

Avrupa Birliği ve Sübzidiarite¹ İlkesi: İlkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme

*Bünyamin Bezci **
*Bayram Coşkun ***

Giriş

Sübzidiarite ilkesi köken olarak Hristiyanlık teolojisine dayanmakla birlikte, günümüzde AB Hukuku içersinde geliştirilen ve farklı yönetim kademeleri arasında yetki ve sorumluluk paylaşımını düzenleyen bir niteliğe kavuşmuştur. İlke özellikle Birliğin kurumları ile ulusal yönetimler arasında yetki paylaşımını düzenleme aracı olarak kullanılmakta ayrıca, ulusal düzeyde de merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları arasında, görev bölüşümü için kullanılabilirliktedir.

Bunun yanında, ilkenin Birliğin hukuksal sistemi içinde tam bir tanımı da yapılmamıştır. Bu da ilkenin farklı yorum ve uygulamalarına zemin hazırlamaktadır. Üye ülkeler açısından konuya yaklaşıldığında, federal sistemi benimsemiş ülkeler ile üniter yapıya sahip ülkelerin ilkeyi farklı anlama ve uygulama eğilimi içinde oldukları söylenebilir.

2006 yılının sonunda yürürlüğe girmesi planlanan, fakat Fransa ve Hollanda’da yapılan halk oylamaları sonucunda yürürlüğe giriş süresi ertelenen AB Anayasası da sübzidiarite ilkesini içermekte ve ilkeye ilişkin bazı düzenlemeler öngörmektedir. AB Anayasası ve ekli protokollerin daha çok, Birlik ile üye devletler arasında yetki paylaşımı kapsamında ilkeyi düzenlediği ifade edilebilir.

¹ AB Genel Sekreterliği tarafından 2005 yılında hazırlanan *AB Terimler Sözlüğü -Tastak- (İngilizce-Türkçe)*’nde “subsidiarity: yetki ikamesi, yetki devri; subsidiarity principle: yetki ikamesi ilkesi, tamamlama ilkesi” olarak açıklanmıştır. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*’nde ise, kavram Türkçe okunuşu ile (sübzidiarite) yer almakta ve ‘sübzidiarite ilkesi için; yetki ikamesi, yetki paylaşımı, hizmette yerellik ve hizmette halka yakınlık’ karşılıklarının farklı yazarlarca önerildiği belirtilmektedir. Bunların yanında, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*’nde kavramın Türkçe karşılığı olarak ‘yapabilen yerele öncelik’ kullanılmıştır. Görüldüğu gibi, sübzidiarite’nin Türkçe karşılığı üzerinde henüz bir uzlaşma gerçekleşmemiştir. Aynı zamanda önerilen bazı karşılıklar anlam kaybına da yol açabilmektedir. Bu nedenle çalışmada Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde yer alan kavramın Türkçeleşmiş halinin (sübzidiarite) kullanılması tercih edilmiştir.

* Dr. Muğla Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

** Yrd. Doç. Dr., Muğla Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

Ancak ilkenin üye ülkelerin iç örgütlenişini de etkilediği göz ardı edilmemesi gereken bir husustur.

Bu çalışmada, sübzidiarite kavramının irdelenmesinden sonra, ilkenin AB anlaşmalarına giriş süreci, AB organları ve üye devletler tarafından ilkenin nasıl anlaşıldığı ve yorumlandığı konuları ele alınacaktır. Bunun yanında AB Anayasası'nın ilkeye ilişkin ortaya koyduğu temel düzenlemenin genel çerçevesine ve ilkeye ilişkin Türkiye üzerine bazı değerlendirmelere de değinilmiştir.

Sübzidiarite Kavramı

Türkçeye “yetki ikamesi”, “yerindenlik”, “ikincilik”ya da “hızmette yerellik” olarak çevrilip kullanılan sübzidiarite (subsidiarity/subsidiarität/subsidiarité) kavramı, Latince “*subsidium*” (yardımlaşma) kökünden türemiştir (Lecheler, 1993: 31). Sübzidiarite ilkesinin yakın anlamı da yardımlaşma kökü üzerine oturmaktadır. Nitekim ilke öncelikle, toplumda yer alan kurumların birbirlerinin varlığını tehdit etmeden dayanışma içinde işleri yürütmesini ifade ettiğinden dolayı Latincedeki anlamına sadıktır. Toplumsal yapılar arasındaki işbölümünün düzenlenmesinde kriter olma niteliğini ise sonradan kazanmıştır (Lübbe, 2005: 159). Bir kriter olarak ilke, genel olarak alt toplumsal yapılar ile üst toplumsal yapılar arasındaki ilişkileri ve işbölümünü düzenlemektedir.

Sübzidiarite kavramının uygulamayı etkileyen bir ilke olarak Roma tanrısı *Janus* gibi çift yüzlü olduğu söylenir. Bir taraftan bireyi toplumsal kurumların odağına yerleştirirken, diğer taraftan toplumun bireyin karşısında öncelenmesine zemin oluşturmaktadır. Dolayısıyla ilkenin anlamı yönetsel yapılar açısından ele alındığında, ilke bir taraftan alt yönetsel birimlerin hareket kabiliyetinin genişlemesine yol açarken, diğer taraftan da üst birimlerin alt yönetsel birimlere müdahalesinin bahanesini oluşturmaktadır. AB içindeki her alt yönetsel yapı açısından, ilke hareket kabiliyeti sağlayarak özerk davranmalarına imkan verirken, üst yönetsel yapılar açısından da kurallar ve denetimler anlamına gelen müdahale imkanı ortaya çıkarmaktadır (Veter, 1994:15).

Böylece aynı ilkeye dayanarak farklı uygulamalar yapılabilmektedir. Aslında AB Komisyonu eski başkanı J. Santer'in² belirttiği gibi, sübzidiarite ilkesi üzerindeki fikir birliği, ancak ilkenin farklı yorumlara açık olmasından dolayı mümkün olmaktadır (Avrupa Konseyi, 1995: 5). Bazı görüşler açısından da, ilkenin etkisi, “*Placebo*” yani içinde gerekli etken maddesi olmadığı halde psikolojik olarak iyileştiren ilaç gibi değerlendirilmektedir (Heineman, 1996: 25). Bir anlamda kavramın içeriğinin muğlâk kalması, dahası belki de reel bir içeriğinin zaten hiç olmaması paradoksal olarak farklı düşünen herkesin ilkeden nasiplenmesinin de nedenini oluşturmaktadır.

² Jacques Santer, 1995-1999 yılları arasında Komisyon Başkanlığı yapmıştır.

Sübzidiarite ilkesinin anlamına yönelik vurgu ilk olarak 19. yüzyılın sonunda Katolik Kilisesi tarafından yayımlanan *Rerum Novarum* (Yeni Şeyler Hakkında) papalık genelgesinde yer almakla beraber,³ ilkenin açıkça dile getirilmesi, 1931 yılında Katolik kilisesinin toplumsal konularda resmi görüşlerini içeren *Quadragesimo Anno* genelgesi⁴ ile olmuştur (Canatan, 2005: 139). Genelge ile ilke, “kişinin kendi inisiyatifi ve gücü ile başarabileceklerinin ondan alınarak toplumun görevi haline getirilmesi adaletle bağdaşmaz... Toplumsal işlevler yerine getirilirken, toplumsal yapının öğeleri korunmalı ve hiçbir zaman bu yapılar dağıtılıp birlik içinde eritilmemelidir” şeklinde açıklanmıştır (Lecheler, 1993: 30). Aynı genelge “toplumun sadece bireylerin yan yana gelmesinden oluşan bir yapı olmadığını, piramitsel olarak sınıflandırılmış toplumsal yapıların var olduğunu” da belirterek ilkenin bu şekilde katmanlaştırılmış toplumun muhafaza edilmesi amacına dönük olduğunu da ortaya koymuştur (Cathaly-Stelkens, 1996: 86). 1930’lu yıllarda totaliter anlayışın gittikçe egemen olmaya başladığı bir ortamda ilke, bir taraftan bireyin kendi sorumluluğunu ve haklarını vurgulaması bakımından, diğer taraftan da dikey toplumsal yapılarının meşruiyet kaynağı gibi yorumlanabilme potansiyeli açısından muhafazakâr toplumsal uzlaşının tipik örneğini oluşturmaktadır.

Totalitarizm, bireyi hak sahibi değil, sadece sorumluluk sahibi olarak görür. Oysa aynı yıllarda İtalya’daki faşist yönetimin hemen yanı başındaki Vatikan-muhtemelen kilisenin devlet karşısındaki özerkliğine de dayanak oluşturduğundan- bireyin haklarından bahsetmektedir. Aynı Genelge’de piramitsel toplumsal yapılardan bahsedilmesi dinsel öğretinin etkisi olarak değerlendirilebilir. Bu şekildeki tezatları birleştirme gayretleri, din adamlarının modernite karşısındaki refleksleri olarak algılanabilir. Ancak sübzidiarite ilkesinin işlevi de bir arada olamaz gibi görülen düşünceleri uzlaştırmaktır. Bu anlamda birey-toplum ikilemi ilke çerçevesinde algılandığında bir tezatlık ifade etmemektedir. Nitekim ilkenin amacı bireyi toplumsal sorumluluklarından azat etmek değil, sadece somut toplumsal kuralları müdahalecilik ve aşırı kuralcılığa karşı korumaktır. Bu bağlamda ilkenin hem üniter devlet yapısına hem de eşitlikçi toplumsal yapıya karşı olduğu iddia edilebilmektedir (Weinacht, 1995: 35).

