

Süleyman Demirel Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Y.2001, C.6, S.1 s.1-21.

## SUBSİDİARİTE İLKESİ (İKİNCİLLİK İLKESİ) VE AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÜNLEŞME SÜRECİNE ETKİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Doç. Dr. Enver BOZKURT\*  
Yrd. Doç. Dr. Mehmet ÖZCAN\*\*

### ÖZET

*Avrupa Birliği Antlaşmasına göre, Topluluk, amaçlanan bir hedefe üye devletlerin yapacağı tasarruflar ile tam olarak ulaşamayacağı dolayısıyla, hedefin Topluluk tarafından yapılan bir tasarrufla daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği durumlarda tasarrufla bulunur. Ayrıca bu prensibe göre, eğer tasarruf üye devlet tarafından yapılacak ise bu durumda da mümkün olduğu ölçüde yönetimin en alt kademeleri (halka en yakın yerel idare) tarafından yapılacak icraatla bu hedefe ulaşılması sağlanmalıdır. Hatta subsidiarite prensibinin temelinde yatan düşünceye göre, sözü edilen "en alt kademenin" de yapılacak tasarruf konusunda, ancak, bizzat halk tarafından icraatta bulunulamaması durumunda devreye girmesi söz konusudur.*

*Halkın yönetime etkin bir şekilde katılmanın bir aracı olarak bu ilke, 1990' dan bu yana Avrupa bütünleşmesine de önemli katkısı olmaktadır. Ancak farklı politik çıkarlar, ilkeyi farklı şekillerde tanımlayarak ilkenin aşırı merkezileşme yolunda bir araç olarak da kullanılması yolunu açmaktadırlar. Makalede subsidiarite ilkesinin bu farklı tanımlarından yola çıkarak, Avrupa bütünleşmesine olan katkısı ele incelenmiş ve bu süreçte ilkenin önemi anlatılmıştır. Bütünleşme sürecinde eğer bu ilke yerine iki vitesli Avrupa tartışmalarında olduğu gibi, farklı enstrümanlar kullanılacak olursa AB bütünleşme süreci değişik bir boyut kazanacak ve arzu edilen bütünleşme tamamlanamayacaktır.*

*The principle of subsidiarity implies that, the public authorities do not take action when this can be done adequately and effectively by regional, local authorities and by citizens. The principle also introduces the concept of gradation, i.e. higher level of government act only, when lower levels cannot do satisfactorily. As a constitutional principle Article 5 of the EUT defines the subsidiarity not only as a criterion for exercising shared powers between the Union and member States, but also as a criterion for sharing powers and*

\* SDÜ İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi

\*\* Polis Akademisi Öğretim Üyesi

*responsibilities among all levels of government in the European Union. Subsidiarity in general, strengthens democratic legitimacy in as much as it avoids the creation of an excessively centralised European power disconnected from the ordinary citizens.*

*However, the principle has been described in different ways by different political interests. So that there is always an inherent danger in the principle of subsidiarity. The principle could also be used as a means of excessive centralisation. In this article, The effects of this principle on the European integration, has been discussed and examined from these conflicting point of views. Nonetheless, It could be said that the principle of subsidiarity is the best suitable means among the others for European integration.*

---

*Subsidiarite ilkesi, Avrupa bütünleşmesi, yerel yönetimler, demokrasi. Subsidiarity, European integration, local authorities, democracy.*

