadan, güvenliğe, göçmen sorunlarından yurttaşlığa kadar bir çok alanda ortak politikalar oluşturup, üye devletler arasında eşgüdümü sağlamaya çalışmış ve

¹¹⁷ Boka, s. 18.

¹¹⁸ David Shaw, Vincent Nadin ve Kim Seaton, "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law", **European Environment**, Cilt. 10, (2000), s.88-89.

¹¹⁹ Feza Sencer Çörtoğlu, "Avrupalılaştırma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindelik İlkesi", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt. 8, No. 2, (2009), s. 36.

¹²⁰ Yusuf Şevki Hakyemez, **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü**, Ankara: Seçkin Yayınları, 2004, s. 234-235.

önemli ölçüde mesafe katetmiştir. AB'nin siyasal biçimlenmesini saptamak çok kolay değildir. Birlik, egemenliğin teklifi üzerine inşa edilmiş, ancak birbirine çok sıkı bağımlı halde bulunan devletler topluluğu biçiminde bütünleşme gösteren bir Avrupa yapısını ifade etmektedir. Ancak AB bir konfederasyon olmadığı gibi, federasyon ya da benzeri bir yapı olarak da öngörülmemiştir. İlk kırk yıllık dönemde yapısal anlamda hızla değişim gösteren topluluk, Maastricht Antlaşması'nda öngörüldüğü üzere *sürekli yakın birlik* halinde olma noktasına ulaşmıştır. Bugün AB 1958 yılına göre çok daha merkezileşmiş ve uluslararası antlaşmalara dayalı olarak kendine özgü bir uluslararası yapısı olan, uluslararası örgütler bütünü ifade etmektedir¹²¹.

1980'lerden sonra, Topluluğun geçirdiği ekonomik dönüşüm sonrasında tüm üye devletlerin tabi olacakları tek bir üst normun oluşturulup oluşturulmayacağı sorunsalı gündeme oturmuştur. Bu noktadan sonra amaç, Avrupa için bir kamusal alan oluşturmak ve kabul edilecek anayasayla yeni bir Avrupa toplumsal sözleşme ortamı yaratmaktır¹²². Avrupa Tek Senedi'nden Maastricht'e; Amsterdam'dan Nice'e kadar yapılan antlaşmalar ile Birliğin bütünleşmesi, belli bir uyum içinde, düzenli ve kademeli olarak gerçekleştirilmeye çalışılırken; Valerie Giscard D'Estaing'in başkanlığını yaptığı Konvansiyonun hazırladığı ve *Avrupa için Anayasa* olarak adlandırılan Anayasa Taslağı ile bu süreç nihayete erdirilip, bütünleşmenin tamamlanması hedeflenmiştir. Anayasa Taslağı ile Birliğin birbirine bağlı üç sütunlu mimarisi dağıtılarak, onun yerine tek sütunlu ve AB tüzel kişiliğine bağlanan bir yapı önerilmiştir. Taslak aynı zamanda, Birlik hukukunun ve Anayasasının, üye devletlerin hukukunun üzerinde olacağını ve üye devletler ile Birlik arasındaki yetki bölüşümünün sınıflandırılmasını düzenlemiştir¹²³.

İlkenin AB Anayasası'nda¹²⁴ düzenleniş şekline bakacak olursak; Aralık 2000'de gerçekleştirilen Nice Hükümetlerarası Konferansı'nın bir girişimi olarak, *Avrupa Birliği'nin Geleceği Üzerine Tartışma* forumu açılmış ve 14-15 Aralık 2001 tarihinde Leaken Zirvesi'nde, bir sonraki hükümetlerarası konferansa ilişkin hazırlıkların mümkün olduğunca geniş ve şeffaf bir şekilde gerçekleşmesi amacıyla bir konvansiyonun

¹²¹ Thomas Houglin, "From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective", **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt. 30, No. 4, 2000, s. 143.

¹²² Engin Selçuk, "Anayasasını Arayan Avrupa: Avrupa Anayasal Antlaşma Tasarısı Üzerine", **Hukuk ve Adalet**, No. 3, (2004), s. 63.

¹²³ Bülent Yücel, "Westphalia Antlaşmasından Nice Antlaşmasına: Egemenlik Kavramının Tarihsel Seyri ve Bir Prototip olarak Avrupa Birliği", **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 10, No. 1-2, (2006), s. 197.

¹²⁴ AB Anayasası'nın resmi adı *Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma'dır*.

oluşturulması konusunda bir bildiri kabul edilmiştir. İlk toplantısını 28 Şubat 2002’de yapan Konvansiyon 15 aylık bir sürede Avrupa Anayasa Taslağı oluşturarak, 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Zirvesi’nde Konsey’e sunmuştur. Konvansiyon tarafından sunulan Taslak, Ekim 2003 tarihinde hükümet temsilcilerinin, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu temsilcilerini biraraya getiren Hükümetlerarası Konferans’ın çalışmalarına kaynak oluşturmuş, daha sonra 17-18 Haziran 2004 tarihlerinde Brüksel’de İrlanda Dönem Başkanlığı’nda gerçekleştirilen zirve sonunda Anayasa metni üzerinde uzlaşmaya varılmıştır¹²⁵.

29 Ekim 2004 tarihinde Roma’da imzalanan Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ve ekli protokollerde yer alan düzenlemeler, bir yandan yerel ve bölgesel yönetimlerin AB içindeki kurumsal pozisyonunu güçlendirirken, diğer yandan da Birliğin politika oluşturma ve uygulama süreçlerine yerel ve bölgesel yönetimlerin daha aktif katılımlarını sağlayacak düzenlemelere yer vermiştir. Anayasa taslağının yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili getirdiği düzenlemeler arasında, yerel ve bölgesel yönetimlerin bir AB antlaşmasında ilk defa açıkça yer alması; yerindelik ilkesine vurgu yapılması; ilkenin uygulanmasında ulusal parlamentolara verilen rollerin tanımlanması; yerel ve bölgesel yönetimlere etkili danışma yetkisi verilmesi; yasal düzenlemelerin yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkilerinin dikkate alınması gereğine işaret edilmesi; Bölgeler Komitesi’ne ATAD’a başvuru hakkı verilmesi; ekonomik ve sosyal uyumun yanında bölgesel uyumun da Birliğin amaçları arasında sayılması¹²⁶ yer almaktadır. Ancak 2005 yılında Fransa’da ve Hollanda’da yapılan referandumların olumsuz sonuçlanması, anayasa projesinin rafa kaldırılmasına sebep olmuştur.

Avrupa Birliği Anayasa Taslağı’nın, AB’nin yetkileri konusunda temel ilkeleri belirten 11. maddesinin 3. bendi şu şekildedir:¹²⁷

Yerindelik ilkesi gereğince, Birliğin kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, öngörülen faaliyetin hedeflerine üye devletler tarafından merkezi, bölgesel veya yerel

¹²⁵ Bezci ve Coşkun, s. 19-20.

¹²⁶ Muhammet Kösecik, “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-38), Bursa: Alfa Aktüel, 2006, s. 31-34.

¹²⁷ Yeşim Kaya, “Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler”, (**Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2006), s. 58.

düzeyde ulaşılamaması, ancak bu hedeflere Birlik düzeyinde ulaşılmmasının daha iyi olacağına anlaşılması halinde, Birlik buna müdahale eder.

Birlik kurumları, yerindelik ilkesini, Anayasa'nın ekinde bulunan Yerindelik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol'de belirtildiği şekilde uygularlar. Ulusal Parlamentolar, bu ilkenin Protokol'de ortaya konulan prosedüre uygun olmasını sağlarlar.

Protokole göre, üye devletler ortak yetki alanlarında yetkilidir fakat ulaşılan sonuç yetersiz ise ve hizmetin Birlik düzeyinde daha iyi yapılması söz konusu ise bu takdirde o hizmeti üye devlet değil, Birlik üstlenecektir.

Görülmektedir ki, üye devletler yetkilerini ulusüstü bir kuruma devretmekten kaçınmaktadırlar. Bu noktada oluşan kaygılardan dolayı Anayasa Taslağına *Yerindelik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol* eklenerek üye devletlerin yetkileri korunmak istenmiştir. Protokol gereğince yerindelik ve orantılılık ilkeleri birlikte uygulanmalıdır. Birlik açısından yerindelik ilkesi kararların mümkün olduğunca halka yakın alınacağını, orantılılık ilkesi ise amacın yerine getirilmesi daha az bir sınırlayıcı önlem ile mümkünse, hiçbir AB kararının savunulamayacağını ifade etmektedir.¹²⁸

2.3.3. Lizbon Antlaşması

AB Anayasa Taslağı'nda yer alan yerindelik ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına ilişkin Amsterdam Antlaşması'na ekli mevcut protokolün, 13 Aralık 2007 tarihli Lizbon Antlaşması'nda da büyük ölçüde muhafaza edildiği görülmektedir. Lizbon Antlaşması ile birlikte AB'de kurumsal reformun gerçekleştirilmesi ile ilgili uzun süredir sürdürülen görüşmeler bir sonuca bağlanmıştır. Reform Antlaşması olarak da adlandırılan Lizbon Antlaşması, AB'yi daha demokratik, daha katılımcı, daha etkin kılmakta, haklara ve değerlere dayanan, özgürlükçü, dayanışmacı, güvenli bir Avrupa oluşturmakta ve AB'nin küresel bir aktör olmasını amaçlamaktadır.¹²⁹

Lizbon Antlaşması'nın onay sürecinde bir takım sıkıntılar yaşanmıştır. Anayasa Taslağı ile getirilen pek çok husus sanki 2004 yılında tüm üye devletler tarafından kabul ve

¹²⁸ CONV 276/ 02 of 18 September 2002, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00276.en02.pdf> (03 Mayıs 2010).

¹²⁹ Ahmet Güneş, "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 12, Sayı. 1-2, (2008), s. 739.

imza edilmemişçesine bir defa daha müzakereye açılma tehlikesi ile karşı karşıya kalmıştır. Polonya'nın Nice Antlaşması ile Bakanlar Konseyi'nde nitelikli oy çokluğu yöntemi ile karar almada nüfusuyla orantısız ölçülerde elde ettiği güçten vazgeçmemek üzere direktmesi; İngiltere'nin AB Temel Haklar Şartı, Birliğin bir Dışişleri Bakanı'na sahip olması, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri alanlarının Topluluklaştırılması hususunda atılan adımlar gibi konulardaki rahatsızlıkları ya da kırmızı çizgileri; Fransa'nın *rekabetin korunmasının* bir Birlik hedefi haline getirilmesi konusundaki itirazları; Hollanda'nın ulusal parlamentoların yerindelik ilkesinin uygulanmasında rollerinin artırılmasına ve genişleme ile ilgili yeni ve sınırlayıcı hükümlerin antlaşmalara geçirilmesine yönelik istekleri ve pek çok üye devletin Birliğin siyasi yönüne vurgu yapan *anayasa* ibaresi başta olmak üzere, *bayrak*, *marş*, *slogan* gibi hususların kurucu antlaşma değişikliklerinden çıkarılmasını istemesi gibi pek çok konu Zirve öncesinde ve sırasında hararetle tartışılmıştır.¹³⁰

İrlanda, Polonya ve Çek Cumhuriyeti'nin durumu da dikkat çekicidir. İrlanda'da 2008'de gerçekleşen referandumda Antlaşmanın reddedilmesi, endişeleri arttırmıştır. İrlanda'daki krizin aşılabilmesi için AB tarafından İrlanda'ya bazı alanlarda ödünler verilerek oylamanın 2009 yılında tekrarlanmasına karar verilmiştir. Polonya'da, Antlaşmanın onaylanması için İrlanda'da yapılacak ikinci halk oylamasının sonucunun bekleneceği ifade edilirken, Çek Cumhuriyeti'nde ise hem parlamentoda hem de cumhurbaşkanlığı düzeyinde sıkıntılar yaşanmıştır. AB'nin İrlanda'ya verdiği sözleri yerine getirmesi gerektiği ve protokolün tüm AB üyeleri için geçerli olması gerektiği ileri sürülmektedir.¹³¹

Lizbon Antlaşması'nda yerindelik ilkesinin düzenlendiği maddede, yerinden yönetimlere yer verilmiştir; *Birliğin yetkilerinin sınırları yerindelik ve orantılılık ilkelerine göre belirlenir* (m. 3b/1 c.2). Yine aynı maddenin 3. bendinin 1. fıkrasında, yerindelik ilkesine göre Birliğin münhasır yetkisine girmeyen alanlarda Birlik yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde tatminkâr olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde, ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer.

¹³⁰ Sanem Baykal, "Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt. 7, No. 1, (2007), s. 52.

¹³¹ Uysal Kerman, "AB: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 14, No. 1, 2009, s. 279.

Aynı maddenin 3. bendinin 2. fıkrasında ise Birlik kurumları *yerindelik ilkesini, Yerindelik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol'de belirlendiği şekilde uygularlar* ifadesine yer verilmiştir. Antlaşma ile birlikte, Bölgeler Komitesi güçlendirilmiştir; ATAD, bir yasama kararıyla yerindelik ilkesine aykırı düzenlemelerde yargı yetkisine sahiptir. Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'nin işleyişine ilişkin Antlaşmanın kendisine danışılmasını öngördüğü yasama kuralları yerindelik ilkesine aykırılık oluşturursa ATAD'a başvurabilir.¹³²

2.3.3.1. Ayrıntılarla İlgili Düzenlemeler

Yerindelik ilkesine, Lizbon Antlaşması etkin bir denetim mekanizması getirmeye çalışmıştır. Bu konuda erken uyarı sistemi olarak adlandırılan bir sistem oluşturulmuştur. Erken uyarı sistemi, kapsamlı prosedürel değişikliklerle birlikte etkili siyasi bir önleyici denetim olarak öngörülmüştür. Öte yandan Lizbon Antlaşması, yerindelik davasıyla birlikte ATAD'da açılacak yeni bir dava türüne yer vermiştir. Bu denetim, sonradan yapılan, düzeltici bir denetim şeklindedir.¹³³

UP'nin yerindelik ilkesine uygunluk konusundaki görüşlerinin hukuki sonuçları *Yerindelik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol'ünün* ikinci maddesinde düzenlenmiştir. Bu çerçevede, Komisyon elindeki danışma dökümanlarını (beyaz ve yeşil kitapları), yıllık yasama programlarını ve Konsey ile Avrupa Parlamentosu'na gönderdiği tüm yasama strateji ve planlarını UP'ye iletmek zorundadır. Ayrıca Komisyon, taslak Avrupa yasama tasarruflarını da AP'ye ve Konsey'e göndermek zorundadır. Diğer taraftan Bakanlar Konseyi de elindeki gündem ve oturum tutanaklarını üye devlet hükümetleri ve parlamentolarına göndermek durumundadır. Üye devletlerin, taslak yasama tasarrufları hakkında 6 ay içinde görüş bildirme hakları bulunmaktadır.¹³⁴ Bu bağlamda, üye devletlerin ulusal parlamentolarının¹³⁵ üçte biri¹³⁶ yasama projesinin yerindelik ilkesiyle uyumsuzluğu hakkında görüş bildirmesi halinde, Komisyon veya söz

¹³² Kutluhan Bozkurt, "Avrupa Topluluğu'nun-Birliğin Oluşum ve Gelişim Sürecinde Hukuk Eksenini", **Hukuk ve Adalet**, Sayı. Yaz, (2004), s. 6.

¹³³ Kerman, s. 280.

¹³⁴ Ayşe Saadet Arıkan, "Avrupa için Anayasa Antlaşması ve Türkiye: Avrupa Birliği Hukuku ve Ulusal Hukuk İlişkisi", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt. 22, (2005), s. 21-22.

¹³⁵ İki meclisli parlamenter sisteme sahip üye devletlerin her bir meclisi birer oy hakkına sahiptir; tek meclisli parlamenter sistemleri bulunan üye devletlerin ulusal parlamentolarının ise iki adet oy hakkı vardır.

¹³⁶ AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın özgürlük, güvenlik ve adalet hakkındaki m. 61-I. hükmü çerçevesinde bu eşik en azından dörtte bir olacaktır.

konusu proje sahibi birim metnini gözden geçirir ve önerisini sürdürmesi durumunda kararının gerekçelerini bildirir.¹³⁷

Lizbon Antlaşması'yla eklenen düzenlemeyle Konsey ve AP birinci görüşmede, UP'nin yarısı tarafından itiraz edilen önerinin yerindelik ilkesine uygunluğu hakkında karar vermek zorunda bırakılmaktadır. Bu iki kurum, itirazı, çoğunluk kararıyla (Konsey üyelerinin % 55'i; AP'de oyların çokluğuyla) reddedebilmektedir.¹³⁸

Yerindelik ilkesinin korunmasını sağlamak için yerindelik davası uygulamaya konulmuştur. Bu dava iptal davasının özel bir şekli olarak görülebilir. Bugüne kadar genel iptal davası çerçevesinde yalnızca topluluk organları ve üye devletlerin dava açma hakkı bulunmakta iken, Lizbon Antlaşması UP'ye ve Bölgeler Komitesine de dava açma hakkı tanımıştır.¹³⁹

2.3.3.2. Yerindelik İlkesi Kapsamında Ulusal Parlamentoların Rolü

Lizbon Antlaşması'yla yapılan düzenlemeler, AB karar mekanizmasının çerçevesini yeniden çizerken, olağan yasama sürecinin inisiyatif aşamasında Ulusal Parlamentolara, teklifleri yerindelik ilkesi açısından denetleme görevi vermektedir. AP için ise birincil hukuka ilişkin değişiklik tasarıları sunma hakkı tanınmıştır.¹⁴⁰

Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi yerindelik ilkesinin uygulamasının denetimi açısından yeni bir aşama oluşturmaktadır. Lizbon Antlaşması'nın 12. maddesi, AB'nin iyi işleyişinin aktörü olarak ulusal parlamentoları münhasıran düzenlemektedir. Bunun için 12. maddede detaylı olarak, UP'ye rol tanınan durumlar sayılmaktadır. Bu çerçevede, UP yerindelik ilkesinin temel aktörüne dönüşmektedir. Lizbon Antlaşması'na ekli her iki Protokole göre, UP, yasama projesinin gönderildiği tarihten sonraki sekiz hafta içinde, AP, Bakanlar Konseyi ve Komisyon Başkanına, söz konusu teklifin yerindelik ilkesi ile neden uyumsuz olduğuna dair makul bir görüş bildirilebilecektir. Burada söz konusu olan yasama projesinin kaynağı Komisyonun önerisi olduğu gibi, bir grup üye devletin veya Parlamentonun inisiyatifi, Merkez Bankasının tavsiyesi ya da Adalet

¹³⁷ Bayram, s. 82.

¹³⁸ Güneş, s. 744.