Gerçekten de Katolik Kilisesi açısından sübzidiarite ilkesi, totaliter sisteme karşı cemaatin özerkliğini korurken, diğer taraftan da, liberal ve aydınlanmacı öğreti bağlamında, aşırı bireyselleşmeye karşı da cemaatin iddiasını savunmaya⁵

³ Papa XIII. Leo (1810-1903) tarafından 1891 yılında yayımlanan bu genelgede ile, işçileri Marksçı sosyalizmin çekiciliğine kapılmaktan alıkoyacak bir mesaj sunulmaya çalışılmıştır. Bunun yanında mülkiyete ilişkin vurguların da yer aldığı bu genelgeyle Katolik işçiye yeni bir değer ve yeni bir konum sağlanmak istenmiştir (Burns, 1984: 360-363).

⁴ Papa XI. Pius (1857-1939) tarafından, “*Rerum Novarum*”un kırkıncı yıldönümü vesilesiyle yayımlanmıştır. Dolayısıyla genelgenin adı “Kırkıncı Yıldönümü” anlamına gelmektedir.

⁵ Bu konuda Amerikan Katolikliğinin gelişimi ilgi çekicidir. Ellili yıllarda liberal ve aydınlanmacı değerlerin XII. Pius tarafından kabul edilemez sayılmasına rağmen, Amerikan Katolikleri tarafından Kilisenin iddiaları

yaramaktadır (Lübbe, 2005: 160). Ancak sübzidiarite ilkesini, sadece Katolik düşünce yapısı içine hapsetmek doğru değildir. İlkenin Katolik düşünce yapısı içindeki önemi reddedilemez olmakla birlikte onun “insanlığın ortak mirası” seviyesine yükseldiğini kabul etmek gerekmektedir (Lecheler, 1993: 140). İlke, alttan yukarı doğru şekillenen bir devlet yapılanmasına yol açan anlamıyla birlikte federal sistemin kapılarını da aralamaktadır. Hatta ilkeyi ulus devletinin karşısında bir yapılanma olarak algılayarak, ilkenin AB’yi “Balkanlaşma” tehlikesiyle karşı karşıya bırakacağı korkusunu taşıyanlar da bulunmaktadır (Hirsch, 1995: 5). Buna karşın ilkenin Avrupa Birliği antlaşmalarında yer alması, Birliğin yetkilerini devamlı artırmasının önüne geçebilmektedir. Bu noktada aslında Birliğin görevlerinin artmasından rahatsız olan baş aktörler ulusal devletlerdir (von Donat, 1995: 11-13).

Özetlemek gerekirse kısaca sübzidiarite ilkesi, anne baba ile çocukların ilişkisine benzemektedir. Çocuğun tek başına güç yetiremeyeceği işlere anne baba yardım eder. Çocuğun başarabileceği işlere ise anne babanın karışması hoş görülmez. Zira karışılan çocuklar, inisiyatif alma ve işin altından kalkma yeteneklerini de zamanla yitirirler. Yani ilke hem özerkliğin, hem de korumacılığın birlikte varoluşunu gerektirmektedir.

Sübzidiarite İlkesinin Avrupa Birliği Antlaşmalarına Giriş Süreci

Sübzidiarite ilkesi Roma Antlaşması imzalanmadan önce de Birliği kurmak isteyenlerin tartıştığı bir konuydu. Birliğin kurulma aşamasında taraflar birlikte hareket alanı yaratacak, en küçük boyutta yönetsel birim kurmayı amaçladıklarından sübzidiarite ilkesi önlerini açmıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Birliği antlaşmasının 5. maddesinin birinci ve üçüncü paragraflarında Birliğin görevlerini “sınırlı müdahalelerle” yerine getireceği belirtilmektedir (Lecheler, 1993: 21).

Ortak Pazar antlaşmasının birçok maddesi sübzidiarite ilkesinin düşünsel çerçevesine uygun olarak yazılmıştır. Ortak Pazar antlaşmasında da yer alan “yönerge” şeklinde alınan kararlar, ilkenin en belirgin uygulama alanını oluşturmaktadır. Çünkü yönergelerin hangi şekilde ve hangi araçlarla uygulanacağını tercihi üye ülkelere bırakılmıştır. Alınan kararların üye ülkelerin hukukunda doğrudan geçerli olması önlenerek, ülkeler arasındaki anlayış ve uygulama farklılıkları gözetilmiştir. Her ülke belirlenen genel ilkeler çerçevesinde alınan kararın (yönergenin) nasıl uygulanacağına kendi geleneğini de bozmadan karar verebilecektir. Zira uygulamaya dönük düzenlemelerde yereldeki hukuksal farklılıkların gözetilmesi sübzidiarite ilkesi gereğidir.

unutulmaya bırakılmıştır. Bu arada sübzidiarite ilkesinin kilise yanlısı anlamları da kaybolmuştur (Lübbe, 2005: 160).

1976'de Tindemans'ın AB Komisyonu'na sunduğu raporda⁶ ilke kavram olarak yer almasa da AB'nin kurulmasının merkezi bir süper devlet amaçlamadığı açıkça belirtilmiştir (Lecheler, 1993: 23). 1984'de A. Spinelli'nin⁷ desteğiyle Avrupa Parlamentosu tarafından hazırlanan "AB Taslak Antlaşması'nın giriş bölümünde sübzidiarite kavramı ilk defa İngilizce olarak kullanılmıştır. Girişte yer alan "sübzidiarite ilkesine uygun bir şekilde, sadece üye devletlerin bağımsız olarak hareket etmeleri yerine, birlikte hareket etmeleri halinde daha fazla başarı sağlanması durumunda gerekli olan yetkilere sahip ortak kurumların kurulması amaçlanır" (AB Ansiklopedisi, 2005: 430) cümlesi, ilkenin AB kurumlarını güçlendirme amaçlı kullanılmak istendiğini göstermektedir.

1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedinin 130. Maddesiyle birlikte sübzidiarite ilkesi ilk kez birlik antlaşmalarında kavram olarak yer almıştır. Senedin 130. Maddesi, çevre sorunları ile ilgili işlerden Topluluk düzeyinde daha iyi yerine getirilebilecek olanlara dair yetkileri ülkeler düzeyinden alarak Avrupa Topluluğu'na vermiştir. AB'nin kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması tartışmaları sırasında sübzidiarite ilkesi bilinmeyen bir kavram değildi. Fakat ilkenin anlaşmada yer alması aslında bir anlaşmazlığın uzlaşısını oluşturmaktadır. Başta Almanya olmak üzere, Avrupa'da bir çok ülke ve W. Churchill'den başlayarak bir çok politikacı ve düşünür ABD örneğinde olduğu gibi, birleşik bir Avrupa Devleti hayali kurmaktaydı. Bu hayale ortak olmayan İngiltere'yi ise ikna etmek mümkün olmamıştır. Politik realite gereği federalizm kavramı Maastricht Antlaşması için taşınamaz bir yük haline gelmiştir. Böylesi bir politik ortamda antlaşma müzakerelerini kurtaran sübzidiarite kavramı olmuştur. Nüans ve vurgu farklarını her taraf için tatmin edici anlamda korumasından dolayı, sübzidiarite kavramı anlaşmada federalizm talebi yerine kullanılmıştır (Lübbe, 2005: 162-163). Nitekim kavram bazıları için federalizme giden yolun bir merhalesini, diğerleri için ise kendi ulusal çıkarlarının korunmasının bahanesini oluşturmaktadır.

Böylece ilke, Maastricht Antlaşması'nın 3. maddesinin b fıkrasında yerini almıştır. Maastricht Antlaşması ile konulan ve Amsterdam değişikliklerinde olduğu gibi korunan madde şöyledir: "Topluluk, anlaşmasının kendisine tanıdığı yetkiler dahilinde ve belirtilen amaçlar için etkinlikte bulunur. Topluluk belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise sübzidiarite ilkesi gereğince hareket eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve belirlenen

⁶ 9-10 Aralık 1974'de Paris'te yapılan zirvede AT devlet ve hükümet başkanları, Belçika başbakanı ve federalizm destekçisi Loe Tindemans'tan Avrupa'nın birliğine ilişkin bir rapor hazırlamasını istemişler, Tindemans da bu konudaki çalışmalarını 1976 yılında bitirerek sunmuştur. Tindemans Raporu, federal Avrupa'nın kurulması gibi iddialı bir hedeften çok, mevcut AT kurumlarıyla ilgili olarak yapılması gereken reformlar ve başta dış politika ve güvenlik olmak üzere topluluk yetkilerinin genişletilmesi gibi acil ihtiyaçlar üzerinde durmaktaydı (AB Ansiklopedisi, 2005: 361-362).