## 1. GİRİŞ

20. yüzyılda milyonlarca insanın öldüğü iki büyük savaşa sahne olan Avrupa kıtasının daha fazla yıkım ve acıyı çekecek gücü kalmamıştı. Bu nedenle Avrupa'da bir takım devletler öncelikle sanayinin hammaddesi olan kömür ve çelik ve atom enerjisi olmak üzere işbirliği yapma kararı aldılar. 1957 yılında bu işbirliği daha da ileri götürülerek Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), altı Avrupa devleti tarafından kuruldu. Bu şekilde başlayan bütünleşme süreci bazen yavaş, bazen hızlı şekilde seyreterek bugün 15 üyeli yaklaşık 380 milyon nüfuslu bir alanda ekonomik ortaklıktan çıkmış, ortak savunma, dış politika, adalet ve içişleri konularında da hep birlikte hareket etme yönünde karar almıştır. Bu haliyle diğer Avrupa devletleri tarafından da üyelik için başvuru kabul için sırada beklenen, dünyanın en önemli bölgesel örgütü olmuştur. Yeni milenyum ile AB iki önemli gelişme ile karşı karşıya gelmiştir. Bunların birincisi Merkezi ve Orta Avrupa ülkeleri, Kıbrıs, Malta ve Türkiye ile bütünleşme, diğeri ise ekonomik ve parasal birliğin üçüncü boyutunun gerçekleştirilmesidir. AB'nin bu yeni genişleme sürecine başlamadan önce alacağı kararlar ülkemizi de yakından ilgilendirecektir.

Avrupa Birliği içerisinde entegrasyon sürecinin tamamlanması ile birlikte, devletlerin egemenlikleri içerisinde bulunan çoğu konuda karar alma yetkisi Birlik organlarına geçmektedir. Birliğin geniş bir alanda karar alması ve devletlerin iç hukuklarında etkili olan yoğun tasarruflarda bulunması zaman zaman bazı devletleri rahatsız etmiştir.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Okutan, Gül, "Topluluğun ve Üye Ülkelerin Yetki Alanlarının Belirlenmesi", Tekinalp / Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2000, s. 91.

Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmaları imzalayanlar, ekonomik, politik ve tarihsel anlaşmazlıkların neden olduğu acıları ortadan kaldırmak için çeşitli kararlar aldılar. Bu kararların başında dört ana konuda serbest dolaşım (malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin) kararı ile birlikte rekabet, ticaretin liberalleştirilmesi gibi önemli konularda ortak politikaların belirlenmesi gelmektedir. Ancak bu ekonomik nitelikteki kararlar ile birlikte asıl yapılmak istenen şey, aşamalı olarak Avrupa Topluluğunu oluşturan ülkeler arasında politik bütünleşmesinin temin edilmesi gelmekte idi. İngiliz devlet adamı Churchill, daha Avrupa Topluluğu kurulmadan, 1946 yılında Zürih'de yaptığı konuşmada, Avrupa devletlerinin ABD gibi birleşik bir devlet olmaları gerektiğini belirtmiştir.<sup>2</sup> Yine Fransız devlet adamı Jean Monnet; "yarımın politik birliği, ekonomik birliğin gündelik faaliyetlerde başarılı kılınmasına bağlı olacaktır" diyerek nihai hedefin politik bütünleşme olduğunu belirtmektedir. Şu an AB'nin gelmiş olduğu nokta aslında bu devlet adamlarının hedeflerinin gerçekleşmiş olduğunu ve Avrupa'nın bütünleşmesi konusunda başarılı olduğunu göstermektedir.

Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde farklı etkenler bu sürece olumlu veya olumsuz katkılar yapmıştır. "Topluluk"tan "Birliğe" giden süreç hiç de kolay olmamıştır. Uzun yıllar boyunca devam eden politik engeller ve Konsey'de karar alma sayısı olarak oybirliği şartı aranması nedeniyle önemli kararların alınamaması gibi engeller ve diğer faktörler, bütünleşme sürecini olumsuz etkilemiş ve başlangıçta belirlenen hedefler bir türlü gerçekleştirilememiştir.

Uluslar arası arenada son on yılda meydana gelen gelişmeler Avrupa'nın bütünleşmesi konusunda daha hızlı adımlar atılması sonucunu doğurdu. Bu gelişmelerin başlıcaları;

- a. Demir Perde'nin kalkması ve Soğuk Savaşın bitmesi ile Avrupa'nın barış ve özgürlük içinde birleşmesi ve bütünleşmesi konusunda nerede ise 500 yıldır yakalanamayan bir fırsat ele geçmiştir. Avrupalı devlet adamları bu tarihi fırsatı kaçırmak istememektedirler.
- b. Dünya ekonomisinin globalleşmesi Avrupa'daki rekabeti baskısını hızlandırmıştır. Ortak Pazarın tamamlanması ve ortak para Euro'ya geçilmesi bu süreci daha da hızlandıracaktır.
- c. Ulus-devletlerin "bölgesel kimlikleri" yeniden keşfettikleri ve bir takım yetkileri bunlara devrettikleri bir dönemle eş zamanlı olarak, bir çok yetkiyi de daha üst bir otoriteye yani AB organlarına devretmek durumunda kalmışlardır.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ungerer, Werner, "On the Way To European Union", Joerg Monar & Werner Ungerer & Wolfgang Wessels (Ed.), *The Maastricht Treaty on European Union*, European Interuniversity Press, Brussels 1993, s.23.