¹³⁹ John E. KELLY, "Solidarity and Subsidiarity: Organizing Principles for Corporate Moral Leadership in the New Global Economy", **Journal of Business Ethics**, Cilt. 52, No. 3, (Temmuz 2004), s. 285.

¹⁴⁰ Güneş, s. 742.

Divanının veya Yatırım Bankasının talebi de olabilir.¹⁴¹ Ayrıca, Anayasa Taslağından farklı olarak yeni Antlaşma, yasal sürece müdahil olmaları için tanınan süreyi altı haftadan sekiz haftaya çıkartmıştır. Bu da UP'ye teklifleri inceleme ve birbirleriyle görüş alışverişinde bulunmaları için gerekli zamanı sağlama açısından yerinde bir değişiklik olmuştur. Anayasa Taslağında öngörülen süre olan 6 haftanın 8 haftaya çıkarılması ile Hollanda gibi bazı üye devletlerin tatmin edilmesi amaçlanmıştır. Konseyin yasama amaçlı müzakerelerinin tutanakları da gündem ve sonuçlar ile birlikte UP'ye iletilecektir.¹⁴²

Lizbon Antlaşması genel olarak UP lehine düzenlemeler getirdiği gibi, onlara önemli sorumluluklar da yüklemektedir. Nitekim Maastricht Antlaşması, 12. maddede *UP'ler, AB'nin iyi işleyişine aktif şekilde katkı sağlarlar* hükmü yer almaktadır. Bu ifadelerle Lizbon Antlaşması yapıcılarını, UP'yi Birliğin işleyişini yapıcı bir tutumla kolaylaştırmaya davet etmektedirler.¹⁴³

Bu düzenlemeyle, UP'den Birliğin inşası ve hedefleri doğrultusunda bir bakıma erdemli davranmasının beklenildiği söylenebilir. Bundan itibaren, AB mevzuatı yerindelik prensibi ışığı altında UP'nin dikkatli denetimine tabi olacaktır. Lizbon Antlaşması, UP'yi karar alma sürecine dâhil ederek temel bir değişiklik gerçekleştirmiştir. Bu kurumlar sadece bilgilendirme ve bir araya gelip görüşlerini açıklamakla yetinmeyip, gerçek anlamda karar alma sürecinde söz sahibi de olmaktadır. Bu belirtilen perspektif ile UP, yerindelik ilkesinin yasama süresince denetimini yapıp Birliğin iyi işleyişine somut olarak katkı sağlayabilirler. Böylelikle UP, yerindelik ilkesini yasama sürecini frenlemek için değil de yasa yapımına demokratik bir katkı sunma bağlamında kullanabilirler. Bu anlamda, gerek yerindelik kültürünün AB'de yerleşmesi, gerekse Birliğin geleceğinde rol almaları tamamen UP'lerin inisiyatifine kalmaktadır. Avrupa İşleri Komiteleri Konferansı'na (COSAC)¹⁴⁴ parlamentolararası işbirliğinin geliştirilmesi ve UP'lerin

¹⁴¹ Jukka Snell, "European Constitutional Settlement', an Ever-Closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance?", **European Law Review**, (Ekim 2008), s. 619.

¹⁴² Mehmet Hanifi Bayram, "Lizbon Antlaşması: Parlamentoların Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Yeni Rolü", **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 24, (2010), s. 80.

¹⁴³ Snell, s. 623.

¹⁴⁴ UP'de AB ile İlgilenen Birimlerin Konferansı (COSAC). İlk olarak 1989 yılında, AP'nin Başkanı girişimiyle, Avrupalı işlerin üzerinde UP'nin denetimini artırmak amacıyla kurulmuşlardır. Yine ilk defa bu Birim bünyesinde UP'nin, o zamanki Toplulukların demokratik meşruluğuna katkı sağlayacakları belirtilmiştir. Bazı noktalarda Lizbon Antlaşması bu alandaki kazanımları kodifiye etse de, getirdiği yenilikler Birlikteki pratiği aşmaktadır. Özellikle yerindelik ilkesinin denetimine ilişkin UP lehine tahsis

yasama sürecindeki yeni rolünü sahiplenmesi bakımından önemli görevler düştüğünü belirtmekte fayda bulunmaktadır.¹⁴⁵

Lizbon Antlaşması hükümleri sayesinde UP, Avrupa hukuki tasarruflarından ilk aşamadan itibaren, hükümetlerine bağlı kalmadan, haberdar olma imkânına kavuşmuşlardır. Bu erken uyarı sisteminin etkin çalışması büyük oranda UP'ler arasındaki işbirliğinin niteliğine dayanmaktadır. Bu anlamda, IPEX adıyla bilinen ulusal parlamentolararası ortak veri tabanı, her parlamentoya AB tasarrufları hakkındaki görüşünü duyurma imkânı sağlamaktadır. Bunun yanı sıra, COSAC da AB kurumlarının yerindelik ilkesinin uygulanması konusunda önemli bir görüş alışverişi ve tartışma yeri olmaktadır. Dahası UP, taşıdıkları ulusal kaygıları karar alma mekanizmasına taşıma ve daha etkin olma imkânına sahip oldukları için, Avrupa mevzuatının sorumluluğunu bundan böyle kolayca Brüksel'e atamayacaklardır. Brüksel ve Strausburg'da alınan kararlarla ilgilenmek ve Avrupa bütünleşmesinde ağırlıklarını koymak hususu artık UP'ye kalmıştır.¹⁴⁶

AB hukukunun olgunlaşması sürecinde yerel yönetim ve yerindelik konusu gündemden düşmemiş, yasal düzenlemelerde bu olgu zaman içinde gelişen ve pekişen bir seyir izlemiştir. AB'nin yasal ve kurumsal gelişiminde en belirgin kilometre taşlarından olan 1992 Maastricht Antlaşması'nda ve 1997 Amsterdam Antlaşması'nda, 2007 Lizbon Antlaşması'nda yerindelik ilkesi, kurucu antlaşmalardaki yerini almıştır.

3. UYGULAMA VE HUKUKSAL DENETİM

Yerindelik ilkesinin nasıl uygulandığı ve hukuksal denetiminin ne şekilde yapıldığı araştırmanın bütünselliği açısından önem taşımaktadır. Son bölümde bu konular açıklığa kavuşturulup, ilkeye ilişkin ATAD kararları incelenecektir.

edilen yeni işlev bu niteliktedir. AB üyesi ülkelerin parlamentoları tarafından başlatılan gayri resmi bir girişim olarak ortaya çıkan COSAC, Amsterdam Antlaşması'na eklenen, bütünleşme sürecinde Ulusal Parlamentoların rolü konulu Protokol ile resmi bir kimlik ve itibar kazanmıştır. Aday ülkelere gelen milletvekillerini de içine alacak şekilde genişletilen COSAC, Avrupa ve Dünya sorunlarının konuşulduğu, bilgi değişimine olanak veren bir tartışma forumu olarak AB karar alma sürecine katkıda bulunmaktadır. Bu forum her yıl iki defa, AB Konseyi başkanlığını üstlenen ülkenin parlamentosunda düzenlenmektedir. Her COSAC toplantısı sonucunda konsensüs ile kabul edilen bir bildiri yayınlanmaktadır. COSAC toplantılarına her AB üyesi ülkenin Avrupa İşleri Komisyonu 6 ve her aday ülke 3 temsilci gönderebilmektedir. Avrupa Parlamentosu da toplantılarda temsil edilmektedir. Aday ülke temsilcilerinin oy hakkı bulunmamaktadır. Tam üyeliğe kabul edildikten sonra genişleme sürecindeki ülkeler, diğer Topluluk organlarında olduğu gibi bu oluşumda da oy hakkına sahip olacaklardır. Bayram, s. 83.

¹⁴⁵ Thomas Risse ve Marieke Kleine, "Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Models", *Journal of Common Market Studies*, Cilt. 45, No.1, (2007), s. 71.

¹⁴⁶ Bayram, s. 87.

3.1. Uygulama

Yerindelik ilkesinin uygulanabileceği üç ayrı alandan söz edilmektedir. Ruşen Keleş'e göre bunlardan ilki özelleştirilmedi. Burada sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaşılması söz konusudur. İkincisi, sorumlulukların, bir ülke sınırları içinde devlet, bölge ve yerel yönetimler arasında paylaşılması, sonuncusu ise, uluslararası düzeydir. Uluslararası düzeyde sorumluluklar, uluslararası kuruluşlar ile bu kuruluşlara üye olan devletler arasında paylaşılmaktadır.¹⁴⁷

İlkenin ulusal düzeyde uygulanması, etkinlik gereksinmesini de göz ardı etmeden demokrasiyi geliştirmekte, kamu yönetiminin her düzeyde sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapmasına imkan sağlamakta ve bu sayede toplumdaki çeşitliliğin yönetime yansıtılmasına sebep olmaktadır. Ayrıca, ilkenin uygulanması, devletin yeniden yapılanması anlamına da gelmektedir. Çünkü demokrasinin geliştirilmesi, halkın yönetime katılımı mekanizmalarının öngörülmesini ve hiyerarşik bir denetim yerine etkin yatay demokratik denetim mekanizmalarının oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte uluslararası düzeyde kurulan yatay ilişkiler, uluslararası dayanışmayı güçlendirmekte ve ülkeler arasındaki dengesizliği azaltmaya katkıda bulunmaktadır.¹⁴⁸

Yerindelik ilkesi, yetki ve görevlerin yönetsel birimler arasında dağıtımında, esnek bir yapılanma ve işbirliğini de beraberinde getirmektedir. İlkenin uygulanması, yetki ve görev dağılımının önceden ve sabit bir şekilde yapılması yerine, aynı ya da farklı yönetsel birimler arasında sürekli bir işbirliğini ve görüşmeyi öngörmektedir.¹⁴⁹

İlke; *yereli, merkez* karşısında anayasal anlamda güçlendirerek AB içinde yerel özerkliğin garantisi olmuştur. Bu ilke, Maastricht Antlaşması ile Birliğin ortak kültürel değerleri olan demokrasi, dayanışma ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerle birlikte, Birliğin temelini oluşturan anayasal ilkeleri arasındaki yerini almıştır.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Ruşen Keleş, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1999, s. 32.

¹⁴⁸ Zafer Üskül, "Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması", **Yeni Türkiye**, No. 4, (Mayıs-Haziran 1995), s. 25.

¹⁴⁹ Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 288.

¹⁵⁰ E. Brok, "Intergovernmental Conference 1996: Not A 'Maastricht II'", **Common Market Law Review**, Cilt. 34, No. 1, (1997), s. 9.

Bu bağlamda AB Parlamentosu ve Komisyonu'nun yerindelik ilkesine yaklaşımına değinmekte fayda görmekteyim. Genel olarak bakıldığında Parlamento, yerindelik ilkesinin Amsterdam Antlaşması'nda yer aldığı şekliyle yani sadece üye devletler ile AB arasında geçerliliği olan bir ilke olmasını yeterli bulmaktadır. AP'nin korkusu yerindelik ilkesinin üye ülkeler tarafından artık kaybolmaya yüz tutmuş *veto hakkının* tekrar diriltilmesi amacıyla kullanılmasıdır. Buna rağmen AP, yerindelik ilkesini Avrupa entegrasyonu için olumlu bir anayasal ilke olarak kabul etmektedir. Kararların halka en yakın birimlerde alınmasındaki önemi vurgulamakla birlikte, ilkenin aşırı bölünmeye yol açmasına karşı çıkmaktadır.¹⁵¹

Avrupa Birliği Komisyonu'nun ilkeye yaklaşımını ise birkaç yönden ele almak gerekir. Birliğin yapmış olduğu hukuksal düzenlemeler, üye devletlerin hukuksal düzenlemelerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu anlamda talimatlar Brüksel'den gelmektedir. AB'nin bu hukuksal düzenlemeleri, yerel yönetimlerce yerine getirilen işlerin %80'nin genel çerçevesini, hatta bazen en ayrıntılı içeriğini belirlemektedir¹⁵². Hukuksal düzenlemelerle, yerel yönetimlerin hareket alanının kısıtlanmasına müsait bir ortam oluşmaktaysa da Batıdaki demokrasi anlayışı ve yerel yönetimlerin ellerindeki yetkileri devretmedeki geleneksel isteksizlikleri, yerel özerklik sınırlarının aşılmasını engellemektedir. Dahası yerel yönetimler uymak zorunda oldukları kanunların Brüksel'den belirlendiğinin idrakine vardıklarından, henüz kanun gelişme aşamasındayken müdahale edebilmek amacıyla lobi faaliyetlerini geliştirmişlerdir. 1995 yılında Brüksel'de faaliyette bulunan 90 adet yerel yönetimlere ait yerleşik lobi bürosu bulunmaktaydı. Kendi bölgelerinin iyi yetişmiş uzmanlarının çalıştığı bu bürolar aracılığıyla yerel yönetimler kendilerine yönelik kanun tasarılarını ilk elden etkilemeye ve şekillendirmeye çalışırken, geliştirdikleri projeler için AB'den teşvik kredisi çıkarmaya da uğraşmaktadırlar.¹⁵³

Merkeziyetçilik suçlamalarına maruz kalan AB Komisyonu, bu duruma yerindelik ilkesiyle cevap vermiştir. Bu konuda üye ülkelerden, bilhassa İngiltere ve Danimarka'dan yükselen şikayetler aşılmıştır. Ancak Komisyon, ülkelerden yükselen merkezileşme itirazlarına refleks olarak yerindelik ilkesine sarılırken, ilkenin yetki paylaşımı ve örgütsel

¹⁵¹ Bezci ve Coşkun, s. 17.

¹⁵² Ronald L. Watts, "Federalism, Federal Political Systems, and Federations", **Annual Review of Political Science**, (1998), Cilt. 1, s. 120.

¹⁵³ Nicholas Aroney, "Subsidiarity, Federalism and the Best Constitution: Thomas Aquinas On City, Province and Empire", **Law and Philosophy**, Cilt. 26, (2007), s. 163.

yapıya ilişkin yönleri olduğunun da farkına varmıştır. Bu nedenle dönemin Komisyon Başkanı Jack Delors yerindelik ilkesini dinamik bir kavram olarak nitelendirmiştir.¹⁵⁴

Komisyon, 24.11.1993 tarihli Raporunda yerindelik ilkesini topluluğun işlevlerini ulusal, bölgesel ya da yerel düzeylerden hangisinde görülmesinin gerekliliğinin sistematik olarak test edilerek kararların halka en yakın birimde alınmasını sağlamak şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanım Avrupa Yerel Özerklik Şartı¹⁵⁵ ile de uyumludur. *Halka yakın* kavramı Amsterdam Antlaşması'nın giriş bölümünde de özellikle vurgulanmıştır.¹⁵⁶

AB Komisyonu, yerindelik ilkesinin öz ve amacının Birlik işlerinde etkinliğin sağlanması olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda Komisyon, yerindelik ilkesinin resmi olarak ancak görevlerin kimin tarafından gerçekleştirileceğini belirlediği, görevlerin nasıl yerine getirileceğine ilişkin bir ilke olarak kabul edilemeyeceği görüşündedir.¹⁵⁷

Avrupa Birliği karar mekanizmaları tartışma değil uzlaşma temelinde işlemektedir. Üye devletler gerek AB düzenlemelerinin Komisyon tarafından hazırlık aşamasında gerekse Bakanlar Konseyi'nde ve Parlamento'da karar aşamasında, görüş bildirme ve kararların şekillenmesini etkileme olanağına sahiptir. Dolayısıyla üye devletlerin de katılımıyla AB düzeyinde yapılan düzenlemelerde üye devletlerin ya da AB'nin ön plana çıkması taraflara dayatılacak bir sonuç olmayacak tarafların uzlaşmasıyla ortaya çıkacaktır. İlkenin uygulamada bütünleşme ya da ayrışma ile sonuçlanması AB için belirlenecek nihai hedeflere bağlıdır. Üye devletler AB bünyesinde tam bütünleşmeyi hedeflediği sürece AB'nin ön plana çıkması ve müdahaleci bir politika izlemesi doğaldır. Ancak üye devletler ulusal çıkarları ve farklılıkları ön plana çıkaran esnek bir Birlik ile yetinmeyi tercih ederse yerindelik ilkesi üye devletler lehine işleyecektir.¹⁵⁸

3.1.1. Yerindelik İlkesinin Avrupa Birliği Düzeyindeki Etkisi

Maastricht Antlaşması ile hukuki zemine oturtulan ilke, AB kurumlarına *yarışan yetkiler* alanında, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından yeterince

¹⁵⁴ Neil MacCormick, "Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the "European Commonwealth"", **Law and Philosophy**, Cilt. 16, No. 4, (1997), s. 331.

¹⁵⁵ Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın 4. Maddesine göre; Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

¹⁵⁶ Timothy Endicott, "The Subsidiarity of Law", **Annual Review of Political Science**, Cilt. 50, (2005), s. 236.

¹⁵⁷ Bezci ve Coşkun, s. 17.

¹⁵⁸ Özel, s. 13.

gerçekleştirilmediği takdirde tasarrufta bulunma izni vermektedir. Yarışan yetkiler kavramı İngilizce’de *concurrent competence* olarak ifade edilmekte ve köklerini Federal Alman Anayasası’ndan almaktadır. Birliğin açık ya da dolaylı yetkileri yoluyla elde ettiği münhasır hareket alanının dışında kalan fakat Birliğin amaçları arasında bulunduğu için hem Birliğe hem de üye devletlere görev yükleyen bazı alanlarda, hem Birlik organlarının hem de üye devletlerin birlikte kullanacakları *yarışan yetkileri* vardır.¹⁵⁹ Bu sayede, yarışan yetki alanında üye devletlerin yetkileri esas olarak kabul edilmiş ve Birliğin bu alanlarda tasarrufta bulunması bir takım şartlara bağlanmıştır. Birlik çerçevesinde bu ilke, tasarrufun gerçekleştirileceği uygun düzeyin belirlenmesinin bir aracıdır ve gereksinim, orantılılık, etkililik ve iyi yönetim kavramları ile de yakından ilgilidir.¹⁶⁰

1994’de oluşturulan Bölgeler Komitesi, Birlik içinde yerindelik ilkesinin savunuculuğunu yapmaktadır. Bölgeler Komitesi, yerel yönetimlerin Birlik politikalarına doğrudan katılımını sağlamaktadır. Mengi’ye göre, yerel ve bölgesel yönetimlerin Birlik politikalarına daha fazla katılımını sağlamak amacıyla taşıyan Bölgeler Komitesi’nin işlevi danışma ile sınırlandırılmışsa da, Birlik organlarını etkileyerek yerel ve bölgesel yönetimlerin çıkarlarını temsil etmektedir.¹⁶¹ Komite, yerindelik ilkesini AB politikalarının meşruiyetinin kaynağı olarak görmektedir. Bölgeler Komitesi aracılığıyla yerel yönetimler ilk defa AB düzeyinde karar alma ve danışma süreçlerinde resmen söz sahibi olmuşlardır.¹⁶²

Avrupa Birliği Komisyonu bu ilkeyi gündemde tutmuş, hükümetlerarası konferanslarda tartışılmasını sağlamış ve bu konuda öncülük etmiştir. Avrupa Tek Senedi ile belirli bir aşama kaydedilmiş olsa da, Komisyon ilk olarak, 21 Ekim 1990 tarihli Politik Birlik Konusunda Resmi Görüşü’nde bu prensibi, yazılı olarak AT Antlaşmalarına eklenmesi gerektiğini bildirmiştir. İlke üç temel unsurdan oluşmaktadır: Birincisi demokratik meşruiyet ilkesidir. Bu, Birliğin üye devletlerin vatandaşlarından uzak bir Avrupa merkezi otoritesi oluşturmasını engeller. İkincisi, şeffaflık ilkesidir ve kamu otoritesinin farklı seviyelerinde görev ve yetki paylaşımının açıkça yapılması ile her

¹⁵⁹ Gül Okutan, “Topluluğun ve Üye Ülkelerin Yetki Alanlarının Belirlenmesi”, Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp (Ed.), **Avrupa Birliği Hukuku** içinde (77-103), İstanbul:Beta, 2000, s. 90.