⁷ Altiero Spinelli (1907-1986), Avrupa'nın önde gelen federalistlerinden olup, AT'de komiserlik (1970-1976) ve AP üyeliği yapmıştır.

amaçlara Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabilceği belirlenen etkinlikler sübzidiarite ilkesi gereğince yerine getirilir. Topluluğun etkinliği antlaşmadaki amaca ulaşmak için gerekli olan ölçüden fazla olamaz". Anılan madde sadece AB ve üye devlet hükümetlerine yöneliktir ve bunlar arasındaki dengeleri etkiler (AB Ansiklopedisi, 2005: 432). Bunun yanında sübzidiarite ilkesinin Maastricht Antlaşması'na konulması, genel olarak demokrasinin ve özel olarak da yerel ve bölgesel demokrasinin bir güvencesi olarak da görülmektedir. Bu ilkenin Antlaşmaya konulmasında Almanya eyaletlerinin (länder) kendi özerklik alanlarını koruma konusundaki duyarlılıklarının önemli bir payı vardır (Keleş, 2006: 83).

Antlaşma metninde yer aldığından dolayı hukuki statüye kavuşan sübzidiarite ilkesinin politik, filozofik ve teolojik kavramlaştırmalarının hukuki değerlendirilmelerde ölçüt olamayacağı, hukuksal açıdan önemli olanın sözleşmede yer alan halin olması gerektiği bizzat Avrupa Adalet Divanı Başkanı tarafından ifade edilmektedir (Skouris, 2006). Diğer taraftan da antlaşma metninde yer alan "yeterli derecede", "daha iyi" ölçütleri hukuksal içerikten yoksundur. Bu yüzden kavramlar üzerinde oluşabilecek ayrılıkları gidermek için ilkenin Avrupa Adalet Divanı'nca açılan davalar sonucunda devamlı yorumlanarak açıklığa kavuşturulması istenmektedir. Mahkeme ise böylesi bir görevi hukuksal değil politik addetmektedir. Nitekim mahkeme bu güne kadar direkt olarak sübzidiarite ilkesine aykırılıktan dolayı tek bir karar dahi vermemiştir. Zira Divan, "yargısal yönetim" suçlamasıyla karşılaşmamak için politik konulardan geri durmaktadır. Bu geri duruşa rağmen sübzidiarite ilkesi mahkemenin görmezden gelemeyeceği hukuki bir kriter olarak antlaşma metninde durmaktadır (Papier, 2006: 9-10).

İlk tartışılmaya başlandığında içi boş büyüsel bir kavramla karşı karşıya kaldığı sık sık dile getirilen sübzidiarite ilkesinin somutlaşması yolunda Avrupa Parlamentosu ve özellikle AB Komisyonu tarafından çeşitli raporlar hazırlanmış ve Komisyon düzenli olarak ilkenin kullanımına yönelik olarak yıllık raporlar yayınlanmıştır. Bu raporlar çerçevesinde Birliğin ikincil hukuksal kaynakları arasından ilkeye uymayanları ayıklanmaya başlanmıştır. Ayrıca Haziran 1992'de Lizbon zirvesinden önce özellikle Almanya'nın Bavyera ve Baden-Württemberg eyaletlerinin girişimleriyle 54 maddeden oluşan sübzidiarite ilkesi için bir "kontrol listesi" (check-list) hazırlanarak Komisyona sunulmuştur (Hach, 1995: 22-23). Maastricht Antlaşması'nın kabul edildiği günlerde Komisyon Başkanı J. Delors,⁸ Birliğin elitist ve teknokratik yapısından kurtarılarak, sübzidiarite ilkesi çerçevesinde yeniden şekillendirilmesinden bahsetmiştir (Lecheler, 1993: 26).

⁸ Jacques Delors, 1985-1995 yılları arasında Komisyon Başkanlığı yapmıştır.

1994’de oluşturulan Bölgeler Komitesi AB içinde sübzidiarite ilkesinin savunuculuğunu yapmaktadır. Komite her ne kadar danışma niteliğinde yetkilere sahipse de, kendini ülkesinin yerel yönetimlerinde kanıtlanmış 317 delegeden oluşan bir kurumun raporları diğer birlik organları tarafından önemsenmektedir. Birliğin üçüncü meclisi olma hedefini taşıyan Bölgeler Komitesi, sübzidiarite ilkesinin sınırlarını bölgesel ve yerel yönetimler lehine geliştirmeye çalışmaktadır. Komite sübzidiarite ilkesini AB politikalarının meşruiyetinin kaynağı olarak görmektedir (Delebare, 2006: 30). Bölgeler Komitesi aracılığıyla yerel yönetimler ilk kez AB düzeyinde karar ve danışma süreçlerinde resmen söz sahibi olmuşlardır (Keleş, 2006: 84).

Sübzidiarite İlkesinin İşlevi

Sübzidiarite ilkesi hakkında yukarıda ifade edilen genel bilgiler yanında, ilkenin AB açısından işlevine değinmek yararlı olacaktır. Böylece ilkenin anlamı ve etki alanı daha açık ortaya konabilecektir.

İlk olarak, Birlik çerçevesinde sübzidiarite ilkesinden beklenen temel amaç, Birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir (Eryılmaz, 2006: 80). Nitekim Maastricht Antlaşmasının 3/b maddesinde yer alan “Topluluk belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise sübzidiarite ilkesi gereğince hareket eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve belirlenen amaçlara Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabileceği belirlenen etkinlikler sübzidiarite ilkesi gereğince yerine getirilir” biçimindeki düzenleme bu durumu açıkça belirtmektedir. Ancak burada dikkat edilecek husus, sübzidiarite ilkesinin açıkça Birliğin yetki alanına dahil edilmeyen konular için kullanılacağıdır.

İkinci olarak, sübzidiarite ilkesi ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmaktadır. Özellikle tarihsel ve hukuki olarak kendilerini devlet olarak nitelendiren Almanya’nın federe devletleri ellerinde var olan yetkileri devretmemek için ilkeyi koruma kalkanı olarak kullanmaktadırlar. Birlik anlaşmasının önsözünde “halka yakın” bir yönetsel yapıyı amaç edinen AB’nin, ulus-altı yönetsel birimleri koruyacağı öngörülebilir.

Sübzidiarite ilkesinin bir diğer özelliği, yerel özerkliğin de garantisi sayılmasıdır. *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*’nın bütün AB üyesi ülkeler tarafından onaylanmasının yanında,⁹ yerel özerkliğin de ötesinde anlam içeren sübzidiarite ilkesi, yerel yönetimlerin özerkliklerinin korunmasında diğer önemli bir dayanak noktası olmuştur. Sübzidiarite ilkesi, yerel özerklik ilkesine, yetkilerin nasıl ve kim tarafından kullanılacağına belirleyerek uygulama kolaylığı sağlamaktadır. İlkenin bu anlamın da ötesinde devletin, liberal demokrasi gele-

⁹ AB’ye üye ülkelerden yalnızca Fransa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 1985 yılında imzalamasına karşın, Şartın yürürlüğe girme işlemlerini tamamlamamıştır.

neğine de uygun olarak alttan yukarı doğru kurulması gerektiğini belirttiği de iddia edilebilir. Bu anlamda ilke, merkeze ait yetkilerin bir kısmının alt yönetsel birimlere devredilmesi düşüncesiyle (desantralizasyon) farklılaşır. Çünkü desantralizasyonda, yetkilerin kaynağının merkezi yönetim olduğu baştan kabul edilmekte, ancak işlerin daha etkin görülmesi için bazı yetkilerin yerelde örgütlenmiş birimlere aktarılması istenmektedir.

Diğer taraftan sübzidiarite ilkesi, üst toplumsal yapıların, alt yapıları koruma görevi olarak da anlamlandırılabilir. İlkenin en tartışılan yönü olmasına rağmen ilkeyi, üst birimlerin alt birimlere müdahale hakkının hukuksal temeli olarak görmek anlamlı değildir. Böylesi bir anlayışın kavramın tarihsel gelişimine aykırı olduğu ortadadır. Kavram, genellikle yerel yönetimler tarafından yetki ve görevlerin alttan yukarı doğru (bireyden Avrupa Birliği düzeyine kadar) gönüllü aktarımı anlamında kullanılmaktadır (Hoffschulte, 1995: 54). Ancak aynı ilkenin ikame etme kavramı bağlamında “tek başına yapıma imkanı olmayanı beraberce yapmanın kaçınılmazlığı” (Baydarol, 1991: 19) şeklinde algılanması, Birliğin yerele müdahalesinin teorik alt yapısını kurmuş olur. Bu noktadan hareketle AB’nin aslında “merkezleşmiş bir Avrupa terimini kullanmak yerine sübzidiarite ilkesini yerleştirerek *de facto* bir Konsey üstünlüğü yaratma yolunu seçtiği” (Dedeoğlu, 1996: 153) de iddia edilebilmektedir. Ancak sübzidiarite ilkesinin temelde merkezleşme karşıtı bir söylemden yola çıktığı hatırlanırsa, bu iddianın, teorik olarak mümkün olmasına rağmen, uygulanmasının AB içinde büyük muhalefet yaratacağı öngörülebilir. Çünkü bugün için Birliğin en önemli sorunlarından biri de merkezleşmenin önüne geçebilmektir. Ayrıca bu konuda üye ülkelerle bölgesel ve yerel yönetimler görüş birliği içindedir. Nitekim bu nedenle AB, sübzidiarite ilkesine henüz herkesin kabul edebileceği bir yorum da getirebilmiş değildir.