<sup>3</sup> Santer, Jacques, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 3<sup>rd</sup> July 1998, SPEECH/98/151.

İşte son dönemde ortaya çıkan bu gelişmeler ışığında, AB, hem 21. yüzyıldaki genişlemesine hazırlık yapmak için, hem de gelişen bu şartlara ayak uydurabilmek için yeni bir bütünleşme dönemine girmiştir. Bu yeni bütünleşme süreci öncesi yapılması düşünülen değişiklikler AB'nin genişlemesini belirleyecek tarihi kararlar olacaktır. Subsidiarite ilkesinin uygulanma yöntemi de, AB'nin bu süreçte alacağı yeni şekle yön verecek nitelikte önemli bir etken olacaktır. Subsidiarite ilkesi ayrıca, yukarıdaki (c) bendinde sözü edilen konuda etki eden ve o konunun çözümünde önemli rol oynayacak olan bir ilke olarak karşımıza çıkacaktır.

Bu makalede, 21. yüzyılda sayısı 15 üye devletten 28'e çıkma olasılığı bulunan AB'nin, genişlemesinden önce en çok tartışılan konuların başında gelen subsidiarite ilkesinin, bütünleşme sürecini nasıl etkilediği veya etkileyeceği sorunlarına cevap aranacaktır. Ayrıca bu prensibin bütünleşme sürecine olumlu anlamda katkı sağlaması için yapılması gereken hususlara da değinilecektir.

## 2. AVRUPA TEK SENEDİ VE BÜTÜNLEŞME SÜRECİ

AB bütünleşme sürecini hızlandırmak ve sınırlı da olsa engelleri ortadan kaldırmak amacıyla 1987 yılında Avrupa Tek Senedi (ATS) kabul edilmiştir. ATS ile, bütünleşme sürecini etkileyen çok önemli kararlar alınmıştır.

ATS' nin temelinde yatan düşünce, AET bünyesinde Ortak Gümrük Birliği ve Ortak Ticaret Politikaları konusunda başarılı olduğu halde bir türlü gerçekleştirilemeyen malların, sermayenin, kişilerin ve hizmetlerin serbestçe dolaşabildiği Ortak Pazar'ın gerçekleştirilmesinin önündeki geri kalan tüm engelleri kaldırılmaktır. Bu amaçla imzalanan ATS, AET Antlaşmasının 8a maddesi ile getirilen hüküm uyarınca 31 Aralık 1992 tarihine kadar bu Ortak Pazar'ın önündeki tüm engellerin ortadan kaldırılmasını öngörmektedir.<sup>4</sup> Bu amaca yönelik olarak Konsey'in karar verme oranları değiştirilmiş, bazı yönergelerin kabulünde oybirliği yerine nitelikli çoğunluk yeterli görülmüştür. Bu suretle gümrük hukuku, teknik normlar, devlet ihaleleri, fikri ve sınai haklar, tıbbi ilaçlar, çevre ve tüketicinin korunması ve diğer birçok konuda çıkarılacak olan uyum yönergelerinde nitelikli çoğunluk yeterli görülmüştür.<sup>5</sup>

Ayrıca, kabul edilen 100a maddesi gereğince Ortak Pazar'ın önündeki engelleri aşmak ve Ortak Pazarı fonksiyonel kılmak için oybirliği gereken

<sup>4</sup> **Grahl, John & Teague, Paul**, 1992 – *The Big Market The Future of the European Community*, Lawrence & Wishart, London 1990, s.24-25.