¹⁶⁰ Arif Köktaş, “Topluluk/Birlik İle Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa Birleşik Devletleri Mi? Birleşik Devletlerin Avrupası mı?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2005, s. 231.

¹⁶¹ Ayşegül Mengi, “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları”, www.ktbb.org/etkinlikler/konusmaysegul.htm (01.07.2010)

¹⁶² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi, 2006, s. 84.

vatandaşın hangi yönetim biriminin ne yaptığı hakkında bilgi sahibi olmasını sağlar. Üçüncüsü ise etkinlik ilkesidir ve faaliyetin yerine getirilmesinde yetkilerin en etkin olacak birime devredilmesi anlamını taşır.¹⁶³ Buna bağlı olarak ilke, üye devletler ile Birlik arasındaki yetki paylaşımının ana hatlarını belirlemiştir, fakat Birlik faaliyet alanı ile sınırlı bu yetki, devletlerin kendi içlerindeki anayasal yetki paylaşımını kapsamamaktadır.

İlke, AB'yi vatandaşlara yakınlaştırması yönüyle önem arz etmektedir. Buna bağlı olarak Birlik organları yalnızca, diğer halka yakın birimler tarafından hiçbir şekilde yerine getirilemeyen ya da yeterince iyi yerine getirilemeyen işleri yapabileceklerdir. Fakat antlaşmadaki haliyle ilke, üye devletlerle AB arasındaki ilişkiler için geçerli olmakta, üye devletlerin kendi anayasal sistemleri içinde düzenlenmiş olan idari ilişkilere ise müdahale etmemektedir.¹⁶⁴

Yerindelik bir ölçüt ya da kıyaslama modeli olarak algılanmalıdır. Bu kıyaslamada uygulanacak yöntem ve gerçekleştirilecek tasarrufun boyut (finansal-coğrafi-bürokratik) ve etkileri (yöresel, ülkesel, topluluk çapında) ele alınıp; buna dayalı olarak Birliğin mi yoksa üye devletlerin mi tasarrufta bulunmasının daha akılcı olduğu belirtilmelidir. Böylece ancak etkililik ve yarar prensibine dayanan, mevcut yetkilerin kullanımının akılcı bir bölüşümüne ulaşılabilir.¹⁶⁵

AB siyasal sürecinde, Franklin ve Wilke'nin ifade ettiği gibi yerindelik ilkesi Avrupa Tek Senedi'nde çevre politikası için ortaya konulduğunda, Topluluk mevzuatının gelişimi ve giderek artan hacmi sonucu artık hükümet etmenin ulusal düzey yerine, Topluluk düzeyinde daha uygun olacağı öngörülmüştür.¹⁶⁶ Ancak Streeck'in de açıkladığı gibi Maastricht Antlaşması sonrası dönemde bu prensip ulusal hükümetlerin imtiyazını koruyarak, AB'nin yüksek otoritesini ikinci plana atmıştır. Buna göre AB'nin yüksek otoritesi, ulusal hükümetlere ancak bu hükümetler AB politikalarının yürütülmesi konusunda etkin olmadıkları zaman müdahale edebilecektir.¹⁶⁷

¹⁶³ Emiliou, s. 391.

¹⁶⁴ Dilek Özkök Çubukçu, "Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 63, No. 1., s. 83.

¹⁶⁵ Okutan, s. 84.

¹⁶⁶ Michael Franklin ve John Wilke, **Britain's Future in Europe**, London: Pinter Publishers, 1990, s. 83.

¹⁶⁷ Wolfgang Streeck, "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime", **Governance in the European Union**, Gary Marks ve Philippe Schmitter (drl.), London: Sage Publications, 1996, s.79.

Bu yorum daha sonra İngiltere'nin Maastricht Antlaşması'na olan itirazları sonucunda daha da değişikliğe uğramıştır. Bu yeni tanımı *laissez-faire*¹⁶⁸ doktrini eklenmiş ve tanımda ulusal hükümetler, politikaların yürütülmesinde etkin olamasalar bile, yüksek otorite olan AB'nin müdahalesine yine alt düzeyde bulunan hükümetler karar verebilir şeklinde, yorumda değişikliğe gidilmiştir.¹⁶⁹

İlkenin somutlaşması yolunda Avrupa Parlamentosu ve AB Komisyonu tarafından raporlar hazırlanmıştır. Bu raporlara bağlı olarak yerindelik ilkesine aykırı ikincil hukuk kaynakları Birlik bünyesinden çıkarılmıştır. Bununla birlikte 1992 yılında ilke için, Almanya'nın Bavyera ve Baden-Württemberg eyaletlerinin öncülüğünde, 54 maddeden oluşan bir kontrol listesi oluşturulup Komisyon'a sunulmuştur. Komisyon Başkanı J. Delors, Maastricht Antlaşması'nın kabul edildiği günlerde, Birliğin elitist ve teknokratik yapısından kurtarılarak yerindelik ilkesi çerçevesinde yeniden şekillendirilmesinden bahsetmiştir.¹⁷⁰ İlkenin muğlak yorumu 1992 yılında Edimburg'da toplanan Avrupa Konseyi toplantısında, ilkenin kullanımı için bir takım temel esaslar hazırlanmasına neden olmuştur. Belirlenen esaslar 1997 tarihli Amsterdam Antlaşması'na bir protokol olarak eklenmiştir. Edimburg'da yapılan Avrupa Konseyi zirvesi sonucunda ilkeye ilişkin bazı konular formüle edilmeye çalışılmıştır.¹⁷¹

İlk olarak Birlik eylemleri ulusal karar-alma sistemine yeterli hareket alanı bırakmak zorundadır.

İkinci olarak iyi oluşturulmuş ulusal düzenlemeler dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır.

Üçüncü olarak Üye devletlere ait standartlar konulmalı ancak bu yapılırken ulusal yüksek standartlara da izin verilmelidir.

Son olarak Birlik sadece gereken ölçüde yasama faaliyeti yapmalıdır ve yönergeler tüzüklere tercih edilmelidir. Yönergeler de detaylı önlemler şeklinde değil, genel ulaşılabilecek amacı belirleyen çerçeve yönergeler olarak düzenlenmelidir.

¹⁶⁸ Fransızca'da *serbest bırakmak* anlamında kullanılan kalıp *bırakınız yapsınlar* şeklinde dilimize çevrilmiştir ve kapitalist ekonomide müdahalenin olmaması gerekliliğini savunur. İktisadi anlamda devletin ekonomi üzerinde olabildiğince az etkisi bulunması gerektiğini, böylece özel sektörün ve piyasa ekonomisinin ticaretin serbest kalmasıyla beraber ekonomik refaha kavuşacağını savunmaktadır.

¹⁶⁹ Çörtoğlu, s. 35.

¹⁷⁰ Bezci ve Coşkun, s. 10.

¹⁷¹ Çörtoğlu, s.36

Yönerge ve tüzükler birbirinden farklı yasal enstrümanlardır. Tüzükler ulusal mevzuata doğrudan yansıtılmakta fakat yönergeler ulusal mevzuata esneklik kazandırmaktadır. Bu nedenle yönergeler tek yönlü kuralların oluşumuna engel olmak için tüzüklere tercih edilmektedir. Çerçeve yönergeler ise yönergelerin daha esnek şeklini oluşturmakta, üye devletlere ulaşılması gereken genel amaçlar, genel kurallar olarak sunulmaktadır. Bu bağlamda Jeppesen de Komisyon'un yönergeleri, ilke ile uyum içinde kullanmak niyetinde olduğunu belirtmektedir. Böylece Komisyon üye devletlerce sonuçlandırılacak amaçları çizmekte ve aynı zamanda üye devletlere bu amaçlara ulaşmada hangi yöntemleri seçecekleri konusunda özgürlük tanımaktadır.¹⁷²

Yerindelik ilkesinin temelinde yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklikleri yatmaktadır. Bu özerklik, yerel toplumlarda yaşayan insanların hak ve hürriyetlerinin korunması ile sağlanabilecektir. Birlik, yerel hizmetlerin yönetimine vatandaşların katılımını sağlamanın en etkili yolunun, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinden geçtiğini düşünmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin artırılarak güvence altına alınmasının, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşulu olduğu belirtilmektedir. Bu noktada vurgu yapılan özerklik, kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olacak biçimde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesini ifade etmektedir.¹⁷³

Yerel yönetimlerin, açık biçimde başka bir kuruluşça yerine getirilmesi öngörülmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel ve mutlak bir yetkiyle donatılması, buna imkân verecek mali özerklik zemininin tesis edilmesi, Birliğin yerindelik ilkesi çerçevesinde belirlediği nihai hedefler olarak sıralanmaktadır. Ayrıca, Birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımının belirlenmesi de önem arz etmektedir. Bu bağlamda, mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak da önem taşımaktadır.¹⁷⁴

¹⁷² Tim Jeppesen, "EU Environmental Policy in the 1990's: Allowing Greater National Leeway ?", **European Environment**, Cilt. 10, (2000), s. 97-98.

¹⁷³ Christian KIRCHNER, "Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution", **Constitutional Political Economy**, Cilt. 8, No. 1, Mart 1997, s. 73.

¹⁷⁴ Sanem Baykal, "Avrupa Birliği'nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine", **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt. 1, No. 1, (Bahar 2004), s. 130.

3.1.2. Yerindelik İlkesine Olumlu/Olumsuz Yaklaşımlar

Tarihsel olarak süregelen federatif yapı, birçok Avrupa ülkesinde her konuda Brüksel'deki kurumların karar almasına karşı bir hoşnutsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Genelde batı kültürü bir bütün olarak ele alınıyor olsa da, bu kültürün farklı tonları, değişik desenleri vardır. Her konuda AB organlarının karar alması bu farklı tonların ve değişik desenlerin kaybolmasına neden olabilir. Nitekim Maastricht Antlaşması'na karşı Eurosceptics'ler tarafından yürütülen karşı kampanyada bu endişeler dile getirilmiş ve Fransa'da ve Danimarka'da yapılan referandumlarda bu şüphelerin halk tarafından da paylaşıldığı gözlemlenmiştir. Özellikle halk üye sayısının artmasına paralel olarak artacak olan nüfus ile birlikte, işlerin Brüksel'den yürütülmesinin zorluğundan ve AB organlarının aşırı hantal bir yapıya dönüşmesinden korkmaktadır. Bu nedenle *Daha Az Brüksel* sloganı çokça dile getirilmektedir.¹⁷⁵

Çokça tartışılan yerindelik ilkesi, farklı tonların ve değişik desenlerin, genişlemekte olan AB bünyesinde, hayatlarının devamının bir garantisi olmaktadır. Bu ilke sayesinde yerel yönetsel birimler daha aktif olacak ve yönetimin, halkın maksimum düzeyde katılımını sağlayarak yürütülmesinin önündeki engeller kaldırılmış olacaktır. Ancak, bir an için bu ilkenin tamamen uygulandığını varsayarsak, yerel yönetimlerin altında bulunan alt birimler NGO'lar, veya doğrudan doğruya halk, işlevi devralma durumunda kalırsa şu an merkezi yönetimleri veya AB organlarını suçlayan yerel yönetimler ellerindeki yetkileri halka bırakacaklar mı? Bu sorunun da akıldan çıkarılmaması gerekmektedir.¹⁷⁶

Diğer taraftan bu ilke, yönetimin giderek merkezileşmesine paralel olarak hantallaşmasının ve büyümesinin de önünde anayasal bir engel olarak önemli bir işleve sahiptir. AB'nin, azınlık ve küçük etnik grupların haklarını korumak için kullanabileceği en etkin araçlardan birisi olan yerindelik ilkesi sayesinde, bu gruplar kendi varlıklarını daha güven altında hissedecekler ve bütünleşme sürecine olumlu katkılar sağlayacaktır. Kendi kimliklerini AB içinde de, rahatça sürdürebilecekleri için, bu süreçte daha etkin rol alma yoluna gideceklerdir.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Avery Kolers, "Subsidiarity, Secession, and Cosmopolitan Democracy", **Social Theory and Practice**, Cilt. 32, No. 4, (2006), s. 664.

¹⁷⁶ Endicott, s. 238.

¹⁷⁷ MacCormick, s. 334.

Bu yaklaşım itibariyle ilke, Bernard'ın da ifade ettiği gibi, üye ülkeler arasında bütünleşme sürecinin başarıyla tamamlanması düşüncesi yanında, bu süreçte merkezileşmiş Avrupa Birliği ile, kendi kimliklerini kaybetmek istemeyen, çoğulculuğun içinde kaybolup gitmek istemeyen bölgeler arasındaki tarihsel çelişkiyi çözmek için kullanılacak en önemli enstrümandır.¹⁷⁸

AB Adalet Divanı da içtihatlarında, bölgesel özelliklerin ve çeşitliliğin korunması yönünde kararlar almıştır. Örneğin *Torfean Borough Council v B&Q plc* davasında¹⁷⁹ Adalet Divanı, İngiltere ve Galler'de uygulanmakta olan *pazar günü işyeri açma yasağını* Ortak Pazarı oluşturan temel ilkelerin başında gelen malların serbest dolaşımına engel olsa da, bölgenin ve ülkenin sosyo-kültürel karakteristiğinin korunması amacıyla ticaretin engellenmesinin haklı bir nedene dayandığını belirtmiştir¹⁸⁰. Bu karar yerindelik ilkesiyle ilgili olmasa da, mantık bütünlüğü içinde ele alındığında, bölgesel karakterin ön plana çıkarılması nedeniyle yerindelik prensibi ile aynı düşüncenin farklı boyutları şeklinde değerlendirilebilir.

Yerindelik ilkesi, Avrupa Birliği'nin yasal düzeninin bütünleşmesi sürecinde pozitif katkıları olan bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Karar alma sürecinin, ademi-merkezi bir yapıya kavuşturulması yönündeki genel istekleri karşılayacak olan en uygun anayasal ilke yerindelik ilkesidir. J. Santer'in 1998 yılında yaptığı konuşmada da belirttiği gibi, Avrupa Birliği'nin yasama faaliyetlerinde eskiye oranla, yerindelik ilkesinin etkisiyle ciddi bir değişiklik söz konusudur. Örneğin 1990 yılında AB Komisyonu tarafından 60 yeni yasa teklifi hazırlandığı halde bu sayı 1997 yılı içinde 10'u bile bulmaması karar-alma konusundaki genel trendin yönünü gösteren ilginç bir örnek teşkil eder. Aynı şekilde 1998 yılı içinde Komisyonun mevcut yasa tekliflerinden 90 teklifi geri çekmesi de yerindelik ilkesinin bir etkisi olarak değerlendirilebilir¹⁸¹.

Bu ilke sayesinde karar alma sürecinin ademi-merkezi bir yapıya kavuşturulması talepleri, Avrupa Birliği yasal düzeninde herhangi bir parçalanma meydana gelmeden

¹⁷⁸ Nicolas Bernard, "The Future of European Economic Law in the Light of Principle of Subsidiarity", **Common Market Law Review**, Cilt. 33, (1996), s. 635.

¹⁷⁹ 1990 145/88 sayılı karar.

¹⁸⁰ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliğinde Fikri ve Sınai Haklar**, Ankara:Nobel Yayın Dağıtım, 1999, s. 77.

¹⁸¹ Steven Van Hecke, "The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union," **Regional and Federal Studies**, Cilt. 13, No. 1 (2003), s. 66.

sağlanabilecektir. Yoksa bu talebin yerine getirilmesi *Europa á la Carte*¹⁸² veya iki vitesli Avrupa düşüncesi ile gerçekleşecektir ki bu da bireylerin, Maastricht Antlaşması'nın sosyal politikaya ilişkin konusunda olduğu gibi, Birlik yasal düzeninden daha da uzaklaşması anlamına gelecektir. Adalet Divanı'nın en önemli görevlerinden birinin, Birlik hukukunun tüm Birlik çapında bir örnek uygulamasını sağlamak olduğunu hatırlarsak, yerindelik ilkesinin yasal bütünleşme sürecindeki önemli katkıları daha iyi ortaya çıkacaktır¹⁸³.

Batıda birçok siyasal düşünce ve anayasal teoriye göre, *birey ile devletin* alanlarının belirlenmesi ve ayrıştırılması demokrasinin temel kuralıdır. Yine ağırlıklı olan görüşe göre modern demokrasilerde birey önce toplumun bir üyesidir, sonra Devlet'in vatandaşıdır. Bireylerin meydana getirdiği toplumsal örgütler, birey ile devlet arasında adeta tampon görevi yaparlar. Bu sayede birey mutlak otorite sahibi devlet tarafından verilebilecek zararlara karşı kendini korumaktadır.¹⁸⁴

Blackstone, özgürlüğün devletten önce geldiğini ve devletin önünde yer aldığını belirtmektedir. Dolayısıyla birey-devlet ilişkisinin sınırları çizilirken bireye öncelik verilmesi gerekmektedir. Yerindelik ilkesi işte bu noktada bireyin önceliğini sağlayabilecek bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Birey, toplum ve devlet arasında sorumluluklar paylaşılırken, bu ilke, bireyi ve toplumu merkeze alarak kural olarak her şeyin onlara ait olduğunu belirtir. Devlet, ancak kendisine anayasa tarafından bırakılan alanda ve arzu edilen amaçlara bireyin ve toplumun bizzat kendi eylemleri ile ulaşamaması durumunda eylemde bulunabilir, karar alabilir. Yani yerindelik ilkesi toplumsal yaşamın merkezindeki bireyden başlayarak, bir üst toplumsal varlığa ve en tepede devlete kadar bir piramit oluşturur. Piramidin alt basamağında bulunanların tatmin edici eylemleri ile yapılacak bir iş, hiçbir zaman bir üst basamaktakinin müdahalesine izin vermez.¹⁸⁵

¹⁸² á la carte bütünleşme kavramı, minimum düzeyde ortak hedefler olmakla birlikte, üye devletlerin Toplulukla ilgili politikalarından istedikleri alanları belirleyip, sadece o alanlarda Topluluk ile ortak hareket etmeleri şeklinde yürütülen bir bütünleşme sürecidir.