Ayrıca sübzidiarite ilkesi, ekonomiye devlet tarafından yapılan aşırı müdahalelere karşı çıkılması için zemin oluşturmuştur. Bu eğiliminin AB içindeki yansımaları sübvansiyonların ve yapısal fonların ilkenin ışığında tekrar gözden geçirilmesi sonucunu doğurmuştur. Rekabetin AB çapında korunması uğruna, Birlik ülkelerinde yıllardan beri uygulana gelen, yerel yönetimlerin kendi ekonomilerini güçlendirmek için çeşitli yollarla firmaları sübvansiyonla desteklemeleri yasaklanmış ya da belli sınırlar dâhilinde izin verilmiştir. Bu bağlamda Federal Almanya’daki Saksonya Eyaletinin Volkswagen firmasına kendi topraklarında yatırım yapması karşılığında verdiği 90 milyon Marklık kredi, AB Komisyonu tarafından usulsüz bulunmuş ve geri iadesi istenmiştir (Fischer, 1996: 27-28). Çünkü rekabetin korunması konusu sübzidiarite ilkesi ve Ortak Pazar çıkarları gereği Birlik yetki alanı içinde görülmüş ve yerel yönetimlerin sübvansiyonlarla rekabet ortamını bozmaları engellenmek istenmiştir.

Sübzidiarite İlkesine Farklı Yaklaşımlar

Sübzidiarite ilkesi, gerek anlamından kaynaklanan farklı anlamalar, gerekse Birlik içindeki güç odaklarının farklı değerlendirmelerinden dolayı birbirinden çok farklı sonuçlara yol açacak şekilde anlaşılmuştur. Bu yaklaşımlar üç şekilde sınıflandırılabilir (Cathaly-Stellens, 1996: 84):

1. Sübzidiarite ilkesini, AB'nin mimari yapısının belirlenmesi için temel ilke kabul eden yaklaşım. Bu anlamda sübzidiarite ilkesi, bir örgütlenme ilkesidir. Alttan yukarıya doğru örgütlenmeyi öngören ilke, federal yapılanmalara da kapı aralamaktadır.

2. Sübzidiarite ilkesini, yetkilerin paylaşımı ilkesi olarak gören yaklaşım. Sübzidiarite ilkesi bu anlamda algılanırsa, AB için bir yetkiler kataloğu hazırlanması gerekmektedir. Yetkilerin sahiplerinin tanımlanması ve yetkilerin merkezin dışındaki alt birimlere doğru aktarılması (desantralizasyon) şeklinde de anlamlandırılabilir.

3. Sübzidiarite ilkesinin, sadece yetkilerin kimin tarafından kullanılacağını belirlediğini savunan yaklaşım. Sübzidiarite ilkesinin bu şekilde tanımlanması, onun "yetki genişliği" kavramıyla eş anlamlı hale gelmesi sonucunu doğurur. Yetki genişliğinde (déconcentration) yetkilerin asıl sahibinin üst birimler olduğu yaklaşımı esastır. Ancak ölçeğin elverdiği ve etkenliğin sağlanabildiği durumlarda bazı yetkilerin alt birimler tarafından kullanılması yerinde bulunmaktadır.

İlkeye farklı yaklaşımlar, Birlik içindeki güç odakları çerçevesine göre de kategorize edilebilir. Bu güç odakları; AB Komisyonu, AB Parlamentosu, Bölge-ler Komitesi, üye ülkeler, bölgesel ve yerel yönetimler olarak ifade edilebilir. Sayılan güç odaklarının ilkeye yaklaşım farklılıkları, bunların tek tek ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Avrupa Birliği Komisyonunun Sübzidiarite İlkesine Yaklaşımı

AB Komisyonu, Birlik üyesi ülkelerden seçilen, bürokratik ve teknik bir kuruldur. AB'nin yapısı gereği Komisyon, Birlik Bakanlar Kurulu gibi çalışır. Ancak kararları AB Zirvesi ya da AB Bakanlar Konseyi verdiğinden dolayı Komisyon kararların hazırlanması aşamasından itibaren sürecin bürokratik boyutunu yürütür.

Komisyonun Sübzidiarite ilkesine yaklaşımını birkaç yönden ele almak gerekmektedir. Sübzidiarite ilkesi, AB'nin bürokratik merkeziyetçiliğine tepki olarak gündeme gelmiştir. Bürokratik merkeziyetçilik sorun olduğunda ilk aklara gelen kurum AB Komisyonudur. Çünkü AB bürokrasisinin en göze batan organı Komisyondur. Birliğin çıkardığı hukuksal düzenlemeler, üye ülkelerin hu-

kuksal 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 belirlemektedir (Knemeyer, 1995: 247).

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 (Lütkehus, 1995: 10).

AB Komisyonu kendisine yöneltilen merkeziyetçilik suçlamalarına sübzidiarite ilkesiyle karşılık vermiştir. Bu konuda üye ülkelerden, özellikle İngiltere ve Danimarka'dan yükselen şikâyetler aşılmıştır. Ancak Komisyon, ülkelerden yükselen merkezileşme itirazlarına refleks olarak sübzidiarite ilkesine sarılırken, ilkenin, yetki paylaşımı ve örgütsel yapıya ilişkin yönleri olduğunun da farkına varmıştır. Bu yüzden o dönemki Komisyon Başkanı Jack Delors sübzidiarite ilkesini “dinamik bir kavram” olarak nitelendirmiştir.

Komisyon, 24.11.1993 tarihli Raporunda (Bericht der Kommission, 1) sübzidiarite ilkesini “topluluğun işlevlerinin ulusal, bölgesel ya da yerel düzeylerden hangisinde görülmesinin gerekliliğinin sistematik olarak test edilerek kararların halka en yakın birimde alınmasını sağlamak” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanım *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* ile de uyumludur.¹⁰ “Halka yakın” kavramı Amsterdam Antlaşması'nın giriş bölümünde de özellikle vurgulanmıştır.

AB Komisyonu, sübzidiarite ilkesinin öz ve amacının topluluk işlerinde etkinliğin sağlanması olduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda Komisyon, sübzidiarite ilkesinin resmi olarak ancak görevlerin kimin tarafından gerçekleştirileceğini belirlediğini, görevlerin nasıl yerine getirileceğine ilişkin bir ilke olarak kabul edilemeyeceğini kabullenmiştir (Bericht der Kommission, 1). Yani Komisyonun ilkeyi yetki genişliği gibi çok dar bir alanla sınırlı kıldığı söylenebilir.

¹⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesine göre; “Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır”.

Komisyunun sübzidiarite ilkesi karşısındaki resmi tutumu şöyledir:

- Ulusal yetkiler her zamanki gibi kural, topluluk yetkileri antlaşmalarla sınırlı olarak istisna olmalı,
- Ancak AB de kendi işlerinde engellenmemeli, dahası gerektiğinde işlerini genişletici olanaklara sahip olmalı ya da gerektiği gibi yerine getiremediği görevleri alt düzeylere devretmeli,
- Sübzidiarite ilkesi sadece belirlenmemiş yetki alanlarında düzenleyici fonksiyona sahip olmalıdır.

AB Komisyonu geliştirdiği bu tutumla sübzidiarite ilkesini somutlaştırmak üzere Edinburg zirvesinde aşğıdaki görevleri yüklenmiştir.

- Bütün kanun tasarılarını sübzidiarite ilkesi çerçevesinde gerekçelendirmek,
- Mevcut bazı kanun tasarılarını geri çekmek ve üzerinde tekrar çalışmak,
- Geçerli bütün hukuksal metinleri sübzidiarite ilkesi çerçevesinde tekrar gözden geçirmek,
- Komisyon çalışmalarını her yıl raporlandırarak Avrupa Birliği Zirvesine sunmak (Bericht der Komisyon, 2-3).

Ancak, bürokratlardan oluşan AB Komisyonu'nun sübzidiarite ilkesini korumak için büyük çaba sarf edeceğini düşünmek iyimserlik olur. Avrupa Parlamentosu gibi Avrupa halkını doğrudan temsil eden kurumların ilkenin savunusunu daha iyi yapacakları iddia edilmektedir (Lecheler, 1993: 109). Ancak Parlatentonun Bölgeler Komitesi ile rekabeti ve AB'deki parlamento anlayışının henüz İngiltere'de olduğu gibi yetkilerin yalnızca parlamentodan kaynaklandığı düşüncesine sahip olmaması bu iddiayı tartışılır kılmaktadır. Komisyonun ilkenin uygulanmasına yönelik çabalarını her yıl yayınladığı içerikli raporlardan takip etmek mümkündür. Sonuçta, AB Komisyonunun ilkeye yönelik ortaya koyduğu anlamlandırmanın yerel yönetimler açısından bir handikap oluşturduğu söylenebilir.

Avrupa Birliği Parlamentosu'nun Sübzidiarite İlkesine Yaklaşımı

Avrupa Parlamentosu (AP) 1979'dan itibaren her beş yılda yapılan seçimlerle işbaşına gelmektedir. Kurulduğu yıllarda yalnızca danışma organı olarak düşünölen Parlamento, AB gelişim çizgisine paralel olarak zamanla gerçek bir parlamento olma yönünde ilerlemiştir. Mart 1999'da Komisyon'un topluca istifasına yol açılabilecek kadar etkin denetim işlevine ve Mayıs 1999'da yürürlüğe gi-

ren Amsterdam anlaşmasından sonra Birlik içinde alınan birçok kararda ağırlıklı söz hakkına sahip olmuştur."

AB içinde parlamentonun yetkilerinin kısıtlı oluşu "demokrasi açığı" (demokratidefizit) olarak değerlendirildiğinden, Birlik politikası Parlamento'nun yetkilerinin artırılması yönünde olmuştur. Halkın AB Parlamentosu seçimlerine katılımının artırılmasıyla birlikte AB'nin halkla ilişkisinin Parlamento üzerinden kurulacağı öngörülmüştür. Bu noktada AP, AB'nin halkla daha yakın temasını sağlayabilecek olan yerel yönetimlerle rekabet içindedir. Avrupa tarihine özgü olan bölgesel halkın, ulusal halkla çıkar çatışmalarının iki meclisli yapıyı doğurması olgusu AB'nin önünde sorun olarak durmaktadır. Yerel yönetimler kendi bölgelerinde yaşayan halkın diğer bölgelerden farklılaşmış çıkarlarını savunurken, halkın temsilcisi olduğu iddiasındaki Parlamento "ortak çıkarı" savunmaktadır. İki farklı çıkarın AB içindeki temsilcileri "Bölgeler Komitesi" ve "Avrupa Parlamentosu" dur. Ancak Bölgeler Komitesi'nin henüz istenen düzeyde yetkilere sahip olduğu söylenemez.

6-8 Nisan 1994'de Brüksel'de toplanan AP ve yerel yönetimlerin ortaklaşa düzenledikleri "Yerel Yönetimler Avrupası" başlığı altındaki konferansın sonuç bildirgesinde; yerel özerklik şartının AB tarafından tanınması, Avrupa Adalet Divanına yerel özerklik ihlallerinin inceleme yetkisinin verilmesi, sübzidiarite ilkesinin alttan üste doğru bir yapılanma ilkesi olarak anlaşılması gerektiği gibi yerel yönetimlerin temel tezleri yer almıştır. Buna karşılık yerel yönetimler de Parlamento'nun "halkın temsilcisi" olduğunu kabul etmektedirler.¹¹ Belgeden anlaşılacağı üzere doğaları gereği rekabet halinde olabileceği düşünülen¹² iki farklı çıkar kümesi birbirini tanıyarak uzlaşma yolunu seçmektedirler. Böylesi bir "federal balans" sisteminin Bölgeler Komitesi'nin, Avrupa Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosundan sonra "üçüncü meclis" şekline dönüştürülerek gerçekleşeceğini öngörenler de bulunmaktadır (Lecheler, 1993: 107).

Genel olarak bakıldığında Parlamento, sübzidiarite ilkesinin Amsterdam anlaşmasında yer alış şekliyle sadece üye devletler ile AB arasında geçerliliği olan bir ilke olmasını yeterli bulmaktadır. AP'nin korkusu sübzidiarite ilkesinin üye ülkeler tarafından artık kaybolmaya yüz tutmuş "veto hakkının" tekrar diriltilmesi amacıyla kullanılmasıdır. Buna rağmen AP, sübzidiarite ilkesini Avrupa entegrasyonu için olumlu bir anayasal ilke olarak kabul etmektedir. Kararların

¹¹ Henüz yürürlüğe giremeyen AB Anayasası Parlamento'nun yetkilerini daha da artırmaktadır.

¹² *Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimlerin Birinci Konferansının Dokümanı*, 6-8 Nisan 1994, Brüksel

¹³ Langrod yerel çıkarların savunulmasını, çoğunluk ilkesi, eşitlik ve herkese eşit standartların uygulanması ilkesi ile bağdaştıramamaktadır. (Bkz. Kemal Görmez, *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara-1997, s.62.) Langrod'un görüşleri demokrasi karşıtlığı olarak algılanmıştır. Bizce bu görüşün demokrasi ile yerel yönetim anlayışının uyumsuzluğu olarak kabul edilmesi zor olsa da, getirdiği bakış açısı önemsenmelidir. Bu bakış açısından konuya yaklaşıldığında, eşitliğin ve çoğunluğun tezahür ettiği parlamentodan yerelin çıkarlarını her zaman savunmasını beklemek boşunadır.

halka en yakın birimlerde alınmasındaki önemi vurgulamakla birlikte, ilkenin aşırı bölünmeye yol açmasına karşıdır. Sübzidiarite ilkesinin ulusallığın çözülmesine neden olmasından çekinmektedir (Schiffauer, 1995: 71-75).

Üye Ülkelerin Sübzidiarite İlkesine Yaklaşımı

Üye ülkelerin sübzidiarite ilkesine yaklaşımları iki temel çizgiyi taşımaktadır. Birincisi Almanya, Belçika ve Avusturya gibi devletlerin yerel yönetimlerin tezlerine yakınlıkları, ikincisi de İngiltere, Danimarka, İrlanda gibi Anglosakson parlamenter sistemlerin ilkeyi “ulusal” çıkarlarının korunmasında payanda kılan yaklaşımlardır.

Sübzidiarite ilkesinin tanımsal yelpazesinde her üye ülke kendi çıkarları açısından birkaç argüman bulabildiğinden ilke hiç biri tarafından reddedilmemiştir. Maastricht Antlaşması’nda hukuk normu olarak yer alan sübzidiarite ilkesi, halen bir anlamsal açıklığa da kavuşturulmamıştır. Bugünkü haliyle sübzidiarite ilkesinin AB için anlamı, ne İngiltere’nin istediği gibi topluluk hukukundan kaçış yolları yaratacak ve bugüne kadar erişilmiş bütünleşme seviyesini geriletecek argümanlara, ne de Almanya’nın istediği gibi federal yapılanmanın temel argümanlarına sahiptir (von Donat, 1995: 16).

Avrupa Birliği’nin gelecekte alacağı konum belirlenmeden sübzidiarite ilkesinin Avrupa için nasıl somutlaşacağını öngörmek oldukça zordur. Aynı şekilde sübzidiarite ilkesini Avrupa için tanımlamadan da Birliğin hangi yönde ilerleyeceğini belirleyebilmek de güçtür (Lecheler, 1993: 143). Sorun çözücü Avrupa için, sübzidiarite henüz öncelikli konular arasında değildir. Bu, ilkenin önemsizliğinden değil, bilakis belirleyici nitelikte sonuçlar doğuracağından kaynaklanmaktadır. O nedenle Avrupa Birliği sübzidiarite ilkesini anmakla yetinmiş, somutlaştırılmasını zamana bırakmıştır denilebilir.

Yerel Yönetimler ile Bölgeler Komitesi’nin Sübzidiarite İlkesine Yaklaşımları

Bölgeler Komitesi, yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliğindeki temsilcisi olduğundan, Komitenin sübzidiarite ilkesine yaklaşımı yerel yönetimlerin yaklaşımıyla paralellik taşımaktadır. Bölgeler ile yerel yönetimlerin yaklaşımları için iki farklı yaklaşımdan bahsedilemez. Bölgeler ile yerel yönetimler arasındaki “baş aktörlük” çekişmesi konu açısından görmezlikten gelinebilir. Çünkü sübzidiarite ilkesi ile amaçlanan alt yönetsel birimlerin (yerelin) özerkliği ise, öncelikle bölgelere mi yoksa yerel yönetimlere mi sağlanacağı önemlidir. Öncelikle önemli olan özerkliğin var olmasıdır.

1-3 Ekim 1996’da Brüksel’de yapılan Avrupa’daki yerel yönetimlerle ilgili bütün kurumların katıldığı toplantıda yerel yönetimlerin sübzidiarite ilkesine yönelik beklentileri ve yaklaşımları ortaya konmuştur. Konferansa “AP”, “Böl-

geler Komitesi”, IULA-EMME’nin Avrupa Temsilcisi konumundaki “Avrupa Bölgeler ve Yerel Yönetimler Komitesi”, “Avrupa Bölgeler Konseyi” ve Avrupa Konseyinin bir kurumu olan “Avrupa Yerel Yönetimler ve Bölgeler Kongresi” katılmışlardır (Baltsch, 96: 263).

Konferansa katılan temsilciler yerel yönetimlerin Avrupa entegrasyonu için vazgeçilmezliklerini vurgularken, Birlik içinde yaşayan yurttaşların büyük bir kısmının öncelikle kendilerini yerel ve bölgesel özellikleriyle tanımladıklarını belirtmişlerdir. Birlik içindeki önemlerini özellikle vurgulayan yerel yönetimlerin ilk isteği sübzidiarite ilkesinin Birlik antlaşmalarında bölgeler ve yerel yönetimler lehine genişletilmesi olmuştur.