¹⁸³ Pietro S. Nivola, "Making Sense of Subsidiarity: Why Federalism Matters", American Political Science Association, (2005), Political Research Online veritabanı (05.05.2010).

¹⁸⁴ Phil Syprus, "In Defence of Subsidiarity", **Oxford Journal of Legal Studies**, Cilt. 24, No. 2, (2004), s. 326.

¹⁸⁵ Yıldray Sak, "Avrupa Birliği ile Üye Devletler Arasındaki Yetki Paylaşımı Sorununa Hukuk Kuramı Yaklaşımı", (**Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul:Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, 2006), s. 122.

Yerindelik ilkesinden bahsederken özellikle bölgesel farklılıkların ve çeşitliliğin korunmasına hizmet edecek bir ilke olarak ele almıştık. Ancak burada bölgelerin tutumlarından dolayı konunun çıkmaza girme olasılığı da bulunmaktadır. AB coğrafyası içinde yer alan Galler, İskoçya, Katalanya, Güney Tyrol gibi bölgeler yerindelik ilkesini farklı şekilde algılamaktadır. Bu bölgeler ilkeyi, AB ile aralarında yer alan ve içinde buldukları üye devletleri devre dışı bırakmak için bir araç olarak algılamaktadırlar. Ya doğrudan Brüksel'den yönetilmek ya da kendi kendilerini yönetmek istemektedirler. Bu anlayış Galler bölgesinde ilkeyi ön plana çıkararak Plaid Cymru adlı siyasal partinin seçim bildirgesinde açıkça yer almaktadır. Tabii bu hiçbir üye devlet tarafından kabul edilebilecek bir durum değildir. Bölgeler tarafından bu şekilde ele alınması yerindelik ilkesinin uygulanması konusunda şüphelere neden olmaktadır.¹⁸⁶

Yerindelik ilkesi kararların halka en yakın alt yönetsel birim tarafından alınması hatta bizzat halkın kendisi tarafından alınmasını gerektirir. Ancak yönetsel açıdan bu ilke kararlar alınırken siyaset dışına çıkılması sonucunu doğurabilir. Nitekim İngiltere'de okullar belediyelerin yönetiminden alınarak bağımsızlaştırılmış ve sonuçta bir anlamda bu okulların yerel yönetimlerin denetiminden çıkmalarına neden olmuştur.¹⁸⁷

İlkenin bir diğer sakıncalı yanı ise, merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimlere bırakmak yerine daha fazla yetki almasına neden olma olasılığını bünyesinde barındırmasıdır. Yerindelik ilkesi içerik olarak ele alındığında, iki yönü olan bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birisi *bottum up* yani *aşağıdan yukarıya yerindelik ilkesi* diğeri *from above* yani *yukarıdan aşağıya yerindelik ilkesidir*. Aşağıdan yukarıya yerindelik ilkesi yerel yönetimlerin argüman olarak kullandıkları ve merkezi otoritenin, alt idari birimlerin yedeği olduğu anlamında kullanılır. Bu durumda, ulaşılmak istenen belirli bir hedefe, en alt idari birim tarafından yapılan işlem ile ulaşılamayacaksa, ancak o zaman bir üst idari birim devreye girecektir, yani onu ikame edecektir. Yukarıdan aşağıya yerindelik ilkesi ise, merkezi otoritenin sonuçta AB organlarının lehine sonuçlar doğurur. Bu anlamda yerindelik ilkesi, belirli bir alanda merkezi otoritenin kullanacağı yetki, ulaşılmak istenen hedefi gerçekleştirmek için merkezi otoritenin kendisinin müdahalesini veya düzenleme yapmasını gerekli görmesidir. Merkezi otoritenin bu *gereklilik*

¹⁸⁶ Mustafa Şahin, **Avrupa Birliğinin Self-Determinasyon Politikası**, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000, s. 82.

¹⁸⁷ M. Akif Özer, "Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi", **Türk İdare Dergisi**, (Mart 2006), s. 156.

konusundaki takdir hakkı yerindelik ilkesinin AB organları lehine değerlendirilmesi sonucunu doğurur¹⁸⁸. Tanımdan yola çıkarak hem merkez, hem de yerel yönetimler, yaptıkları işlemi aynı ilkeye dayandırabilmektedirler. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin *merkezileşmiş bir Avrupa* terimi kullanmak yerine, daha uygun olacağını düşünerek, yerindelik ilkesi yoluyla *de facto*¹⁸⁹ bir Konsey üstünlüğü sağlama yoluna gittiği de söylenmektedir¹⁹⁰. Nitekim Komisyon Başkanı Jacques Delors 1991 yılında yaptığı konuşmada; Yerindelik ilkesi sadece üst idari birim ile alt idari birim ya da kişi arasında müdahalenin karşılıklı olarak sınırlandırılması anlamına gelmemektedir, aynı zamanda, bu organ için belirtilen hedefin gerçekleştirilmesi ve başlatılması ödevini vermektedir. Alt birim ise aynı işi, eğer tek başına üst veya büyük organdan daha iyi gerçekleştirebilecekse, başarabilecekse ancak o zaman harekete geçecektir.¹⁹¹

Yerindelik ilkesi ile ilgili diğer bir sorun ise, net bir tanımının yapılamaması nedeniyle yetkiler açık şekilde birimler arasında dağıtılamamaktadır. Bu da ilkenin joker olarak kullanılması sonucunu doğurmaktadır. İlke bu niteliğinden dolayı politik olarak popüler olmayan kararların alınmasının gerekçesi olarak ileri sürülerek bir nevi günah keçisi yapılmaktadır¹⁹². Bu durum ilkenin zayıf yönlerinden biridir.

Yerindelik ilkesinin maddi içeriği ve hem de yargı denetiminin yetersizliği, AB ile Üye Devletler arasında, yetki aşımı sorunlarına neden olmaktadır. Yerindelik ilkesinin uygunluk kriterlerinin siyasi olarak takdire oldukça açık olan yapısı, ilkenin uygulanmasında sorunlar yaratmaktadır. Ama daha da önemlisi, ATA m. 220 ve Protokol'ün 1 ve 3. maddelerinin, ilkenin ATAD'ın denetimine açık olduğunu hükme bağlamalarına rağmen, büyük olasılıkla uygunluk kriterlerinin siyasi takdire geniş ölçüde açık olması sebebiyle ATAD uygunluk ölçütlerinin denetimini yeterince yapmamakta ya da yapamamaktadır. Sonuç olarak, ATA m. 5, *karar alma yetkisinin uygun seviyesinin (AT veya Üye Devletler) tespiti için objektif bir ölçüt ve kullanılabilir bir standart temin etmemekte, yerindelik ilkesinin hitap ettiği sorunlarda, hangi alanların AB'nin, hangi*

¹⁸⁸ Emiliou, s.384.

¹⁸⁹ Uluslararası hukuk ve diplomaside genellikle tanıma ile birlikte kullanılmaktadır. De facto, belirli bir hükümetin fiilen egemenlik yürüttüğüne dair geçici tanımayı içermektedir. Örneğin, İngiltere Sovyet hükümetini 1921 yılında de facto olarak tanımıştır. Graham Evans ve Jeffry Newnham, **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**, 1. Baskı. İstanbul: Gökkuşbu, 2007, s. 145.

¹⁹⁰ Dedeoğlu, s. 153.

¹⁹¹ Pauolo G. Garozza, "Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law " , **American Journal of International Law**, Cilt. 97, No. 38, (2003), s. 43.

¹⁹² George A. Bermann, "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", **Columbia Law Review**, Cilt. 94, No. 2, (1994), s. 333.

alanların Üye Devletlerin münhasır yetkisinde olduğunun tespiti çok zorlaşmaktadır.¹⁹³ Bu da yerindelik ilkesinin, yetki düzenine dahil edilirken kendisinden beklenen yetki sorunlarını çözme kapasitesini yerine getirememesine neden olmaktadır.¹⁹⁴

3.1.3. Almanya Örneğinde Yerindelik İlkesi

Yerindelik ilkesi, gerçekte, federal ve üniter devletlerin birçoğunun anayasalarında şu ya da bu biçimiyle esasen yer almıştır. Ne var ki, anayasa metinlerinde ya da yasalarda yer almış olsa da, ilkenin yaşama geçirilmesi sürecinde karşılaşılan güçlükler, Avrupa'nın bütünleşmesi sürecinde, bu ilkeye bölgeselleşme bağlamında giderek artan bir önem verilmesine yol açmaktadır.¹⁹⁵

Yerindelik kavramının Avrupa bütünleşmesi içinde tartışılmasında Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkisi olmuştur. AT çatısı altında, egemenlik haklarından doğan bir takım yetkileri yitirmekten kaygı duyan Alman federe devletleri, yerindelik kavramını bir kurtarıcı olarak görmüştür.¹⁹⁶ Bunun dışında kamu kesiminin bir bütün olarak küçültülmesi istekleri karşısında devlet kavramının sorgulanmaya başlanmasına kadar, Doğu Bloğunun çözülmesi ve AT'nin ekonomik bir yapılanmadan politik yapılanmaya geçişi ile siyasal bir örgüt olması da, yerindelik kavramının Avrupa bütünleşmesi içinde tartışılmasına neden olan gelişmelerdir.¹⁹⁷ Bu noktada, geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği'ni kurmanın bir takım engeller yarattığı ve Birliğin yaratmış olduğu merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden boyutlar kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması, yerindelik kavramını ülkeler açısından önemli bir konuma taşımıştır.¹⁹⁸

Almanya'nın İkinci Dünya Savaşı sonrası kaygısı, kişilerin özgürlüğünü kısıtlamadan genel refahın sağlanmasıydı. Devletin tüm siyasal gruplar üzerindeki müdahaleci tavrı korku uyandırmaktaydı. Kavramın ortak bir tanımının yapılamamasından dolayı endişe duyulmakta buna karşın öngördüğü isteme olumlu bakılmaktaydı. Bununla

¹⁹³ Grainne De Burca, "Reappraising Subsidiarity's Significance After Amsterdam", **Harvard Jean Monnet Working Paper**, No. 7, (1999), s. 22.

¹⁹⁴ Armin Von Bogdandy ve Jürgen Bast, "The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform", **Common Market Law Review**, Cilt. 39, No. 2, (2002), s. 251-253.

¹⁹⁵ Keleş, 1995, s. 11.

¹⁹⁶ Zeyrekli ve Ekizceleroğlu, s. 37.

¹⁹⁷ Keleş, s.5.

¹⁹⁸ Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 4, No. 1 (Ocak 1995), s. 4.

beraber Almanya'nın bulunduğu sıkıntılı durumdan kurtulabilmesi için, bir yandan Alman toplumunun içinde bulunduğu şartlardan kurtulabilmesi için devlet yardımı gerekli bulunmakta, ancak öte yandan devlet müdahalesine de kısıtlama getirilmesi talep edilmekteydi. Bu endişelerle Almanya'da uygulamaya başlanan yerindelik, daha çok düzen/düzenlemeye ilişkin bir kavram olmuştur¹⁹⁹.

Dolayısıyla, yerindelik kavramı ile toplumda yer alan grupların ve devlet kurumlarının yetkileri belirlenmiştir. Tüm grup ve kurumların kendilerine tanınan yetkilerle bir soruna çözüm bulamamaları halinde bir üst makama başvurmaları öngörülmüştür. Devletin daha üst kurumları ise ancak müdahalesine ihtiyaç duyulduğunda hareket edebilir kılınmıştır. Örgütlenmesini bu biçimde yapan Almanya'da devletin, Fransa tipi müdahaleci devlette olduğu gibi bir eşitlik arayışı yoktur. Eşitlik müdahaleci devletin temel meşrulaştırma aracıdır. Devlet burada eşitliği sağlamak adına müdahale etmektedir, özgürlükleri sınırlamak adına değil. Daha alt toplulukların aralarında farklılıklar bulunması, kiminin bu müdahaleye ihtiyaç duyup kiminin duymaması önemli değildir. Buna karşın yerindeliliğin uygulandığı devlet ise, sadece kendisine ihtiyaç duyana yardım eder ve bu müdahale hiçbir şekilde o grubun özgürlüğünü sınırlayıcı biçimde değildir. Coşkun'a göre bu iki devlet arasındaki temel fark, öznel hakları nasıl tanımladıklarıyla ilgilidir. Müdahaleci devlet kendini öznel hakların doğrudan muhatabı olarak görürken; yerindeliğe göre örgütlenen devlet, toplulukların öznel haklarına ilişkin eylemini bu gruptan gelecek bir talebe bağlamaktadır.²⁰⁰

İkinci Dünya Savaşı'nı takip eden yıllarda özellikle Federal Almanya'da yerindelik kavramının sosyo-psikolojik boyutundan hukuki boyutuna doğru bir kayma meydana gelmiştir. Kavram, sadece birey-grup ve devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen bir kavram iken politik kurumlar ve otoriteleri de içine almaya başlamıştır. Böylece yerindelik kavramı yönetsel yapılanmada alt düzeyde yer alan yönetsel birimler lehine bir kanı oluşmasını sağlamıştır. Belirli alanlarda merkezi otoritenin, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına hiçbir şekilde karışmaması anlamına gelmektedir.²⁰¹

¹⁹⁹ A. Estella, **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 81-82.

²⁰⁰ Coşkun, s.12.

²⁰¹ Nicholas Emmiliou, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'", **European Law Review**, Cilt. 17, No. 5, s. 385.

Alman anayasasının federal devlete karşı eyaletlere ciddi garantiler ve devlet işlevlerini yerine getirmede öncelik veren hükümleri AB bünyesinde, AB ile üye devletler arasındaki ilişkiler için bir model teşkil etmiş ve özellikle Alman anayasasının yasamadaki ortak yetki alanında eyaletlere öncelik tanıyan düzenlemeleri yerindelik ilkesine esin kaynağı olmuştur²⁰².

Yukarıda da belirtildiği gibi, yerindelik ilkesi en çok Almanya'da tartışılmaktadır. Bunun sebebi şüphesiz federal devlet yapısından kaynaklanmaktadır. Federal sistem, bünyesinde çeşitli düzeylerde siyasi iktidar odakları barındırdığından, daimi bir yetki bölüşümü kaygısının hissedildiği bir sistemdir. Federe devletlerin, yetki alanlarında kalan konulardaki görevleri yerine getirebilecekleri varsayılır. Önceden varolan siyasi topluluklar, bazı konularda -özellikle güvenlik konusunda²⁰³- yetersiz kaldıklarını fark ederek, federasyonu oluşturmaya karar vermekte ve federal devletin oluşturulması aşamasında bir sözleşme imzalamaktadır. Bu sözleşmede, hangi yetkilerin federal devlete bırakıldığı ve birlikteliğin şartları belirlenmektedir. Her ne kadar bu sözleşme ile federe devletlerin ve federal devletin yetkilerinin belirlendiği kabul edilse bile, yetki bölüşümü konusu federalizmin en temel sorunlarından biridir. Yerindelik ilkesi de bu sorunlara ışık tutabilecek bir ilke olarak günümüz dünyasında özellikle federal devlet / konfederasyon / federasyon tartışmaları çerçevesinde düşünülmelidir. ²⁰⁴

Alman eyaletleri, AB'ye aktarılan yetkilerin kendi faaliyet alanlarını sınırlamasından endişe ediyorlardı. Eyaletler; kültür, eğitim, sağlık gibi kendilerine ait olan yetki alanlarının ekonomik sebeplerle AB'ye kaydırılması tehlikesiyle karşı karşıyaydılar. Eyaletler kamusal haklarının ellerinden alınmamasını güvence altına almak için, AB'nin yetkilerinin açık, hukuk devletine uygun, itiraz götürmeyen bir şekilde ortaya konulmasını istediler. Birlik tarafından yetkilere müdahale edilmesine karşı etkide bulunmak için eyaletler, yerindelik ilkesine sıkı sıkıya bağlılıkta ısrar ettiler. Eyaletler, hem yetkilerin paylaşılması hem de bu yetkilerin gerçekleştirilmesinde bu konuya uyulması, ulusal ve bölgesel oluşumların korunması ve merkezîyetçiliğe karşı önlemler geliştirilmesi beklentisi içinde olmuşlardır. Böylece hem vatandaşa hem de konuya yakın, etkin ve açık politik

202 Canatan, s. 60.

203 Kuzey Amerika'da 17. yüzyılda kolonileri birleşmeye iten Kızılderili tehlikesi ve Hollanda denizcileriyle rekabet edebilme isteği olmuştur. 13. yüzyılda İsviçre kantonları ise, Habsbourg tehlikesine karşı birleşme ihtiyacı duymuşlardır. Coşkun, s. 14.

204 Coşkun, s. 14.

kararların alınabilmesi ve tarihi süreçte kazanılmış yerel özelliklere saygı duyulması amaçlanmıştır.²⁰⁵

Bu nedenle, Alman eyaletleri yerindelik ilkesinin en ateşli savunucularıdır. Zaten Almanya içinde ortak yetki alanının zamanla federal devletin tekeline geçmesini önleyemeyen eyaletler kalan yetkilerini de AB düzeyine aktarılmasına engel olmak istiyordu. Bu mücadelede alman eyaletlerinin avantajı, Almanya'da Avrupa bütünleşmesi ile ilgili yasal düzenlemelerin eyaletleri temsil eden federal konseyin onayını almak zorunda olmasından kaynaklanmaktaydı. AB yapılanması Almanya'nın onayını almak için öncelikle eyaletlerin onayını almak zorundaydı. Üstelik Avrupa bütünleşmesinin, anayasal koruma altındaki federal devlet ilkesini gözetmesi ve eyaletlerin yetki alanı federal devlet ilkesine anlam kazandıracak ölçüde korunmalıydı. Alman eyaletlerini diğer bölgesel ve yerel yönetimlerden ayıran, kendi yetki ve eylem alanlarını korumalarına olanak veren güvencelere sahip, devlet niteliği anayasayla tanınan birimler olmalarıdır. Bu nedenle eyaletler, yerindelik ilkesiyle ilgili taleplerinde Avrupa'daki diğer devlet-altı yönetsel ve siyasal birimlere önderlik yapmış ve seslerini bir ölçüde duyurmayı başarmışlardır²⁰⁶.