Yerel yönetimler, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının” Birlik tarafından da imzalanarak Birlik hukukuna dâhil olmasını arzu etmektedirler. Bu çerçevede sübzidiarite ilkesinin yerel yönetimlerin özerkliği yönünde argüman oluşturduğu düşünülmektedir.

Sübzidiarite ilkesinin AB antlaşmalarında yer alan şekliyle yerel özerklikleri garanti altına alamayacağı açıktır. Çünkü antlaşma öncelikle sübzidiarite ilkesinin sadece Birlik ile üye ülkeler arasında geçerli olduğunu belirterek yerel yönetimleri şimdilik dışlamıştır. Buna rağmen yerel yönetimler sübzidiarite ilkesini yerel özerkliğin korunması için araç olarak kullanmaktadırlar (Heberlein, 1996: 6).

Yerel yönetimler sübzidiarite ilkesini, kendi güçlerinin yetmediği alanlarda bazı yetki ve görevlerini üst yönetsel birimlere gönüllü devrettikleri şeklinde algılamaktadırlar. Böylesi bir algılamamanın “Toplum Sözleşmesi” kavramı ve “liberal demokratik devlet” olgusu ile örtüştüğü söylenebilirse de, bugün AB içinde bu söylem itirazlara yol açmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin kendi haklarını AB düzeyinde savunmada katettikleri yol gözlemlenirse, -örneğin Bölgeler Komitesinin kurulması ve gelişimi- sübzidiarite ilkesinin yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi ulaşılmaz bir durum değildir.

Ayrıca sübzidiarite ilkesinin Avrupa Adalet Divanı tarafından hukuksal açıdan korunması gerektiğine inanılmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliklerine müdahale edildiğinde, yerel yönetimlere ya da Bölgeler Komitesine Avrupa Adalet Divanı nezdinde dava açma hakkı tanınması istenmektedir. Amaçlanan, hukuksal içtihatlarla sübzidiarite ilkesinin tanımlanmasını ve geliştirilmesini sağlamaktır. Ancak böylesine bir gelişmenin “politikanın kanunlaştırılmasına” yol açacağı endişesi taşınmaktadır (Blanke, 1995: 113). Hirsch ise, Birlik antlaşmasındaki sübzidiarite maddesinin sadece “politik çağrışım” olarak ele alınamayacağını, Amsterdam antlaşmasının 220. Maddesi¹⁴ gereğince Avrupa

¹⁴ 220. Madde: Avrupa Adalet Divanı bu anlaşmanın uygulanmasında ve yorumlanmasında hukukun korunmasını sağlar.

Adalet Divanının sübzidiarite ilkesinin denetimini yapması gerektiğini söylemektedir (Hirsch, 1995: 102).

Berzeg, sübzidiarite ilkesinin yerel yönetimlerin istediği gibi uygulanmasının balkanlaşmaya yol açacağı ya da entegrasyon sürecini geriye çevireceği şeklindeki endişeleri yersiz bulmaktadır. Ona göre, orta çağ gibi yerelliğin başat özelliği belirlediği yapılanma şekli nasıl merkezi devletleri doğurduysa, aynı mantık esas alındığında yerellik zorunlu olarak merkezileşmeye yol açmaktadır (Berzeg, 1996: 97).

İlkenin AB Anayasası'nda¹⁵ Düzenleniş Şekli

Aralık 2000'de gerçekleştirilen Nice Hükümetlerarası Konferansı'nın bir girişimi olarak, "Avrupa Birliğinin Geleceği Üzerine Tartışma" forumu açılmış ve 14-15 Aralık 2001 tarihinde Laeken Zirvesinde, 2004 yılında gerçekleştirilmesi düşünölen ve Avrupa'nın Geleceği'nin tartışılacağı bir sonraki hükümetlerarası konferansa ilişkin hazırlıkların mümkün olduğu ölçüde geniş ve şeffaf şekilde gerçekleşmesi amacıyla bir konvansiyonun oluşturulması konusunda bir bildiri kabul edilmiştir.

İlk toplantısını 28 Şubat 2002'de yapan Konvansiyon 15 aylık bir sürede Avrupa Anayasası Taslağı oluşturularak, 20 Haziran 2003 tarihinde Selanik Zirvesi'nde Konsey'e sunmuştur. Konvansiyon tarafından sunulan taslak, Ekim 2003 tarihinde hükümet temsilcilerini, Avrupa Komisyonu ve Avrupa Parlamentosu temsilcilerini bir araya 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 varılmıştır.

Avrupa Birliği Anayasası 29 Ekim 2004'te, 1957'de Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Antlaşması'nın imzalandığı salonda düzenlenen bir törenle AB üye ve aday ölkelerin liderleri tarafından imzalanmıştır. AB Anayasası, Avrupa Birliği'ne üye ölkelerin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımı temsil etmektedir. Anayasa, AB'nin temelini oluşturan kurucu antlaşmaları ve bugüne kadar onları değiştiren ek tüm antlaşmaları tek ve yeni bir metinde bütünleştirmekte ve AB'ye tüzel kişilik kazandırmaktadır.¹⁶

¹⁵ AB Anayasası'nın resmi adı "Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma"dır.

¹⁶ AB Anayasası'nın yürürlüğe girebilmesi için her ölkenin, ulusal yasalarına göre 2 yıl içerisinde onaylama sürecini bitirmesi gerekiyordu. Başlangıçta 6 üye ölkenin AB Anayasasını ulusal parlamentolarında oya sunması, aralarında Almanya, Fransa, İngiltere, İrlanda, Danimarka, İspanya ve Portekiz'in de yer aldığı dokuz ölkenin de AB anayasası için referanduma gitmesi kararlaştırılmıştı. AB üyelerinden Almanya, Avusturya, İspanya, İtalya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Slovenya, Slovakya, Yunanistan Anayasa'ya onay vermiş, ancak 2005 yılının Haziran ayında yapılan referandumlarda AB'nin iki kurucu üyesi Fransa ve Hollanda'da, seçmenlerin AB Anayasası'nı reddetmesi belgenin geleceği açısından bir belirsizliğin doğmasına yol açmıştır. Bu gelişmelerin ardından Brüksel'de toplanan AB Zirvesi Avrupa Anayasası'nın onay sürecinin uzatılması konusunda karar almıştır. Halen AB Anayasası'nı onaylanan öлке sayısı 15'tir.

AB Anayasası eğer yürürlüğe girerse, diğer kurucu antlaşmaların yerine geçerli olacağından, doğal olarak sübzidiarite ilkesi ile ilgili bazı düzenlemeler içermektedir. AB Anayasası'nın "Birliğin Yetkileri" başlıklı 11. maddesinde sübzidiarite ilkesine ilişkin temel bir düzenleme yapılmakta, ayrıca Anayasa'ya ekli "Sübzidiarite (İkincillik) ve Oransallık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol" ile de, sübzidiarite ilkesinin kullanımına ilişkin daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmektedir. Madde I-11'e göre, "Birlik yetkilerinin kullanımı, sübzidiarite ve oransallık ilkelerine göre icra edilir."

AB Anayasası ve Ekli protokoller göz önünde bulundurulduğunda, sübzidiarite ilkesinin genel hatlar ile aşağıdaki şekilde düzenlendiği görülmektedir:

- Her şeyden önce bu ilke, AB'nin inhisari yetki¹⁷ alanına girmeyen konularda geçerlidir.
- Dolayısıyla koordine (paylaşılmış) yetki alanlarında¹⁸ AB ancak, aşağıdaki şartlar gerçekleşmişse ikincil bir mevzuat çıkarabilmektedir:
 - 1- Eğer üye devlet tarafından alınacak tedbir/tasarruf, bu tedbir/tasarrufla hedeflenen amacı merkezi, bölgesel veya yerel seviyede yeteri kadar gerçekleştirilmeyecekse, ancak bu durumda AB düzeyinde bir tedbir/tasarruf alınabilir. Fakat bu durumda dahi:
 - 2- AB'nin aldığı tedbirin; üye devletinkine nazaran hem etki, hem de ölçek olarak AB düzeyinde daha iyi gerçekleşeceği söz konusu olmalıdır (Arıkan, 2005: 21-22).

Yine "Ulusal Parlamentolar Protokolü"ne göre; Komisyon elindeki bütün danışma dokümanlarını (yeşil ve beyaz kitapları), yıllık yasama programlarını ve Konsey ile Avrupa Parlamentosu'na gönderdiği tüm yasama strateji ve planlarını ulusal parlamentolara iletmek zorundadır. Ayrıca Komisyon, taslak Avrupa yasama tasarruflarını da Avrupa Parlamentosuna ve Konseyine 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. Üye devletlerin en az 1/3'ünün görüşü, sübzidiarite ilkesinin gözetilmediği yönünde ise, yasama taslağının gözden geçirilmesi gerekmektedir. Tüm bunlara ilave olarak, sübzidiarite ilkesinin ihlal edildiği hallerde AB Adalet Divanı da; AB Anayasasının III/365. maddesi çerçevesinde açılan iptal davası yoluyla AB tasarrufunu daha sonra da iptal edebilmektedir (Arıkan, 2005: 21-22).

¹⁷ Inhisari yetki alanları için bkz. Madde I-13.

¹⁸ Paylaşılmış yetki alanları için bkz. Madde I-14.

İlkenin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Genel olarak Türk kamu yönetiminin belirleyici özelliklerinden birisi de, teşkilat yapısının güçlü merkezi yönetim esasına dayanmasıdır. Türkiye'deki ve diğer ülkelerdeki merkezîyetçi devlet yapısı genel olarak ulus-devlet yapılanmasının bir sonucudur. Çünkü "ulus-devletler, tanımlarını asıl olarak merkezi yönetim ağırlıklı örgütlenmelerinden alan yapılardır. Bu özellik, son iki yüzyıl boyunca, yapı ister federal ister üniter olsun, devletlerin tümü için geçerli olmuştur. Küreselleşme süreci, ulus-devleti gelenekselden farklı bir tanıma kavuştururken, bu yapıya da müdahaleyi gündeme getirmekte ve ulus-devlet içindeki merkez -yerel dengesini ademi merkezîyetçilik ilkesi temelinde ve ikincisi lehine yeniden düzenlemeyi talep etmektedir" (Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001: 8). Bu doğrultuda meydana gelen merkezîyetçilikten uzaklaşma, (i) Hiyerarşik yapılarda üst kademedeki daha alt kademeye yetki devri, (ii) Merkezden taşraya yetki aktarımı ya da yetki genişliği, (iii) Merkez -taşra yönetiminden yerel yönetimlere yetki göçerimi biçiminde olmaktadır (YYÖİKR, 2001: 8).

Bunun yanında Türkiye'de vatandaşa sunulan kamu hizmetlerinin etkinlik ve kalitesine ilişkin bir takım sorunlar da vardır. Bu sorunların bir kesiminin aşırı merkezîyetçilikten kaynaklandığı yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır. Bu nedenle, özellikle 1980'li yılların ortalarından bu yana merkezîyetçiliği azaltıp, bununla paralel olarak yerel yönetimleri güçlendirme yönünde güçlü bir talep oluşmuş, bu bağlamda bazı öneriler geliştirilmiştir. Örnek olarak, KAYA Genel Raporunda (1991: 188), "il düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskan, tarım-köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkililiğini artırabilecek nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve akçal kaynakları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır" biçiminde temel ve önemli bir öneri yer almıştır.¹⁹

Bunun yanında, Türkiye'nin 1988 yılında bazı maddelerine çekince koyarak taraf olduğu ve 1991 yılında da uygun bulunduğuna dair kanun çıkarılan²⁰ "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"da yerel yönetim sisteminin güçlendirilmesi yönünde dolaylı bir etkide bulunmuştur.

¹⁹ Ayrıca benzeri öneriler ve daha geniş değerlendirmeler için örnek olarak bkz. Fethi Aytaç, *Merkezi İdare-den Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara-1994; Ziya Çoker, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara-2003.

²⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanması Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, 8. 5. 1991 yılında kabul edilmiş, 21 Mayıs 1991 tarih ve 20877 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bakanlar Kurulu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını, 06.08.1992'de 92/3398 sayılı Karar ile onaylamış ve Bakanlar Kurulu Kararı 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

Dolayısıyla gerek dünyadaki gelişmelerin etkisi ile gerekse de Türkiye'nin kendi ihtiyaçları doğrultusunda merkezîyetçiliğin hafifletilip, yerel yönetim sisteminin güçlendirilmesi konusunda akademik çevreler ve uygulayıcılarda önemli oranda bir görüş birliği ortaya çıkmıştır. Ancak bu kapsamda daha özerk ve güçlü yerel yönetim talebinin demokrasi ve demokratikleşmenin ilerlemesi değil, tersine dağılma, sömürgeleşme ve demokratikleşme sürecinde daha geriye savrulma anlamına geldiği yönünde görüşler de dile getirilmiştir (Güler, 1997: 75).

Yukarıda anılan faktörlerin etkisiyle Türkiye'de 1990'lı yılların başından bu yana yerel yönetim sistemini güçlendirme amaçlı bir çok tasarı veya taslağın hazırlandığı, ancak bunlardan somut bir sonuç elde edilemediği bilinmektedir. Buna karşın AB'ye giriş sürecine ilişkin ilerlemelerin kaydedilmesinin de etkisiyle (aday ülke olmak vb.), yerel yönetimler lehine somut düzenlemelerin 2004 yılından bu yana gerçekleştiği görülmektedir. Çünkü AB, aday ülkelerin kamu yönetimi sistemini değerlendirirken yerel özerkliğin ne düzeyde olduğu, yerel yönetimlerin merkezden bağımsız mali kapasitelerinin bulunup bulunmadığı gibi konuları da göz önünde bulundurmaktadır (Balcı, 2005: 28).

Türkiye'nin Birliğe tam üye olması durumunda, bunun Türkiye'deki yönetim yapısı ve işleyişi üzerinde önemli etkilerde bulunacağı, hatta bunun adaylık sürecinde de kendisini oldukça hissettirdiği açıktır. Birlik sürecine dahil olan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin yanında, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir (Arıkan, 2004: 39).

Sübzidiarite ilkesinin Türkiye üzerindeki muhtemel etkisi üzerinde düşünüldüğünde belki Fransa'nın Birlik içinde geçirdiği değişim bize bazı bilgiler sunabilir. Fransa'da, 1982 yılında başlayan desantralizasyon süreci Mart 2003'de kabul edilen anayasal değişikliklerle yeni bir boyut kazanmıştır. Fransız Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (*l'organisation décentralisée de la République*) şeklinde değiştirilerek "üniter devlet" ifadesi çıkarılmış, böylece, sübzidiarite ilkesi ve Cumhuriyetin ademi-merkezîyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Bunların yanında, yerel meclisleri toplantıya çağırma amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur (Arıkan, 2004: 39).

Türkiye'nin kabul ettiği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinde ismen olmasa da, anlam olarak sübzidiarite ilkesi yer almaktadır. Ancak Türkiye üniter devlet yapısını koruyarak Şart'ın gereklerini yerine getirme yolunu seçmiştir. Nitekim ilke üniter devlet yapısı içinde de uygulanabilir bir niteliktedir. Dolayısıyla ilke ile federal devlet yapısı arasında zorunlu bir birliktelik yoktur. Bunun yanında ilkeyi içeren 4/3. maddeye çekince konulmaması, ilkeyi iç hukuk açısından bağlayıcı duruma getirmiştir (Keleş, 2006: 488-499). Bunun yanında, AB'ye ait bir ilke olarak sübzidiarite ilkesinin Türkiye'de uygulanmasının önünde bazı zorluklar olmakla birlikte, ilkenin uygulanmasının birtakım yararlar ortaya çıkarabileceği yönünde görüşler ifade edilirken (Özcan, 2001: 220-225); bu ilkenin Türkiye'de uygulanmasının birtakım zararlı sonuçlarının olacağı ve en azından şimdilik Türkiye'deki siyasal, yönetsel, toplumsal gerçeklere uygun olmadığı yönünde görüşler de vardır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 5-30).

Bu bağlamda şunu da vurgulamak gerekir ki, ilkenin uygulanmasına ilişkin sabit bir yapının var olmaması, Türkiye açısından sübzidiarite ilkesini kendi koşulları perspektifinde değerlendirip uygulama imkanı vermektedir. Nitekim Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda, "devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik ilkesi yerine ademi merkeziyetçilik esasına uygun örgütlenmenin... Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve jeopolitik konumu nedeniyle hedeflerine ve koşullarına uygun ve kabul edilebilir" olmadığı vurgulanmıştır. Ancak merkeziyetçilik ilkesini koruyarak yerel yönetimleri güçlendirmek ve özerkliğe sahip kılmak mümkündür ve genel olarak bu istenen bir durumdur. Böylece merkeziyetçilik ilkesinin deformasyonu sonucunda ortaya çıkabilecek birtakım sorunlar da önlenebilir ve yönetsel karar mekanizmaları çoğaltılarak/genişletilerek halkın karar verme ve yönetme sürecinde doğrudan yer alması sağlanabilir (Güler, 2000: 25). Dolayısıyla burada önemli olan yerel yönetimlerin hangi oranda güçlendirileceğidir. Zaten bu konuda 2004 yılından buyana belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi yasalarının yenilenmesiyle belirli bir uygulama gerçekleştirilmiştir. Yeni düzenlemelerin *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı* doğrultusunda yapıldığı söylenebilir. Bu kapsamda yeni yasalarla yerel yönetimlerin (il özel idaresi ve belediyelerin) üzerindeki idari vesayet denetiminin azaltıldığı, dolayısıyla özerklik düzeylerinin artırıldığı, iç örgütlenmelerinde bu birimlere belli bir inisiyatif alanının tanındığı, demokratik ve katılımcı niteliklerinin artırıldığı görülmektedir.²¹ Bundan sonrası için önemli olan uygulamanın izlenip, aksayan veya beklenen sonuçları doğurmayan kısımlar için gecikmeden düzeltici önlemlerin yaşama geçirilmesidir.