Örneğin, 21-23 Ekim 1987 tarihlerinde Münih'te toplanan Eyalet Başbakanları Konferansı sonuç bildirgesinde şu ifadeye yer verilmektedir: *Avrupa Topluluğu, yeni eylem alanlarında sadece bu eylemin Topluluk düzeyinde yapılması bir zaruret ise ve bu eylem sadece Topluluk düzeyinde tam olarak yapılabilecekse harekete geçmelidir. Federal Almanya'nın üye devletlerinin idari alanın yanı sıra kültür, eğitim, sağlık, bölgesel imar politikaları gibi kendi görev alanlarının çekirdeğini teşkil eden alanlar Avrupa Topluluğu müdahalesine karşı korunmalı ve eyaletlere ait olmaya devam etmelidir. Eyaletler gelecekte de kendilerinin yurttaşına daha yakın, daha iyi ve daha uygun şekilde yerine getirebilecekleri işleri yapmaya devam etmelidir.*²⁰⁷

10-11 Aralık 1990'daki Eyalet Başbakanları Konferansının sonuç bildirgesinde ise *Alman politikasının temel yapı taşları olan federalizm ve yerindelik ilkelerinin, Avrupa birliğinin de temelini teşkil etmesi istenmekte, yerindelik ilkesi hem yetkilerin bölüşümünde hem de yetkilerin kullanımında AB'nin temel ilkesi olarak kabul edilmeli, yargı denetimine*

205 Özel, s. 39.

206 Garozza, s. 44.

207 L. Besselink, "Entrapped by the maximum standard: On fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union", **Common Market Law Review**, Cilt. 35, (1998), s. 642.

*açık bir ilke olarak AB kurucu sözleşmesine kaydedilmelidir, ifadesine yer verilmektedir.*²⁰⁸

Alman Anayasası'nın 30. Maddesinde *Anayasada tersi belirtilmiş ve o yönde izin verilmiş olmadıkça, hükümet yetkilerinin kullanılması ve devlet işlevlerinin yerine getirilmesi, eyaletlere düşen bir görevdir* denilmektedir. Bu kural, özellikle yasama erki açısından önem taşımaktadır. Anayasa'nın 70/1. Maddesinde de *yetki federal hükümete bırakılmış değilse, eyaletlerindir* denilmektedir. Hem eyaletlerin, hem de federal devletin birlikte kullanmak hakkına sahip oldukları yasama yetkileri, eyaletlerce, ancak, bu yetki federal hükümetçe kullanılmak istenmediği takdirde kullanılabilir. Federal hükümet, bu tür yetkileri kullanmak isteyip istemediğine ilişkin tercihini yaparken bazı ölçütleri hesaba katmaktadır. Bunlar, herhangi bir eyalet parlamentosunca çıkarılan bir yasanın, başka eyaletlerin ya da bir bütün olarak halkın çıkarlarını olumsuz yönde etkilemesi riski, tüzel ve ekonomik birliğin ve özellikle yaşam koşullarının korunması ve konunun yalnız bir eyaletin mevzuatı ile düzenlenmesine olanak bulunmamasıdır²⁰⁹.

Öte yandan, Almanya'da, yerindelik ilkesi, daha çok, yürütme yetkilerine ilişkin olarak kullanılmaktadır. Federal hükümet, eyalet yasalarının uygulanmasına karışmaz. Federal hükümetin kendi yürütme örgütü eliyle yerine getireceği görevler, Anayasa'da sınırlı sayıdadır: Posta hizmetleri, demiryolları, dış politika, merkez bankacılığı ve gümrükler gibi. Yerindelik ilkesinin belediyeler ve ilçeler düzeyinde uygulanmasının ayrıntıları, eyaletlerde olduğu gibi ayrıntılı bir biçimde belirlenmiş değildir. Çünkü bunları eyalet yasaları düzenlemektedir. Bu yönetimlerin kimi hakları, hem federal anayasanın, hem de eyalet anayasalarının güvencesi altındadır. Bu haklar, yasanın çizdiği sınırlar içinde, yerel topluluğu ilgilendiren tüm düzenleyici işlemleri, yönetsel özerkliği ve mali özerkliği ilgilendiren haklardır.²¹⁰

Alman anayasa hukuku yerindelik ilkesine yakın düzenlemeler içerse de, iç hukukunda bu ilkeyi kabul etmemekte, ilkeyi sadece AB ile ilgili olarak kabul görmektedir. Yerindelik ilkesinin iç hukukta tanınmasının önündeki güçlükler birinci olarak ilkenin bir felsefi ve dini ilke olması, ikinci olarak ilkenin tanımlanma güçlüğü, üçüncü olarak da ilkenin uygulama düzeylerini sınırlama güçlüğüdür. Bireyden yerel

²⁰⁸ Cass, s. 1115.

²⁰⁹ Keleş, (1995) s. 11

²¹⁰ Keleş, s. 12.

yönetimlere, yerel yönetimlerden ulus devlete hatta ulus-üstü birliklere uzanan çok katmanlı yerindelik idealine karşılık Almanya, siyasal yapısını iki düzeyle (federal devlet ve eyaletler) sınırlamış, burada da önceliği milli menfaatler doğrultusunda federal devlete vermiştir. Aynı akıbetin AB ile üye devletler arasındaki ilişkileri de beklediği açıktır; çünkü bütünleşmenin ve hayat şartlarında eşitliğin amaçlandığı yerde, bütünleşmenin çerçevesini teşkil eden ve eşit hayat şartlarını sağlamak için gerekli eylem araçlarına sahip olan üstteki, daha büyük birimin (AB) ön plana çıkması kaçınılmazdır. AB bünyesinde üye devletlerin AB'nin aşırı müdahalelerini önlemekte şanslı oldukları nokta üye devletlerin AB'de kurucu üye konumunda olmaları ve böyle bir yetki genişlemesinin onların onayı olmaksızın mümkün olmamasıdır.²¹¹

3.2. Hukuksal Denetim

3.2.1. Yerindelik İlkesinin Denetimiyle İlgili Tartışmalar

Yerindelik ilkesi AB bünyesine alınırken ilkenin denetimi gündeme gelmiş, köken itibarıyla siyasal bir ilke olan ve temel kavramlarındaki belirsizlik sebebiyle takdir yetkisini ön plana çıkartabilecek yerindelik ilkesinin siyasal ya da hukuksal denetime ne oranda konu olabileceği tartışılmıştır.

İlkenin denetimine ilişkin bir mekanizmanın oluşturulmadığını görmekteyiz. Bir uzmanlar heyetinin oluşturulması gündeme gelmiş ve bu heyetin tüm AB düzenlemelerini önceden ya da sonradan yerindelik ilkesine uygunluk açısından incelemekle görevlendirilmesi önerisi yeterli ilgiyi görmemiştir. İlkenin temelde siyasal bir ilke olduğunu bu nedenle siyasal denetimin yargısal denetimden daha etkili olacağını belirten Schwarze'ye göre yerindelik ilkesinin değerlendirilmesi ve denetlenmesi işi, AB organları bünyesinde kurulacak özel komisyonlara bırakılması gerekmektedir. Çünkü Schwarze'ye göre eğer bu denetim Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'na bırakılırsa, ilkeye ilişkin ayrıntılı denetimler ATAD'ı AB ile üye devletler arasındaki yetki anlaşmazlıklarında hakem durumuna düşürür ve yıpratır.²¹²

Siyasal denetim mevcut karar ve denetim mekanizması içerisinde yapılacaktır. Komisyon danışma ve öneri sürecinde, Bakanlar Konseyi ve AB Parlamentosu da Komisyon önerileriyle ilgili görüş bildirirken ya da değişiklik önerileri sunarken yerindelik

²¹¹ Canatan, s. 68.

²¹² Jürgen Schwarze, "Developing Principles of European Administrative Law", **Public Law**, (1993 Yaz), s. 234.

ilkesini gözetmek zorundadır. Komisyon, Bakanlar Konseyi ve Parlamento arasındaki karşılıklı siyasal denetimin yanısıra ATAD'a tanınan hukuksal denetim yetkisi de çeşitli tartışmalara konu olmuştur. Öncelikle, kökeni itibariyle siyasal karakter taşıyan, tanımı gereği siyasal takdir yetkisine geniş bir alan bırakan bir ilkenin hukuksal açıdan denetlenip denetlenmeyeceği tartışılmaktadır.²¹³

Yerindelik ilkesinin yargısal denetime tabi tutulmamasını savunanlar, ilkeyi çeşitli pazarlıklar sonucu ortaya çıkmış siyasal bir ilke olarak değerlendirmekte ve içeriğindeki kavramları objektif olarak tanımlanmayan bir ilkenin hukuksal anlamı olmadığını düşünmektedirler. İlkedeki üye devlet müdahalesinin yetersiz kalması ya da Topluluk müdahalesinin daha iyi olması ifadelerinin içeriği objektif olarak belirlenemeyeceğine göre bu kavramların içeriğini hakimlerin belirlemesi halinde Avrupa'da hakimler hükümetinden söz edilmelidir. Oysa AB gibi siyasal bir örgütte hakimler değil siyasal karar alıcılar hükümet etmelidir²¹⁴.

İlkenin hukuksal denetimine karşı çıkan ve bir dönem ATAD başkanlığını yapan İngiliz hukukçu Lord McKenzie'nin de katıldığı bu görüşlere karşı yerindelik ilkesinin Maastricht Antlaşmasına alınmak ve mümkün olduğu oranda ayrıntılı olarak tanımlanmak suretiyle siyasal ilke olmaktan çıkarak hukuk platformuna geçtiği ifade edilmektedir. Gerçi siyasal pazarlıklar sonucu ortaya çıkan ilkelerden hukuk alanında geniş bir etki beklememek gerekir ancak yerindelik ilkesi AB bünyesine öylesine konulmuş bir ilke değildir ve AB ile üye devletler arasındaki ortak yetki alanlarında AB müdahalelerine sınırlayıcı etki yapan bağlayıcı bir hukuk normu olarak görülmelidir²¹⁵.

ATAD'ın yerindelik ilkesini denetim alanına almasını isteyenler ise Alman Anayasa Mahkemesinin anayasanın Bund (federal devlet) ile Lander (eyaletler) arasındaki ortak yetki alanını düzenleyen 72. Maddeyle ilgili içtihadını örnek vermektedirler. Federal Alman sistemi eskiden beri var olan lander ile yeni kurulan merkezi otoriteyi ya da ulusal birliği temsil eden Bund arasında bir yetki paylaşımı fikri üstüne inşa edilmiştir²¹⁶. 72. maddede siyasal takdir yetkisi, *hukuk ve ekonomi birliği*, *hayat şartlarının eşitliği* gibi belirsiz hukuk terimleri vardır. Ancak Alman Anayasa Mahkemesi belirsiz hukuk

²¹³ Garozza, s. 53.

²¹⁴ Canatan, s. 119.

²¹⁵ N. Barber, "The Limited Modesty of Subsidiarity", **European Law Journal**, Cilt. 11, (2005), s.308.

²¹⁶ Can Baydarol, "AT İçinde Yeni Eğilimler: Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde Subsidiarity Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açıları", **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, No. 99, (1992), s. 30.

terimlerinin tamamen yargı denetimi dışında bırakılmayacağını kabul etmekte, siyasi iktidar üzerinde sınırlı da olsa denetim yetkisini kullanmaktadır. Bu düşüncede olanlar, ATAD, yerindelik ilkesinin denetimine mutlaka bir sınır koymak isterse Alman Anayasa Mahkemesi gibi sadece *takdir hakkının kullanımında maddi değerlendirme hatasını* ya da *varılmak istenen amaçlarla kullanılan araçlar arasında açık orantısızlığı cezalandıran bir denetim yapabilir* demektedirler²¹⁷.

AB organları da ilkenin hukuksal denetimi konusunda birtakım görüşler beyan etmişlerdir. 27 Ekim 1992 tarihinde Komisyon tarafından hazırlanan bir belgede yerindelik ilkesini bir sağduyu ilkesi yada iyi niyet ilkesi olarak değerlendirmiştir. Aralık 1992’de Edimburg’da yapılan Liderler Zirvesi’nin kapanış bildirgesinde yerindelik ilkesinin denetimi görevini, sözleşmenin yorumlanması ve uygulanmasını kontrol görevi çerçevesinde ATAD’a bırakmaktadır. Parlamento da 20 Nisan 1994 tarihli bir kararda yerindelik ilkesini esas olarak siyasi bir ilke olarak değerlendirmekle birlikte ATAD’ın gerektiğinde, somut durumlarda bu ilkenin yorumlanması ve uygulanmasını 164. Madde çerçevesinde kontrol edebilmesini istemektedir.²¹⁸

Birlik bünyesinde kurucu antlaşmanın yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka saygının teminatı olan ATAD, 23 Nisan 1987 tarihli 294/83 numaralı Yeşiller/Avrupa Toplulukları Parlamentosu kararında Avrupa Topluluğu’nu bir hukuk topluluğu olarak tanımlamakta, bunun sonucu olarak *ne üye devletlerin eylem ve işlemlerinin ne de topluluk organlarının eylem ve işlemlerinin temel anayasal şart olan kurucu antlaşmaya uygunluk denetiminin dışında kalacağını* belirtmiştir. Saad Berrada da Maastricht Antlaşması’nda yerindelik ilkesini yargı denetimi dışında bırakan bir hükmün yer almadığını hatırlatmaktadır. Üstelik genel anlamda yerindelik ilkesini düzenleyen 3B maddesinin birinci ve üçüncü fıkraları zaten yargı denetimine tabidir. Çünkü birinci madde Avrupa Topluluğu eylemlerinin yetki temelini ortaya koymaktadır, üçüncü madde de orantılılık ilkesini ifade etmektedir ki ATAD bu iki konuda zaten denetimde bulunmaktadır. İkinci fıkrada düzenlenen dar anlamdaki yerindelik ilkesinin de denetleneceğinden kuşku duyulmamalıdır; ancak denetimin nasıl olacağı tartışılabilir²¹⁹.

²¹⁷ Barber, 310.

²¹⁸ Phil Syrpis, “In Defence of Subsidiarity”, **Oxford Journal of Legal Studies**, Cilt. 24, No. 2, (2004), s. 326.

²¹⁹ Saad Berrada, “Subsidiarite et Proportionnalite dans l’ordre Juridique Communautaire”, **Revue des Affaires Europeennes**, No. 1-2, (1998), s. 48-61 Aktaran:Canatan, s. 121.

Yerindelik ilkesinin hukuksal denetimi için özel bir mekanizmaya ihtiyaç olmadığını, denetimin mevcut mekanizmayla yapılabileceğini belirten ATAD, bu ifadeyle aynı zamanda ilkenin hukuksal denetimin dışında bırakılmayacağı mesajını vermiştir. ATAD'ın 1991'de toplanan Hükümetlerarası Konferansı için 20 Aralık 1990 tarihinde bildirdiği görüşte siyasal karakterli böyle bir ilkenin uygulanmasını denetlemenin Adalet Divanı'na yeni bir sorun çıkartmayacağı belirtilerek buna bir örnek olarak orantılılık ilkesi gösterilmiştir. Bu görüş yazısında ATAD'ın yerindelik ilkesi gibi siyasal karaktere sahip orantılılık ilkesini Topluluğun yetkilerini sınırlandırmak amacıyla bir yorum ilkesi olarak kullandığı, bununla birlikte Avrupa Topluluğu organlarına da azami takdir yetkisi bıraktığı, siyasal iradeyi sadece açık orantısızlık halinde cezalandırdığını hatırlatılmaktadır²²⁰. ATAD, yerindelik ilkesi için özel bir koruma mekanizmasına lüzum olmadığını belirterek Maastricht Antlaşması'nın hem başlangıç ve amaçlar bölümünde hem de Avrupa Topluluğu'nun yetki alanıyla ilgili ilkeler arasında yer alan yerindelik ilkesinin Adalet Divanı tarafından hem AB normlarının sözleşmeye uygunluğunun denetiminde hem de genel bir yorum ilkesi olarak kullanılabileceğini belirtmiştir²²¹.

3.2.2. Yerindelik İlkesinin Hukuksal Denetim Şekli

ATAD'ın yerindelik ilkesinin uygulanmasının denetimindeki en önemli araçları AB eylemlerinin yetki temelini ortaya konması gerekliliği ve özellikle 190. Maddedeki gerekçeli karar ilkesidir. Yerindelik ilkesinin denetiminde ATAD'ın en büyük kozun gerekçeli karar ilkesidir. AB eylemleri yerindelik ilkesine uygunluk açısından gerekçelendirilmelidir; ayrıca yerindelik ilkesinin gerekçede açıkça ifade edilmesine gerek yoktur, sözkonusu düzenlemenin yerindelik ilkesine uygunluğu genel olarak gerekçeden çıkarılabiliyorsa bu yeterli olmaktadır.²²²

Yargı denetiminde öncelikli olarak AB eyleminin temelindeki yetki normu araştırılmalıdır. Avrupa Topluluğu eylemleri ya açıktan 3B maddesinin birinci fıkrası uyarınca özel (salt) yetki alanında ya da 3B maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ortak yetki alanında bulunmak zorundadır. Eylemlerin yetki bazını araştıran, özel yetki alanına mı ortak yetki alanına mı girdiğini sorgulayan bu soru salt hukuk sorusudur. Dolayısıyla değerlendirme güclüğü olmaması gerekir. İkinci olarak Topluluk düzenlemesi formel

²²⁰ Syrpis, s. 331.

²²¹ Cass, s. 1119.

²²² Barber, s. 311.

hukuka uygunluk açısından incelenebilir. Burada, biçim şartlarının yerine getirilip getirilmediği örneğin yerindelik ilkesine ön hazırlık ve gerekçelendirme aşamasında uyulup uyulmadığı araştırılmalıdır. Yani düzenlemeye konu olan maddi şartların hukuki tanımlar açısından doğru olarak değerlendirilip değerlendirilmediği sorgulanmalıdır. Burada açık değerlendirme hatası varsa ya da söz konusu düzenleme sözleşmenin amaçlarıyla kullanılan hukuksal araç arasında açık orantısızlık içeriyorsa söz konusu işlem ATAD'ın sansürüne takılacaktır. Ancak burada yapılan denetim minimal bir denetimdir. Çünkü denetimin daha ileriye taşması, siyasi takdir yetkisinin siyasi karar vericilerin yaptığı değerlendirmenin yerine koymamalıdır. Bu nedenle doktrindeki ortak görüş, ATAD'ın da yerindelik ilkesiyle ilgili olarak Alman Anayasa Mahkemesi gibi sınırlı bir denetimde bulunmayı tercih edeceği, dolayısıyla yerindelik ilkesinden fazla bir hukuksal etki beklenmemesi gerektiği şeklindedir²²³.