²¹ Yalnız il özel idareleri ve belediyelerin mali kaynaklarını düzenleyen yeni bir yasanın henüz çıkmamış olması bu konuda bir eksikliğin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Sonuç

Sübzidiarite ilkesi ilk olarak Katolik Kilisesi tarafından, aşırı bireyci veya totaliter anlayışlara karşı dile getirilen bir ilke iken, 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi ile AB hukuksal sistemi içine taşınmıştır. Ardından Maastricht Anlaşması'nda da ilkeye yer verilmiş (md. 3), "Topluluk, belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise, sübzidiarite ilkesi gereğince hareket eder" biçiminde bir düzenlemeye gidilmiştir. Ancak anlaşmalarda ilkenin tanımlanması yoluna gidilmediği görülmektedir. İlke henüz yürürlüğe girmemiş AB Anayasasına da konulmuş ve yine Anayasa'da ilkenin istenen yönde kullanılabilmesi için, üye ülkeler ile AB Adalet Divanı'na bir çeşit koruyuculuk görevi verilmiştir.

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 kullanma yönünde yoğun bir gayret içinde oldukları söylenebilir. Nitekim 6-8 Nisan 1994'de Brüksel'de Avrupa Parlamentosu ve yerel yönetimler tarafından ortak düzenlenen "Yerel Yönetimler Avrupa'sı" adlı konferansın sonuç bildirgesinde sübzidiarite ilkesinin alttan üste doğru bir yapılanma ilkesi olarak anlaşılması gerektiği yönünde görüşler yer almıştır.

Bu bağlamda sübzidiarite 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.

Türkiye AB'ne üye olduğunda resmi bir biçimde bu ilkenin muhatabı olacaktır. Üniter yapıyı benimsemiş olan ve kamu hizmetlerinin halka sunumunda merkeziyetçiliğin ağır bastığı bir ülke olan Türkiye'nin sübzidiarite ilkesinden etkilenmemesi olası görünmemektedir. Halen ilkenin ulus devletler içinde nasıl uygulanması gerektiğine dair Birlik içinde oluşan bir mutabakattan bahsetmek

zordur. Dolayısıyla üyelik durumunda Türkiye'nin ilkenin uygulanması ile ilgili olarak kendi yaklaşımlarını geliştirmesi mümkündür.

Kaynakça

- Arıkan, Ayşe Saadet (2005), "Avrupa İçin Anayasa Andlaşması ve Türkiye: Avrupa Birliği Hukuku ve Ulusal Hukuk İlişkisi", www.anayasa.gov.tr.
- Arıkan, Yeşeren Eliçin (2004), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş*, Mart, s. 38-54.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konseyi (1995), *Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimlerin Birinci Konferansının Dokümanı* (1994), 6-8 Nisan, Brüksel.
- Aytaç, Fethi (1994), *Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler*, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı, Ankara.
- Balcı, Asım (2005), "Türkiye ve AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, Aralık, s. 23-37.
- Baltsch, Barbara (1996), "Für ein demokratisch und solidarisches Europa", *EU Kommunal*, Nr. 6/96.
- Baydarol, M. Can (1991), "Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT'de İkame Etme (Subsidiarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açılarının Anlaşılması Çerçevesinde Avrupa'nın Görünümü ve AT Tipi Federalizm Arayış Sürecinin Tanıtımı", *İ.K.V. Dergisi*, Sayı 95-96, Eylül-Ekim, s. 16-21.
- Baydarol, M. Can (1992), "AT İçinde yeni Eğilimler: Yeni Bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT'de İkame Etme (Sübzidiarite) Kavramına Bağlı Olarak geliştirilen Bakış Açıları", *IKV Dergisi*, Sayı: 99, Ocak.
- Berzeg, Kazım (1996), "Liberalizmin İki Determinist Tezahürü: Küreselleşme ve Yerelleşme", *Liberal Düşünce Dergisi*, Güz, s.97.
- Blanke, Herman Josef (1995), "Normativer Gehalt und Justizrabität des Subsidiaritätsprinzips nach Art.3b.EGV", *Das Subsidiaritätsprinzip in der EU* (Hrsg. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen (Ed.) (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını No: 283, Ankara.
- Burns, E. McNall (1984), *Çağdaş Siyasal Düşünceler 1850-1950*, (Çev. A. Şenel), Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.
- Canatan, Bilal (2005), "Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı 'Subsidiarity'", *Liberal Düşünce*, Bahar-Yaz.
- Cathaly-Stelkens, Anne (1996), *Kommunale Selbstverwaltung und Ingerenz des Gemeinschaftsrechts*, Nomos Verlag, Baden Baden.

- Çoker, Ziya (2003), *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Dedeoğlu, Beril (1996), *Adım Adım Avrupa Birliği*, Çınar Yayınları, İstanbul.
- Delebare, Michel (2006), "AdR ist Verfecter der Subsidiaritaet: Für Ein besseres Europa", *Kommunal-Offizielles Organ des Österreichischen Gemeinden*, Nr.11, Nov.
- Dinan, Desmond (Ed.) (2005), *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, Cilt I-II, Kitap Yayınevi, İstanbul
- Eryılmaz, Bilal (2006), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Fischer, Michael (1996), "Staatliche Beihilfen/Sturukturpolitik-Gefearliche Tendenzen", *EU-Magazin*, 12.
- Florin, Christiane, *EU-Reform-Das haben Sie davon*, *Verlagsbeilage der Vertretung der Europäischen Kommission*, Verlagsbeilage der Vertretung der Europäischen Kommission, Bonn (t. y.).
- Görmez, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref (2001), *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Güler, Birgül A. (1997), "Küreselleşme ve Yerelleşme", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 3, Temmuz, s. 62-77.
- Güler, Birgül A. (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi, Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan, s. 14-29.
- Hach, Renata (1995), "Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Bundesregierung", *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union* (Hrgs. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Heberlein, Horst (1996), "Maastricht II- Einstieg in das Europa der Kommunen", *Bayrische Verwaltungsblätter*, 1/ Januar.
- Heinemann, Friedrich (1996), "Subsidiarität: mehr Dezentralisierung", *EU Magazin*, 3.
- Hirsch, Günter (1995), "Die Auswirkungen des Subsidiaritätspprinzips auf die Rechtsetzungsbefugnis der EG", *Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut der Universität des Saarlands*, nr. 330, Saarbrücken.
- Hirsch, Günter (1995), "Die Europäische Gerichtshof Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzipis auf die Rehtsetzung der EG", *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzipis in der EU- Erfahrungen und Perspektiven* (Hrgs. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Hoffschulte, Heinrich (1995), "Kommunale Selbsverwaltung im Europa der Kommunen", *EU-Kommunal*, Mearz-April.
- http://www.abgs.gov.tr/uploads/files/AB_Terimler_Sozlugu.pdf.
- <http://www.adalet.gov.tr>.
- http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html.
- <http://www.deltur.cec.eu.int>.

- Karakılçık, Yusuf-Özcan Ayşe (2005), "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 4, Ekim, s. 5-30.
- Keleş, Ruşen (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Knemeyer, Franz.-Ludwig (1995), "Gemeinden in Europa- zur Verankerung gemeintliche Mitwirkungsrechte in den Europäischen Verträgen", *Bay. GT Zeitung*, 11.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993), *Bericht der Kommission an der Europäischen Rat über die Anpassung der Geltenden Rechtsvorschriften an das Subsidiaritätsprinzip*, Dokumente, Kom (93) 544 endg., 24.11.1993, Brüksel.
- Lecheler, Helmut (1993), *Das Subsidiaritätsprinzip*, Duncker und Humblot, Bonn.
- Lütkehus, Reiner (1995), "Eurolobbying", *EU-Magazin*, Sayı 9.
- Özcan, Mehmet (2000), "Subsidiarite (Hizmette Yerellik) İlkesi: Avrupa Birliğindeki Uygulama ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Papier, Hans-Jürgen (2006), "Das Subsidiaritätsprinzip als Bremse des schleichenden Zentralismus in Europa?", <http://www.uni-tuebingen.de/uni/wwa/download/Ringvorlesung/Prof-Papier-das-subsidiaritaetsprinzip.pdf>.
- Schiffauer, Peter (1995), "Das Europäische Parlament", *Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der EU-Erfahrungen und Perspektiven* (Hrsg. Rudolf Hrberk) Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu* (2001), DPT, Ankara.
- Skouris, Vassilios, (2006) "Die Rolle des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtssprechung des EuGH", <http://www.ue2006.at/de/News/Speeches-Interviews-/1904skouris.htm/?month=38day=1>.
- TODAİE (1991), *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu*, Yayın no: 238, Ankara.
- Veter, Erwin (1994), "Subsidiarität: Zauber Wort für Europaskeptiker", *EU Magazin*, s. 11.
- von Donat, Marcell (1995), "Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union aus der Perspektive der Europäischen Kommission", *Das Subsidiaritätsprinzip in der Europäischen Union* (Hrsg. Rudolf Hrbek), Nomos Verlag, Baden-Baden.
- Weinacht, Paul-Ludwig (1995), "Aktive und passive Subsidiarität: Prinzipien Europäischer Gemeinschaftsbildung", *Aus Politik und Zeitgeschichte-Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, 13. Januar.