ATAD'ın yerindelik ilkesiyle ilgili kararlarını incelemeye geçmeden önce yerindelik ilkesinin kimler tarafından ATAD'ın önüne götürebileceğini ortaya koymak gerekir. ATAD'a kimlerin başvurabileceği Maastricht Antlaşması'nın 173. Maddesinde belirtilmektedir. Bu maddeye göre AB organlarının hukuk doğuran eylem ve işlemlerine karşı ATAD'a gitmek için üye devletlere, Bakanlar Konseyi'ne ve Komisyona genel başvuru hakkı tanınmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği Parlamentosu, Sayıştay ve Avrupa Merkez Bankası da kendi yetkilerini ve haklarını ilgilendiren konularda ATAD'a gidebilir. Bunun dışında bütün gerçek ve tüzel kişilere kendilerini doğrudan ilgilendiren kararlara karşı ATAD'a başvuru hakkı tanınmaktadır. Maastricht Antlaşması'nın 177. Maddesi ve ATAD'a Maastricht Antlaşması'nı ve Topluluk kurumlarının eylem ve işlemlerini yorumlama yetkisi vermekte, bir ulusal mahkemede görülen bir davada hüküm verebilmesi için Maastricht Antlaşması'nın ya da Topluluk organlarının işlemlerinin yorumlanması gereği ortaya çıktığında ulusal mahkemeye bir ön yorum sorusu olarak bu konu hakkında ATAD'ın karar vermesini isteme hakkı tanınmaktadır.²²⁴

Avrupa Topluluğu'nun danışma işleviyle sınırlı kurumları olan Bölgeler Konseyi ile Ekonomik ve Sosyal Konsey'in ATAD'a başvuru hakkı yoktur. Yerel yönetimlere ya da bölge yönetimlerine de Topluluğun genel hukuk doğurucu işlemlerine karşı ATAD'a gitme hakkı tanınmamaktadır. Örneğin bölgeler ya da eyaletler ilke olarak Topluluk eylem

²²³ Canatan, s. 123.

²²⁴ Edward T. Swaine, "Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice", **Harvard International Law Journal**, Cilt. 41, No. 1, (2000 Kış), s. 6.

ve işlemlerine karşı ATAD'a doğrudan başvuramaz, ancak hükümetleri vasıtasıyla gidebilir. Ancak yerel ve bölgesel yönetimler de 230. Maddedeki tüzel kişi kavramı kapsamına girdiğinden kendilerini doğrudan ilgilendiren kararlara karşı başvuru hakkına sahip oldukları düşünülebilir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin yerindelik ilkesi temelinde ATAD'a başvuru hakkına sahip olduğunu kabul etmek güçtür çünkü yerindelik ilkesi sadece Birlikle üye devletler arasındaki bir ilişkiyi konu almakta, devlet-altı yönetsel ya da siyasal birimlere hiçbir şekilde yer vermemektedir, bunlar yararına bir hak doğurmamaktadır.²²⁵

Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'ün 3. maddesi ATAD'ın AB'nin yetkilerini yorumlaması ile yerindelik ilkesi ile arasındaki ilişkiyi ortaya koymuştur. Maddeye göre; *Yerindelik ilkesi, ATAD'ın yorumladığı şekliyle Antlaşmanın AB'ye verdiği yetkileri sorgulamaz.* Buna göre, bu hükümden sonra da ATAD, AB'nin yetkileri üzerinde yorum faaliyetini devam ettirecek ve yerindelik ilkesini bu anlamda dikkate almayacaktır. Protokol'ün 3. maddesinin ATAD'ı, yetkileri yorumlama faaliyeti sırasında yerindelik ilkesinden varaste tutması, ATAD'ın yargı faaliyeti ile kurumların yasama yetkisine dayanan faaliyeti arasında açık bir ayırım yapıldığını gösterir.²²⁶

Bu hükmün, Protokol'ün *her kurum kendisine verilen yetkileri kullanırken, yerindelik ilkesine uygunluğu temin eder* diyen 1. maddesi ile birlikte yorumlanmasından çıkartılan bu sonuç, öte yandan, ATAD'ın, kurumları yerindelik ilkesinin her iki yönü açısından da, yani, hem münhasır olan ve olmayan yetkiler ayırımına göre, sadece münhasır olmayan yetki türleri için yerindelik ilkesinin işlev görmesi ve bunun sınırları açısından, hem de uygunluk ölçütlerinin uygulanması açısından denetlemesine engel olmaz. Protokol ile ATAD'ın yerindelik ilkesinin denetimindeki zayıf rolünü geliştiren bir yardımcı mekanizma getirilmeye çalışılmıştır.²²⁷

Bu denetim iki açıdan söz konusudur. Birinci olarak ATAD, önüne gelen davalarda, somut durumun yerindelik ilkesinin kapsamı içine girip girmediğini tespit etmek zorundadır. ATAD önüne gelen davalar, denetimin münhasır olan-olmayan alan ayırımına ve somut olgunun, AB ve üye devletlerden her ikisinin de potansiyel olarak tasarrufta bulunabileceği münhasır olmayan alanlar içine mi, Üye Devlet yetki alanı içine

²²⁵ Schwarze, s. 236.

²²⁶ Alan Dashwood, "Human Rights Opinion of the ECJ and its Constitutional Implications", **Cambridge Center for European Legal Studies**, No. 1, (1996), s. 1.

²²⁷ Syropis, s. 331.

mi girdiğine ilişkin davalardır. ATAD'ın yaptığı ikinci denetim ise uygunluk kriterlerine ilişkindir. AB kurumlarının, yerindelik ilkesinin uygunluk kriterlerine yasama tasarrufları yaparken uyup uymadığı veya ne derece uyduğu bu denetimin özünü oluşturur.²²⁸

3.2.3. İlkeye İlişkin ATAD Kararları

Yerindelik ilkesini AB'deki hukuksal denetim mekanizması açısından tartıştıktan sonra yerindelik ilkesine yer veren ATAD kararlarını incelemeye geçebiliriz.

3.2.3.1. Yerindelik İlkesinin Yetki Tür ve Alanlarıyla İlişkisi

Yerindelik ilkesi yetkilerin türlerine ilişkin bir işlev görmemektedir ancak, ATAD önüne gelen davalarda, yerindelik ilkesinin bazı yetki alanları için uygulanmasına itiraz edilmiştir. Bu itirazların temeli üye devletlerin, bazı alanların birlikte yetki kullanılacak AB'nin münhasır olmayan yetki alanı olarak tespitine karşı çıkıp, bu alanların kendi münhasır yetkisine girdiğinden hareket ederek yerindelik ilkesinin uygulanamayacağını ileri sürmeleridir. Davada yerindelik ilkesi ileri sürülmedi ise de, yetki alanlarını birbirinden ayırmanın ve yerindelik ilkesinin uygulanmasını bu ayrıma bağlamanın ne kadar zor olduğunu gösteren bir dava olan Grogan²²⁹ davasında, ATAD, kürtajın anayasal bir hükümle yasaklandığı bir üye devlete (İrlanda), diğer bir üye devletten (İngiltere), bu ülkede kürtaj yapılabildiğini gösteren reklam broşürlerini götürülen ve onları dağıtan kişilerin, bu eylemin AT antlaşmasında düzenlenen hizmetlerin serbest dolaşımı kapsamına girdiği iddialarını kabul etmemiştir. Ancak AT hukukunun burada yetkili olmamasının sebebi, hizmetlerin serbest dolaşımı vasıtası ile AT'ye eş zamanlı, paralel veya tamamlayıcı bir yetki tanınmaması değildir. ATAD davayı, *gebeliğin kürtaj ile son erdirilmesinin ATA 50. maddesi anlamında bir hizmet olduğunu ama sadece bir ülkede kürtaj yapıldığını gösteren broşürlerin dağıtılmasının AT 49-54. maddeleri anlamında bir hizmet olmaması nedeniyle AT hukukuna aykırılık olmadığını* ve dolayısıyla bir ifade beyanı sayılabilecek faaliyet ile AT'nin yetki ve amaçlarının bağdaşmadığını tespit etmiştir. ATAD'ın bu kararına göre, davada eğer broşürler, klinikleri ayrıntıları ile tarif eden, telefon numarası veren, hizmetin ticari niteliklerini ortaya koyup, açıkça muayene randevusu verebilecek nitelikte olsa idi, eylem hizmet sayılacak ve cenin'in yaşamı gibi

²²⁸ Grainne De Burca, "Subsidiarity and The Court of Justice as Institutional Actor", *JCMS*, Cilt. 36, No. 2, (1998), s. 220.

²²⁹ Case 159/90 SPUC v. Grogan [1991] ECR I-4685

üye devlet anayasasında düzenlenen ve davada üye devletin ulusal yetkisine girdiği ileri sürülen bir alan, AT'nin münhasır olmayan yetki alanı sayılabilecekti.²³⁰

Yerindelik ilkesinin yetki tür ve alanları ile ilişkisinin konu olduğu başka bir dava ise Bosman²³¹ davasıdır. Davada Federal Alman hükümeti, *futbolun bir ekonomik faaliyet değil bir spor olduğunu, kültür ile benzer noktalara sahip olduğunu, kültür konusunu düzenleyen ATA 128. Maddenin, Topluluğun, üye devletlerin kültürel kimliklerine riayet etmesi gerektiğini hükme bağladığını* ifade ederek, bu alanlarda AT'nin yetkisinin tamamlayıcı nitelikte olduğunu zımnen de olsa- ileri sürmüştür. ATAD, bu argümana karşı *kültür ile spor alanındaki benzerlikleri öne çıkaran argüman kabul edilemez, çünkü burada bahse konu olan ihtilaf ATA 128. madde ile düzenlenen alanın AT yetkilerini sınırlayan koşulları değil, bu maddede düzenlenen AT yetkisinin, ATA 48. Madde tarafından garanti altına alınan ve AT sistemi içinde temel bir özgürlük olan, işçilerin serbest dolaşımının kapsamına dayanabileceğidir*²³² diyerek, antlaşmalarda AT'nin yasama yetkisine getirilen sınırlamalardan hiçbirinin ve o arada dava özelinde de, kültür ve spor alanında AT yasa koyucularının yetkilerinin yerindelik ilkesine yapılacak gönderme ile sınırlanmasının, kendisinin antlaşmanın ekonomik kurallarının alanının genişliği ile ilgili yorumunu ortadan kaldıramayacağını belirtmiştir.²³³

ATAD, verdiği diğer bazı kararlarda da, üye devletlerin, eğitim politikası, nüfus politikası gibi alanların hiç bir şekilde AT yetkileri içine girmediği ve dolayısıyla, yerindelik ilkesinin uygulanamayacağı itirazlarını, antlaşmadaki yetkilerin sınırları ve ATA'da düzenlenen amaçların ve yetkilerin niteliği üzerine yaptığı geniş yorum vasıtasıyla dikkate almamıştır. ATAD'ın bu içtihadı Protokol'ün 3. maddesine de uygundur.²³⁴

3.2.3.2. Yerindelik İlkesinin Uygunluk Ölçütleri Açısından Denetimi

Yerindelik ilkesinin yetki türleri açısından uygulanıp uygulanmayacağının denetimi yanında, bir de yerindelik ilkesinin uygunluk ölçütleri açısından denetimi söz

²³⁰ Swaine, s. 66.

²³¹ Case 415/93 UEFA v. Jean-Marc Bosman [1995] ECR I-4921

²³² Sak, s. 127.

²³³ Grainne De Burca, "Subsidiarity and The Court of Justice as Institutional Actor", **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 36, No. 2, (1998), s. 220.

²³⁴ John Loughlin, "'Europe of the Regions" and the Federalization of Europe", **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt. 26, No. 4, (1996), s. 156.

konusudur. ATAD'ın, genel olarak yetki konusunda gösterdiği yoğun yargısal aktivitenin, -yani antlaşmalardaki yetki ve amaçların geniş yorumlanmasına dair hukuk mantığı- uygunluk ölçütlerinin objektiflikten görece uzak olduğu dönemde yerini, bu ölçütlerin neredeyse yüzeysel denetimi seviyesine indirilmesine bıraktığı gözlenir. Ama Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'ün 5. maddesi hükmünden sonraki dönemde, uygunluk kriterlerinin denetimi biraz daha nitelikli hale gelmiştir²³⁵.

ATAD'ın, ATA 5/2. maddesi anlamında etkililik uygunluk kriterine ve Protokol'ün 5. maddesinde belirtilen etkililiğin genişletilmiş içeriğine göre yaptığı yargısal denetime üç dava örnek gösterilebilir. Bunlardan ilki C-233/94 sayılı Germany v. Parliament and Council davasıdır. Bu davada 19/94 sayılı Konsey Direktifi'nin, AT'deki kredi kuruluşlarının garanti fonlarına asgari seviyede katılımını zorunlu hale getiren hükmüne karşı, davacı Federal Almanya, bu katılım oranının, merkezi bir üye devlet de olan kredi kuruluşunun, diğer üye devletteki şubesinin, bu üye devletteki garanti fonunun izin verdiği azami katılım payının altında kalmasını gerekçe göstererek, Direktifin iptalini dava etmişti²³⁶. Davacı, ATA 5/2. maddesi dikkate alındığında, *Direktif'in gerekçe kısmının, böyle bir faaliyetin,- yani kredi kuruluşlarının garanti fonlarına katılımının zorunlu tutulmasının ve bu katılımın asgari oranının AT Direktifi ile belirlenmesinin-, AT seviyesinde gerçekleştirilmesinin nasıl daha etkili olacağına dair yetersiz kaldığını ileri sürmüştü. ATAD, bu argümana karşı, üye devletlerin bu konuda tek başlarına faaliyette bulunmasının yetersiz olacağına gerekçe bölümünde belirtilmesini - garanti fonuna katılım payının belirlenmesinin neden üye devletlerin tek başlarına etkili bir şekilde yerine getirebilecekleri bir faaliyet olmadığını ve neden böyle bir faaliyetin AT seviyesinde daha iyi bir şekilde gerçekleştirilebileceğini araştırmadan yeterli görerek davayı reddetmiştir. Yerindelik ilkesinin içeriğine açık bir referans gerekmez.*²³⁷

Amsterdam Antlaşması'na ekli Protokol'ün 5. maddesi getirilmeden önce dahi, ATAD'ın, yerindelik ilkesinin uygunluk ölçütlerinin karşılandığının ilgili tasarrufun gerekçesinde gösterilip gösterilmediğinin denetimini yapmaması ilgi çekicidir.²³⁸

Bu kapsamdaki ikinci dava C-377/98 sayılı Netherlands v. Council davasıdır. Amsterdam Antlaşması'nın değişikliklerinin ve Protokol'ün yürürlüğe giriş tarihinden

²³⁵ Burca, s. 223.

²³⁶ Case 233/94 Germany v. Parliament and Council [1997] ECR I-2405

²³⁷ Sak, s. 129.

²³⁸ Dashwood, s.4.

sonra görülen bu davada da ATAD, uygunluk ölçütlerini derinlemesine incelememiştir²³⁹. Biyoteknoloji Direktifi adı ile bilenen 44/98 sayılı Konsey Direktifi, biyoteknolojik buluşların korunması alanında, iç pazarın düzenli işlev görmesini temin etmek için, üye devletlerin pratikleri ve mevzuatları arasındaki farkların ortadan kaldırılması amacı ile çıkartılmıştı. Davacı Hollanda hükümeti, *ATA 5/2 maddesi gereğince, yasama tasarrufunun gerekçesinde yer alması gereken uygunluk kriterlerinin, söz konusu Direktifte, maddenin hukuki niteliğini karşılayacak seviyede yer almadığını* ileri sürerek Direktifin iptalini talep etmiştir. ATAD'ın red kararının gerekçesi şöyledir:²⁴⁰

Biyoteknolojik buluşların korunması alanında, iç pazarın düzenli işlev görmesini temin etmek için, Üye Devletlerin pratikleri ve mevzuatları arasındaki farkların ortadan kaldırılmasını düzenleyen Direktif'in amacı Üye Devletler tarafından gerçekleştirilemez. Söz konusu korumanın kapsamının AT ticareti üzerinde yakın etkisi olduğu gibi, tasarlanan faaliyetin büyüklüğü ve etkileri dikkate alındığında, Topluluğun bu amaca daha iyi bir şekilde varacağı açıktır. Yerindelik ilkesine uyulduğu, Direktif'in gerekçesinin, Topluluk faaliyeti olmaksızın farklı üye devletlerin pratikleri ve mevzuatlarının iç pazarın düzenli işlenmesini engelleyeceğini ifade eden, beş, altı ve yedinci paragraflarından çıkartılabilir. Bu, Direktifin yeterli derecede gerekçe ifade ettiği anlamına gelir.

Bu kapsamdaki son dava C-491/01 sayılı The Queen v. Secretary of the State for Health and British American Tobacco davasıdır. Yerindelik ilkesinin uygunluk ölçütlerinin dava konusu olduğu bu davada ATAD, önceki davaların aksine, davaya konu 37/01 sayılı Konsey/Parlamento Direktifi'nin ilgili tüm gerekçe paragraflarını kararın içine alarak, karar metnine dahil etmiştir. Direktif, ATA 95. maddeye göre çıkartılan bir uyumlaştırma tasarrufudur ve önceki yıllarda bir davaya konu olan tütün mamullerinin satışı, sunulması ve üretimine ilişkindir.²⁴¹ ATAD davanın kendisine ön karar usulüne göre gelmesinden önceki yerel dava aşamasında, davacının bu konuda Topluluğun faaliyette bulunmasının uygunluk kriterlerinin Direktifin gerekçelerinde yerine getirilmediğini, üye devletler seviyesinde bu konuda faaliyette bulunulmasının neden etkili olmayacağını gerekçede tartışılmadığına dair ifadelerini not etmiştir. ATAD, ayrıca, davaya ön karar usulünde müdahil olan Komisyon ile birlikte dört üye devletin de (Belçika, Hollanda, Fransa ve

²³⁹ Case 377/98 Netherlands v. Council [2001] ECR I-2079

²⁴⁰ De Burca, s. 224.

²⁴¹ Case 491/01 The Queen v. Secretary of the State for Health and British American Tobacco, (2002), ECR 137.

İsveç) yerindelik ilkesinin dikkate alındığına dair müdahalelerini de not etmiştir. Davanın, ATAD'ın yerindelik ilkesinin uygunluk ölçütlerini denetlemesine ilişkin olarak dikkat çeken ilk yönü, Direktifin konu ile ilgili gerekçelerinin kararın içine dahil edilmesine rağmen, yine üye devlet seviyesinde etkililik veya Topluluk seviyesinde ilgili amaca daha iyi bir şekilde varılıp varılamayacağı araştırmasının yapılmamasıdır.²⁴²

Ancak ATAD bu davada, tasarlanan faaliyetin, -yani tütün ürünlerinin, satışı, sunumu ve üretiminin iç pazarın düzenli işleyişini bozmasına engel olunması üye devletler tarafından etkili bir şekilde yerine getirilmediğine ilişkin ölçüt ile ilgili yeni ve alışılmadık bir argüman kullanmıştır. ATAD, iç pazarın –özellikle tütün konusunda- düzenli işlemesi önündeki engellerin kaldırılmasını amaçlayan her bir uyumlaştırma Direktifine karşı, üye devletler tarafından iptal davası açılmasının, tek tek üye devletlerin pratik ve mevzuatlarının çeşitlilik göstermesinin kanıtı olduğuna vurgu yaparak, engellerin kaldırılması amacına üye devletler seviyesinde etkili bir şekilde hitap edilemediği çıkarımını yapmıştır. ATAD buradan hareketle, amaçlanan faaliyetin ancak Topluluk seviyesinde daha iyi bir şekilde varılabileceğine karar vermiştir.²⁴³

3.2.3.3. Yerindelik İlkesine Atıfta Bulunulan Kararlar

Avrupa Toplulukları İlk Derece Mahkemesi²⁴⁴ T-5/93 numaralı dosya için verdiği 24 Ocak 1995 tarihli kararında yerindelik ilkesine yer vermiş, Komisyonun yerindelik ilkesine dayanarak verdiği bir görevsizlik kararını bu alanda Topluluk düzenlemesine gerek olmadığını belirterek haklı bulmuştur. İlk Derece Mahkemesi T-29/92 numaralı dosya için verdiği 21 Şubat 1995 tarihli kararda ise yerindelik ilkesinin söz konusu olayda olduğu gibi Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarihten önceki olaylar için geçerli olmadığını belirtmiştir.²⁴⁵

Yerindelik ilkesinin denetimiyle ilgili olarak doğrudan olmasa da dolaylı olarak önemli ipuçları veren bir başka karar İngiltere'yle Bakanlar Konseyi'ni karşı karşıya getiren C-84/94 dosyası için verilen 12 Kasım 1996 tarihli Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kararıdır. Maastricht Antlaşması'nın 118 A maddesi temelinde kabul edilen *çalışma saatlerinin bazı yönlerinin düzenlenmesiyle ilgili 93/104 sayılı yönergeye karşı*

²⁴² Besselink, s. 644.

²⁴³ Sak, s. 131.

²⁴⁴ ATAD'ın yükünü hafifletmek amacıyla 1989'da İlk Derece Mahkemesi kurulmuştur.

²⁴⁵ Canatan, s. 125.

çıkan davacı ülke, sözkonusu yönergeyle düzenlenen konunun ulusüstü yönünün olup olmadığının tam olarak araştırılmadığını; bu alanın ulusal düzenlemelerle yeterli olarak düzenlenemeyeceğinin, ulusal düzenlemelerin diğer üye devletlerin çıkarlarını zedelediğinin ya da Topluluk amaçlarının ters düştüğünün, Topluluk düzenlemesinin ulusal düzenlemelere göre açık avantajlar sağladığının ikna edici şekilde ispatlanamadığını iddia etmekteydi. Düzenlemenin hukuki bazına (yetki normuna) itiraz eden İngiltere'ye göre söz konusu düzenleme, çoğunluk oyunu yeterli gören 118A maddesi kapsamına girmemekteydi. Bu alanda mutlaka bir düzenleme yapılacaksa bu düzenleme 138. Madde yerine oybirliği gerektiren 100. Madde ya da 308. Madde bazında yapılmalıydı. İngiltere bu şekilde ulusal düzeyde ele alınması gerektiğini düşündüğü ve ulus-üstü bir yönünü görmediği bir alandaki AB düzenlemesini veto ederek engelleyebilecekti.²⁴⁶

Görüldüğü gibi İngiltere dava dilekçesinde açıktan yerindelik ilkesine atıfta bulunmamaktadır. İngiltere'nin AB müdahalesine karşı çıkarken öne sürdüğü gerekçeler de 3B Maddesindeki *AB müdahalesinin gerekliliğinin ispatlanması için* öngördüğü ölçütlerden hareket etmektedir. Dolayısıyla doğrudan yerindelik ilkesi gündemde olmamakla birlikte ATAD bu dosyada eylemin gerçekleştirileceği düzeyin tespiti ile ilgili olarak bir tür yerindelik ilkesi denetimi yapmıştır.²⁴⁷

ATAD, 118A maddesine göre işçilerin güvenlik ve sağlığı konusunda öncelikle üye devletlere ait bir eylem alanı olduğunu kabul etmektedir. Ancak bu alanda minimal düzenlemeler yaparak üye devletlere katkıda bulunmakla görevli olan Bakanlar Konseyi'nin mevcut güvenlik ve çalışma şartlarını iyileştirmek ve üye devletlerin yasalarında yakınlaşma sağlamak gereğini tespit etmesi, Adalet Divanı'na göre bu alanda topluluk düzeyinde bir müdahale için yeterli gerekçedir. ATAD, ayrıca sözkonusu düzenlemenin ulusal otoritelere geniş hareket alanı bıraktığını da vurgulamaktadır. *Üye devletlerin yasal ve yönetsel düzenlemelerinde uyum sağlanması amaçlandığı ölçüde bu AB düzenlemesi yerindelik ilkesinin ihlali olarak değerlendirilemez* diyen hukuk sözcüsü (Advocat General) Philippe Leger'in görüşlerine kulak veren²⁴⁸ ATAD, *söz konusu alanda olduğu gibi, yasa koyucunun sosyal politik tercihler yapmak ve kompleks değerlendirmeler yapmak durumunda olduğu bir alanda Adalet Divanı'nın kendi değerlendirmesini Bakanlar Konseyi'nin yaptığı değerlendirmenin yerine koyamayacağını* belirterek

²⁴⁶ De Burca, 1998, s. 230.

²⁴⁷ Hecke, s. 68.

²⁴⁸ Canatan, s. 126-127.

Bakanlar Konseyi'ne geniş bir takdir yetkisi tanımakta ve hukuksal denetimin sadece *şartların değerlendirilmesinde açık hata* ya da *takdir yetkisinde suistimal* olup olmadığını kontrolle sınırlı olduğunu belirtmektedir. Orantılılık ilkesi yönünden de iptali gerektirecek bir açık hata olmadığı tespit edilmektedir. Yönergenin sadece bir maddesi orantılılık ilkesine uymadığı için iptal edilmiştir.²⁴⁹

ATAD'ın, Alman Anayasa Mahkemesi'yle benzerlik arz eden bir yaklaşım sergileyerek, siyasal takdir yetkisine geniş bir alan tanıyan ve Bakanlar Konseyi'nin bir alanda AB müdahalesine ihtiyaç olduğunu tespit etmesiyle o alanın otomatik olarak AB eylem alanına dahil olduğunu kabul eden yaklaşımı eleştirilere konu olmaktadır. İngiltere kararında ATAD yargıçlarının AB düzenlemesinin gerekliliği yönündeki Bakanlar Konseyi kararını yeterli sayarak denetimi reddetmesini *yerindelik ilkesini, anlamından soyutlama* olarak değerlendirilmektedir. Bu mantığa göre üye devletlerin yasal ve yönetsel düzenlemelerinde uyum sağlama amacı AB müdahalesini haklı kılıyorsa Komisyon ya da Bakanlar Konseyi her istediğinde AB müdahalesi gündeme gelebilir. Oysa yerindelik ilkesiyle amaçlanan, AB'nin müdahale edebileceği her alanda ve her anda müdahale etmesinin önüne geçilmesidir.²⁵⁰

Federal Almanya'yı Komisyon ve Bakanlar Konseyi ile karşı karşıya getiren C-233/94 numaralı dosyayla ilgili 13 Mayıs 1997 tarihli kararda ise bir AB düzenlemesinin yerindelik ilkesi açısından gerekçelendirilmediğini iddia ederek iptalini isteyen Alman hükümetine karşı *davacı hükümetin sadece düzenlemede yerindelik ilkesine açıktan atıfta bulunulmadığını belirttiği ve AB düzenlemesinin neden yerindelik ilkesine aykırı olduğuna ilişkin hiçbir bilgi ve görüş ortaya konmadığı* ifade edilmekte, AB düzenlemelerinin yerindelik ilkesi açısından gerekçelendirilmek zorunda olduğunu kabul eden ATAD, bununla birlikte sözkonusu düzenlemenin yerindelik ilkesine uygunluğu genel olarak gerekçelerden anlaşılıyorsa gerekçede yerindelik ilkesinin açıkça zikredilmesine gerek kalmadığını, dava konusu düzenlemenin de böyle olduğunu belirtilerek Alman hükümetinin itirazını reddetmektedir. Orantılılık ilkesiyle ilgili olarak da ATAD kendi kendini sınırlayarak, kendi değerlendirmesini AB organlarının değerlendirmesine ikame

²⁴⁹ Hecke, s. 68.

²⁵⁰ Kees van Kersbergen ve Bertjan Verbeek, "Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union," **Comparative European Politics**, Cilt. 2, (2004), s. 151.

edemeyeceğini ifade etmektedir. Görüldüğü gibi bu kararda yerindelik ilkesine doğrudan değil de dolaylı olarak, gerekçeli karar ilkesi bağlamında yer verilmektedir²⁵¹.

Verilen kararlardan görülen şudur ki ATAD prensip olarak, yerindelik ilkesini yargısal denetime tabi tutma eğilimindedir ancak bu denetimde AB'nin karar organlarına geniş bir takdir sahası bırakmaktadır. Gerçi İngiltere kararında denetimden kaçınırken kullandığı *söz konusu alanda....* ifadesi Adalet Divanı'nın başka alanlarda daha yoğun bir denetim yapabileceği izlenimini vermektedir. Bununla birlikte ATAD'ın AB'yi ya da Avrupa Topluluğu'nu kayırması halinde buna şaşmamak gerekir, çünkü ATAD, adı üstünde, Avrupa hukukunun gözetilmesiyle görevli bir mahkemedir²⁵².

²⁵¹ Canatan, s. 128.

²⁵² Ian Cooper, "The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", **Journal of Common Market Studies**, (Haziran 2006), s. 290.

SONUÇ

Maastricht Antlaşması'na alınırken yerindelik ilkesi, bütünleşme amacı ile üye devletlerin egemenliklerini uzlaştıracak bir ilke olarak düşünülmekteydi. İlke bazılarında göre AB'nin aşırı müdahaleci politika izlemesini önleyerek ulusal egemenliklerin ve yerel çoğulculuğu koruma amacına hizmet edecek, bazılarında göre ise AB'yi yurttaşlara yakınlaştırarak Birliğe demokratik meşruiyet temeli olacaktı. Aslında ilke Birlik müdahalelerine zemin teşkil ederek Avrupa üst-devletinin güçlenmesi sonucunu doğuracak, dolayısıyla kimi ülkelerde kuşkuyla karşılanan Avrupa federalizmini kamufle eden bir kavram olarak değerlendirilenler de vardı. Yerindelik ilkesinin AB yapılanmasındaki yerini sözkonusu kavramlar açısından değerlendirmeye tabi tutmakta fayda vardır.

İlkenin Birlik bünyesine dahil edilmesi, öncelikle AB'nin aşırı müdahaleciliğini önlemeyi amaçlıyordu. AB'ye ekonomik alanın yanı sıra dış politika, ortak savunma, içişlerinde ve adalet alanında işbirliği gibi egemenlik haklarıyla sıkı sıkıya bağlantılı yetkilerin aktarıldığı bir dönemde yerindelik ilkesi ulusal egemenliklerinden taviz vermek istemeyen üye devletler için bir güvence olarak görülüyordu. Avrupa Toplulukları'nda Topluluğun yetkilerini geniş anlamda yorumlaması, ATAD'ın da bu yorumu desteklemesi sonucu Avrupa Topluluğu'nun üye devletler aleyhine aşırı müdahaleci bir politika izlemiş olması yerindelik ilkesinin önemini arttırıyordu. İlkeyle, AB'nin müdahale edebileceği her alanda ve her anda müdahale etmesinin önüne geçmek amaçlanıyordu. İlkeye göre, AB bir eylemde bulunacağında o eylemin gerekliliğini ispatlamak zorundadır. Ortak yetki alanına giren bir işin üye devletler tarafından yeterli düzeyde yerine getirilemeyeceğinin ve dolayısıyla Avrupa düzeyindeki bir müdahalenin daha iyi olacağının bir tür karşılaştırmalı etkililik testi ile ortaya konması gerekir.

Bütünleşme ilkesi AB yapılanmasının temeli olma özelliğini korumaktadır ancak bundan böyle bütünleşmeyi yerindelik ilkesi ile uzlaştırmak gerekecektir. Avrupa hukuku uzmanları, ATAD'ın da bütünleşmeyi ön plana çıkartan içtihatlarında bir gerileme bekliyorlar. Bütünleşme amacına hizmet etmek için geliştirilen implied powers ve effet

utile teorileri bundan böyle daha dikkatli kullanılacaktır. ATAD'ın içtihadında gerileme bekleyenler, bu düşüncelerini Alman Anayasa Mahkemesi'nin Maastricht Antlaşması ile ilgili verdiği kararda AB organlarına yaptığı uyarıyla desteklemektedir. Alman Anayasa Mahkemesi 13 Ekim 1993 tarihli Maastricht kararında Mevcut sözleşmeler (Avrupa Toplulukları Antlaşmaları) şimdiye kadar 235. Maddenin geniş olarak yorumlanmasıyla, implied powers teorisiyle ve effet utile yorumuyla dinamik bir genişleme sergilemiştir. Ancak bundan böyle, AB'nin sadece kurucu sözleşmeyle belirlenen sınırlı alanlarda yetkilendirildiği göz önünde bulundurularak, olası yetki genişlemeleri kurucu sözleşmenin genişlemesi ve dolayısıyla değişmesi düzeyinde olmamalıdır. Aksi halde bunu aşan bir yetki normu yorumlaması Almanya için kesinlikle bağlayıcı olmayacaktır. Görüldüğü gibi yargıçlar AB'nin yetkilerinin kurucu antlaşmayla belirlendiğini, yeni yetkilerin AB organlarının ya da ATAD'ın yorumuyla değil ancak sözleşme değişikliğiyle verilebileceğini, sözleşme değişikliği anlamına gelecek bir yetki genişlemesine izin veren bir yorumun ya da düzenlemenin Almanya tarafından kabul edilemeyeceğini bildirmektedir.

Kimi yazarlar, yeni düzenlemeden sonra ATAD'ın kararlarında genel olarak bir gerilme ve daha dikkatli bir yaklaşım tesbit ederken kimi yazarlar da yerindelik ilkesinin zorunlu olarak Avrupa bütünleşmesinin geri plana atılmasıyla sonuçlanmadığını düşünmektedir. Örneğin Helene Gaudin, ATAD'ın özellikle Alman Anayasa Mahkemesi'nden gelen ihtara karşılık biraz gerilemekle birlikte yine de topluluk düzenlemelerine tamamen sınırlama getiren bir yaklaşım sergilemediğini belirtmektedir. Gaudin'e göre, şimdiye kadar bütünleşmeye vurgu yapan ATAD bundan böyle bütünleşme amacını sınırlı yetki ilkesi, yurttaşa yakınlık ilkesi, yerindelik ilkesi ve üye devletlerin ulusal kimliklerini gözetme ilkesi gibi yeni yorumlama ilkeleri ışığında değerlendirilecektir. Gaudin, ATAD'ın bir ilkeden taviz vermeden yeni bir ilkeyle uzlaştırma eğiliminde olduğunu düşünmektedir. Üstelik, Maastricht Antlaşması'nda yer alan Topluluk amaçlarına ulaşmak için gereken araçları edinir ifadesini de bu değerlendirmeye katmak gerekir. Bundan dolayı Gaudin'e göre effet utile ve implied powers yorumlarında bir gerileme beklenebilir ancak ATAD, içtihadında büyük bir dönüş yapmayarak Topluluk ve üye devletlerin yetkilerini içiçe geçmiş, dinamik bir sistem olarak değerlendirmeye devam edecek ve yerindelik ilkesinin üye devletlerin mutlak önceliğinden çok yetkilerin en uygun düzeyde kullanılması olarak kabul edecektir.

Yani ilke tek başına ele alındığında bütünleşme ilkesiyle ters düşen ve bütünleşmeden çok ayrışmayı getirecek bir ilke gibi görünse de AB yapılanmasının genel çerçevesi içinde ele alındığında, üye devletler yararına düşünüldüğü kadar radikal bir değişimle sonuçlanmamaktadır. Dolayısıyla yerindelik ilkesini sadece Maastricht Antlaşması'nın genel ilkeler kısmındaki ya da 3B maddesindeki ifadelerle bakarak değerlendirmek yanlış olur. Yerindelik ilkesini, AB'nin temelindeki bütünleşme ilkesi ışığında ve antlaşmanın geneline bakarak değerlendirmek gerekir. Üye devletler yararına olmak üzere Maastricht Antlaşması'na konan ilke, antlaşmayla AB'ne aktarılan yetkiler karşısında deyim yerindeyse devde kulak gibidir. Gerçekten de AB'ye ekonomik alan dışında eğitim, kültür ve sağlık alanlarında da yetkiler aktarılmakta, daha da önemlisi egemenlik alanlarına giren para politikası, dış politika, savunma, vatandaşlık hukuku, yabancıların giriş, çıkış ve dolaşımı konuları da AB'nin eylem alanına katılmaktadır. Öte yandan karar mekanizmasında çoğunluk kararının alanı genişletilmekte, federal organ olan Avrupa Parlamentosunun yetkileri arttırılmaktadır. Dolayısıyla bütünleşme doğrultusunda atılan bu büyük adımlar, AB'ye aktarılan geniş yetkiler göz önüne alındığında yerindelik ilkesinin ayrışmadan çok yine bütünleşmeye hizmet edeceği düşünülebilir. Çünkü üye devletleri eylem ve yetki alanlarının AB tarafından gözetildiği düşüncesiyle rahatlatan yerindelik ilkesi bütünleşmenin üye devletler tarafından daha kolay kabul edilmesini de sağlayabilir.

Öte yandan AB'deki karar mekanizmalarının tartışma değil de uzlaşma temelinde işlediğini göz ardı etmemek gerekir. Üye devletler gerek AB düzenlemelerinin Komisyon tarafından hazırlık aşamasında gerekse Bakanlar Konseyi'nde ve Parlamento'da karar aşamasında görüş bildirme ve kararların şekillenmesini etkileme olanağına sahiptir. Dolayısıyla üye devletlerin de katılımıyla AB düzeyinde yapılan düzenlemelerde üye devletlerin ya da AB'nin ön plana çıkması taraflara dayatılacak bir sonuç olmayacak tarafların uzlaşmasıyla ortaya çıkacaktır.

Yerindelik ilkesinin uygulamada bütünleşme ya da ayrışma ile sonuçlanması AB için belirlenecek nihai hedeflere bağlıdır. Üye devletler AB bünyesinde tam bütünleşmeyi hedeflediği sürece AB'nin ön plana çıkması ve müdahaleci bir politika izlemesi doğaldır. Ancak üye devletler ulusal çıkarları ve farklılıkları ön plana çıkararak esnek bir Birlik ile yetinmeyi tercih ederse yerindelik ilkesi üye devletler lehine işleyecektir.

Yerindelik ilkesinin işlevi mevcut düzenlemede AB ile üye devletler arasındaki ortak eylem alanının düzenlenmesiyle sınırlıdır. Burada da mutlak anlamda üye devletlerin önceliği anlamına gelmemekte, her eylem için en uygun düzeyin belirlenmesini, her düzeye Avrupa halklarının çıkarlarına en fazla katkı yapabileceği alanın bırakılmasını öngörmektedir. Bu anlamda yerindelik ilkesi federalist eğilimlere destek noktası olabilir.

Yerindelik ilkesi aracılığıyla bütünleşmenin mutlak surette merkezileşmeye yol açmadığını göstererek, Brüksel'deki bürokratların hegemonyasından çekinen Avrupa halklarını AB'nin demokratik meşruiyet temeline ve şeffaf yönetim anlayışına sahip bir yapı olduğu konusunda ikna etmek isteyenler de yerindelik ilkesinde umduklarını bulamamışlardır. Yerindelik ilkesi AB'de merkeziyetçiliğe karşıdır, ancak yurttaşlara yakınlığı da zorunlu olarak beraberinde getirmemektedir. İlkenin uygulanmasında da belirsizlikler vardır. Örneğin Birlik ve üye devletleri arasında yetki dağılımını gösteren yetki katalogları yoktur. Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 5. Maddesinde atıfta bulunulan salt (özel) eylem alanını ile salt (özel) eylem alanının dışında kalan ve dolayısıyla yerindelik ilkesine konu olan ortak eylem alanın ne soyut bir tanımı ne de somut bir listesi vardır. Öte yandan, AB'nin eyleme geçerken yaptığı karşılaştırmalı etkililik testinde AB organlarına önemli oranda takdir yetkisi bırakılmıştır. Üstelik ATAD'ı da, Alman Anayasa Mahkemesi gibi, siyasal takdir yetkisine bırakılmış alanlarda yargı denetimini çok sınırlı tutmaktadır. Dolayısıyla yurttaşlar yararına, hatta konumu gereği yurttaşlara en yakın durumdaki yerel yönetimler yararına herhangi bir düzenleme getirmeyen yerindelik ilkesi bu yönüyle demokrasi açığına çözüm olmadığı gibi, AB organlarına geniş takdir yetkisi bırakarak şeffaf yönetim isteklerini de sonuçsuz bırakmaktadır.

Avrupa bütünleşmesi sürecinde bir siyasal uzlaşma zemini olarak ortaya çıkan yerindelik ilkesinin gerek AB politikalarında gerekse ATAD kararlarında alacağı şekil, taraflar arasındaki uzlaşmalara bağlı olarak belli olacaktır. Esneklik olarak değerlendirilip takdir edilebileceği gibi belirsizlik olarak değerlendirilip tenkid de edilebilecek bu yoruma açık olma özelliğinin yerindelik ilkesi için bir avantaj mı yoksa handikap mı olduğunu zaman gösterecektir.

KAYNAKÇA

Alacaoğulları, Muzaffer. “Demokratik Avrupa Anayasası’nın Yerel Unsuru: Subsidiarity/Yerindenlik İlkesi”, **Hazine Dergisi**, No. 15, Mayıs-Aralık 2002, ss. 1-24.

Althusius, Joahannes. **The Politics of Joahannes Althusius-An Abridged translation of third edition of Politica Methodice Digesta**. Frederick S. Carney (çev.). Boston: Beacon Press, 1964.

Arıkan, Ayşe Saadet. “Avrupa için Anayasa Antlaşması ve Türkiye: Avrupa Birliği Hukuku ve Ulusal Hukuk İlişkisi”, **Anayasa Yargısı Dergisi**, Cilt. 22, 2005, ss. 74-123.

Aroney, Nicholas. “Subsidiarity, Federalism and the Best Constitution: Thomas Aquinas On City, Province and Empire”, **Law and Philosophy**, Cilt. 26, 2007, ss. 161-228.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi. **Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları**. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1995.

Barber, N.“The Limited Modesty of Subsidiarity”, **European Law Journal**, Cilt. 11, 2005, ss. 308-325.

Barlas, Emin ve Berkan Karagöz, “Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve”, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, No.1, 2007, ss. 155-174.

Baydarol, Can. “AT İçinde Yeni Eğilimler: Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde Subsidiarity Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açıları”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Dergisi**, No. 99, 1992.

Baykal, Sanem. “Reform Antlaşması ve Getirdikleri: Kurumsal Yapı Çerçevesinde Genel Bir Değerlendirme”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt. 7, No. 1, 2007, ss. 45-67.

Baykal, Sanem. “Avrupa Birliği’nin Geleceği: Meşruiyet Sorunu, Anayasallaşma Süreci ve Bütünleşmenin Nihai Hedefi Üzerine”, **Uluslararası İlişkiler Dergisi**, Cilt. 1, No. 1, Bahar 2004, ss. 119-153.

Bayram, Mehmet Hanifi. “Lizbon Antlaşması: Parlamentoların Avrupa Birliği Karar Alma Sürecindeki Yeni Rolü”, **Uluslararası Hukuk ve Politika Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 24, 2010, ss .77-89.

Bennet, Robert J. **Local Government in the New Europe**. Londra: Belhaven Press, 1993.

Bermann, George. “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”. **Columbia Law Review**, Cilt. 94, 1994, ss. 331-455.

Bernard, Nicolas. "The Future of European Economic Law in the Light of Principle of Subsidiarity", **Common Market Law Review**, Cilt. 33, 1996, ss. 633-653.

Berrada, Saad.“ Subsidiarite et Proportionnalite dans l'ordre Juridique Communautaire”, **Revue des Affaires Europeennes**, No. 1-2, 1998, ss. 48-61.

Besselink, L. “Entrapped by the maximum standard: On fundamental rights, pluralism and subsidiarity in the European Union”, **Common Market Law Review**, Cilt. 35, 1998, ss. 629-680.

Bezci, Bünyamin ve Bayram Coşkun. “Avrupa Birliği ve Subsidiarite İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 16, Sayı. 3, Temmuz 2007, ss. 5-27.

Boka, Eva. “The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought”, **A Historical Survey**, 2005, ss.1-38.

Bozkurt, Enver ve Mehmet Özcan. “Subsidiarite İlkesi ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 6, Sayı. 1, ss. 1-21.

Bozkurt, Kutluhan. “Avrupa Topluluğu’nun-Birliğin Oluşum ve Gelişim Sürecinde Hukuk Ekseni”, **Hukuk ve Adalet**, Sayı. Yaz, 2004, ss. 6-23.

Brok, Elmar. “Intergovernmental Conference 1996: Not A Maastricht 2”, **Common Market Law Review**, Cilt. 34, No. 1, 1997, ss.1-9.

Canalp, Ekrem. “Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi SBE, 2006.

Canatan, Bilal. **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**. Ankara: Galeri Kültür Yayınevi, 2001.

Canatan, Bilal. “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı Subsidiarity”, **Liberal Düşünce**, No. 38-39, 2005, ss. 135-147.

Cass, D.Z. “The word that saves Maastricht?: The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community”, **Common Market Law Review**, Cilt. 29, ss. 1107-1136.

Çaşın, Mesut Hakkı ve Uğur Özgöker. **AB’nin Siyasal ve Ekonomik Temelleri**, İstanbul: Arion Yayınevi.

Chadwick, Michael. “The Democratic Deficit of the EEC”, **European Community**, 1992, ss. 20-35.

CONV 276/ 02 of 18 September 2002.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/02/cv00/cv00276.en02.pdf> (03 Mayıs 2010).

Cooper, Ian. “The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, **Journal of Common Market Studies**, Haziran 2006, ss. 281-304.

Coşkun, Gülçin Balamir. “Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri”, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:37, Ekim 2007, ss. 1-16.

Coşkun, Gülçin Balamir. “Avrupa Anayasal Düzeni Çerçevesinde Egemenlik Kavramının İncelenmesi”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**. İstanbul Üniversitesi SBE, 2007.

Craig, Paul. **EU Law: Text, Cases and Materials**. 3. Basım, Oxford:Oxford University Press, 2003.

Çörtoğlu, Feza Sencer. “Avrupalılaşma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindenlik İlkesi”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt. 8, No. 2, 2009, ss. 29-46.

Çubukçu, Dilek Özkök. “Avrupa Birliği Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Gelir Yapıları”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 63, No. 1., ss. 81-120.

Dashwood, Alan. “Human Rights Opinion of the ECJ and its Constitutional Implications”, **Cambridge Center for European Legal Studies**, No. 1, 1996, ss. 1-29.

De Burca, Granne. “The Principle of Proportionality and its Application in the EC Law”, **YEL**, Cilt. 13, ss. 105-150.

De Burca, Grainne. “Subsidiarity and The Court of Justice as Institutional Actor”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 36, No. 2, 1998, ss. 217-235.

De Burca, Grainne. “Reappraising Subsidiarity’s Significance After Amsterdam”, **Harvard Jean Monnet Working Paper**, No. 7, 1999, ss. 1-47.

Dedeoğlu, Beril (Ed.). **Dünden Bugüne Avrupa Birliği**. İstanbul: Boyut Yayıncılık, 2003.

Dehousse, Renaud. “Does Subsidiarity Really Matter?”, **EUI Working Papers in Law**, No. 92, 1993, ss. 1-35.

Döring, Thomas. **Subsidiaritätsprinzip und EG-Regionalpolitik**. Bonn:, Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung, 1993.

Edwards, D. J. “Fearing Federalism’s Failure: Subsidiarity in the European Union”, **The American Journal of Comparative Law**, Cilt. 44, No:4, 1996, ss. 537-583.

Elazar, D.J. “Federalism as Grand Design”, **Publius**, Cilt. 9, Sayı.4, 1979, ss.1-8.

Emmiliou, Nicholas. “Subsidiarity: An Effective Barrier Against ‘The Enterprises of Ambition’”, **European Law Review**, Cilt. 17, No. 5, ss. 383-407.

Endicott, Timothy. “The Subsidiarity of Law”, **Annual Review of Political Science**, Cilt. 50, 2005, ss. 233-248.

Estella, A. **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, Oxford: Oxford University Press, 2002.

Evans, Graham ve Jeffry Newnham. **Uluslararası İlişkiler Sözlüğü**. 1. Baskı. İstanbul: Gökkuşbu, 2007.

Franklin, Michael ve John Wilke. **Britain's Future in Europe**. London: Pinter Publishers, 1990.

Garozza, Paulo G. "Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law", **American Journal of International Law**, Cilt. 97, No. 38, 2003, ss. 38-79.

Güneş, Ahmet. "Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 12, Sayı. 1-2, 2008, ss. 739-772.

Isensee, Josef. **Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht**. Berlin: Duncker&Humboldt, 1968.

Jordan, Andrew ve Tim Jeppesen. "EU Environmental Policy: Adapting to the Principle of Subsidiarity?", **European Environment**, Cilt. 10, 2000, ss. 64-74.

Hakyemez, Yusuf Şevki. **Mutlak Monarşilerden Günümüze Egemenlik Kavramı, Doğuşu, Gelişimi, Kavramsal Çerçevesi ve Dönüşümü**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2004.

Hartley, T.C. "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of European Community", **American Journal of Comparative Law**, Cilt. 34, No:2, ss. 229-247.

Houglin, Thomas. "From Constitutional to Treaty Federalism: A Comparative Perspective", **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt. 30, No. 4, 2000, s. 137-153.

Jeppesen, Tim. "EU Environmental Policy in the 1990's: Allowing Greater National Leeway?", **European Environment**, Cilt. 10, 2000, ss. 96-105.

Kalabalık, Halil. **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı Yerel Yönetim Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

Kaya, Yeşim. "Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi SBE, 2006.

Keleş, Ruşen. “Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 4, Sayı. 1, 1995, ss. 3-14.

Keleş, Ruşen. **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, 1999.

Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınevi, 2006.

Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 4, No. 1, Ocak 1995, ss. 3-19.

Kelly, John E. “Solidarity and Subsidiarity: Organizing Principles for Corporate Moral Leadership in the New Global Economy”, **Journal of Business Ethics**, Cilt. 52, No. 3, Temmuz 2004, ss. 283-295.

Kerman, Uysal. “AB: Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt. 14, No. 1, 2009, ss. 273-286.

Kirchner, Christian. “Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution”, **Constitutional Political Economy**, Cilt. 8, No. 1, Mart 1997, ss. 71-87.

Kleffner-Riedel, Angelika. **Regional Ausschuss und Subsidiaritätsprinzip**. Frankfurt am Main-Berlin-Bern-New York-Paris-Wien: Peter Lang Europaeischer Verlag der Wissenschaften, 1993.

Kolers, Avery. “Subsidiarity, Secession, and Cosmopolitan Democracy”, **Social Theory and Practice**, Cilt. 32, No. 4, 2006, ss. 659-669.

Köktaş, Arif. “Topluluk/Birlik İle Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa Birleşik Devletleri Mi? Birleşik Devletlerin Avrupası mı?”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2005, ss. 219-247.

Loughlin, John. ““Europe of the Regions" and the Federalization of Europe”, **Publius: The Journal of Federalism**, Cilt. 26, No. 4, 1996, ss. 141-162.

MacCormick, Neil. “Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the “European Commonwealth””, **Law and Philosophy**, Cilt. 16, No. 4, 1997, ss. 331-356.

Mengi, Ayşegül. “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları”, www.ktbb.org/etkinlikler/konusmaysegul.htm (01.07.2010).

Millon-Delsol, Chantal. **L’Etat Subsidaire**. Paris: Presses Universitaires de France, 1992.

Nivola, Pietro S. “Making Sense of Subsidiarity: Why Federalism Matters”, *American Political Science Association*, 2005, Political Research Online veritabanı (5 Mayıs 2010).

Özcan, Mehmet. **Avrupa Birliğinde Fikri ve Sınai Haklar**, Ankara:Nobel Yayın Dağıtım, 1999.

Özel, Mehmet. “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi Yerellik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 9, Sayı. 3, 2000, ss. 25-43.

Özer, M. Akif. “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Mart 2006, ss. 141-166.

Parlak, Bekir (Ed.). **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**. Bursa: Alfa Aktüel, 2006.

Pieper, Stefan Ulrich. **Subdiaritat**. Köln: Carl Heymans vErlag KG, 1993.

Risse, Thomas ve Marieke Kleine. “Assessing the Legitimacy of the EU’s Treaty Revison Models”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 45, No.1, 2007, ss. 69-80.

Sak, Yıldırım. “Avrupa Birliği ile Üye Devletler Arasındaki Yetki Paylaşımı Sorununa Hukuk Kuramı Yaklaşımı”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul:Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, 2006.

Santer, Jacques. Speech by Mr Jacques Santer. **President of the European Commision International Bertelsmann Forum 1998 Berlin**. 03 Temmuz 1998.

Schwarze, Jürgen.“Developing Principles of European Administrative Law”, **Public Law**, 1993 Yaz, ss. 229-234.

Shaw, David, Vincent Nadin ve Kim Seaton. "The Application of Subsidiarity in the Making of European Environmental Law", **European Environment**, Cilt. 10, 2000, ss. 85-95.

Sinn, Hans-Werner. "How much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competiton", **Scottish Journal of Political Economy**, Cilt. 41, Sayı. 1, ss. 85-107.

Snell, Jukka. "European Constitutional Settlement', an Ever-Closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance?", **European Law Review**, Ekim 2008, ss. 619-642.

Streeck, Wolfgang. "Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime", **European Law Journal**, Cilt. 1, No. 1, 1995, ss. 31-59.

Syprus, Phil. "In Defence of Subsidiarity", **Oxford Journal of Legal Studies**, Cilt. 24, No. 2, 2004, ss. 323-334.

Şahin, Mustafa. **Avrupa Birliğinin Self-Determinasyon Politikası**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2000.

Swaine, Edward T. "Subsidiarity and Self-Interest: Federalism at the European Court of Justice", **Harvard International Law Journal**, Cilt. 41, No. 1, 2000 Kış, ss. 1-128.

Tekinalp, Gülören ve Ünal Tekinalp (Ed.), **Avrupa Birliği Hukuku**, İstanbul:Beta, 2000.

Tezcan, Ercüment. **Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku**. Ankara: USAK Yayınları, 2005.

Toth, A.G. "The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", **Common Market Law Review**, No. 29, 1992, ss. 1079-1091.

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük. 2010.
<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=yerellik&ayn=tam> (02.11.2010).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük. 2010.
<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=ikincil&ayn=tam> (02.11.2010).

Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük. 2010.
<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=yerinde&ayn=tam> (02.11.2010).

Üskül, Zafer. “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, **Yeni Türkiye**, No. 4, Mayıs-Haziran 1995, ss. 22-26.

Van Hecke, Steven. “The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union,” **Regional and Federal Studies**, Cilt. 13, No. 1, 2003, ss. 55-80.

Van Kersbergen, Kees ve Bertjan Verbeek. “Subsidiarity as a Principle of Governance in the European Union,” **Comparative European Politics**, Cilt. 2, 2004, ss. 142-162.

Verbeek, Bertjan ve Kees Van Kersbergen, “The Politics of Subsidiarity in the European Union”, **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 32, Sayı. 2, 1994, ss. 215-236.

Von Bogdandy, Armin ve Jürgen Bast. “The European Union’s Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform”, **Common Market Law Review**, Cilt. 39, No. 2, 2002, ss. 227-268.

Watts, Ronald L. “Federalism, Federal Political Systems, and Federations”, **Annual Review of Political Science**, 1998, Cilt. 1, ss. 117-137.

Weiler, Joseph H.H. “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”. **Journal of Common Market Studies**, Cilt. 40, No. 4, 2002, ss. 563-580.

Wilke, Marc ve Helen Wallace. “Subsidiarity: Approaches to Power Sharing in the EC”, **RIIA Discussion Paper**, No. 27, 1990, ss. 1-40.

Yücel, Bülent. “Westphalia Antlaşmasından Nice Antlaşmasına: Egemenlik Kavramının Tarihsel Seyri ve Bir Prototip olarak Avrupa Birliği”, **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt. 10, No. 1-2, 2006, ss. 165-202.

Zeyrekli, Sedef ve Rengül Ekizceleroğlu. “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt. 16, No. 3, ss. 29-48.