<sup>5</sup> **Cansel, Erol**, “Türk Hukukunun AT Hukukuna Uyumu” 25 *Amme İdaresi Dergisi* Vol.25, No: 2(1992) s. 25.

konuların birçoğunun nitelikli çoğunluk ile alınması sağlanarak yasama sürecinin hızlandırılması sağlanmıştır. ATS ile yapılan diğer değişiklikler ise çevrenin korunması<sup>6</sup>, araştırma ve teknolojik gelişme<sup>7</sup> gibi konularda Topluluk organlarının nitelikli çoğunluk ile karar almasını sağlayacak yasal zemin hazırlanmasıdır.

1 Ocak 1993 tarihinde Ortak Pazar'ın önündeki tüm engellerin kaldırılması ile ulus-devletler arasındaki ticareti engelleyen sınır kontrollerinin, ulusal teknik standartların ve farklı çevre kurallarının kaldırılması kararlaştırıldı. Bu engellerin kaldırılması, ulus-devletlerin endüstri politikalarını etkilediği ve devletlerin ekonomik müdahalelerini kısıtladığı yani, AB merkezîyetçiliğinin artması şeklinde algılandı. Ancak bu gelişme "bölgesel ve yerel" endüstrilerin hiçbir "ulusal koruma" olmadan Birlik içindeki farklı "bölgesel ve yerel" pazarlara açılmasına olanak tanımıştır. "Bölgesel ve yerel" hükümetlerin yerel ekonomik aktiviteleri desteklemesi ve onlara altyapı hazırlaması ile yerel ekonomik faaliyetlerin başarısı giderek artmıştır. Bu ekonomik gelişme AB içinde adem-i merkezîyetçiliği artıran bir gelişme olmuştur.<sup>8</sup>

ATS'ne kadar Avrupa Topluluğu bütünleşmesi, Adalet Divanı'nın içtihatlarıyla bu sürece daima olumlu katkılar yapmasına rağmen, gayet yavaş şekilde seyretmekte idi. Bu Antlaşma ile bütünleşmeye bir ivme kazandırılmıştır.<sup>9</sup>

Bu süreçte AET Antlaşmasının çevre ile ilgili düzenlemeleri içeren 130r(4) madde hükmü düzenlenirken adı konulmuş olmasa da, subsidiarite prensibi anayasal anlamda, anlam ve içerik olarak ortaya çıkmıştır.<sup>10</sup> Bu maddeye göre:

"Topluluk çevreye ilişkin konularda, birinci fıkrada belirtilen hedeflerin gerçekleştirilmesi için *eğer bu hedeflere üye devlet bazından ziyade topluluk bazında yapılacak düzenleme ile daha iyi ulaşılabilecekse* o halde düzenleme yapacaktır."

Yapılacak olan herhangi bir düzenlemenin ancak Topluluk bazında yapılması durumunda hedefe daha iyi ulaşılabileceği durumlarda Topluluk organları tarafından yapılması, diğer durumlarda üye devletlere bırakılması düşüncesi, aşağıda görüleceği gibi subsidiarite prensibinden başka bir şey değildir.

<sup>6</sup> AET Antlaşmasının 130r-130t maddeleri.

<sup>7</sup> AET Antlaşmasının 130f-130q maddeleri.

<sup>8</sup> **Bennett, Robert J. (Ed.)**, *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London 1993, s.17-18.

<sup>9</sup> **Kelman, Alistair**, <http://www.telepathic.com>, (14. 03. 1997).

<sup>10</sup> **Canatan, Bilal**, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara 2001, s.97.

### 3. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN ANTLAŞMALARDAKİ YERİ

ATS ile getirilen yukarıdaki maddenin kabulünden önce de subsidiarite ilkesi Avrupa Toplulukları bünyesinde vardı. Avrupa Kömür Çelik Antlaşmasının 5. maddesinde subsidiarite ilkesi embroyonik formda mevcuttu. Ancak hem bu kadar açık değildi, hem de aynen bu madde gibi kavram olarak zikredilmemekte idi.<sup>11</sup> 5. Maddenin birinci fıkrasında sınırlı yetki ilkesi açıklandıktan sonra, ikinci fıkrası subsidiarite ilkesi ile ilgilidir.<sup>12</sup>

Subsidiarite ilkesi federal devlet sistemlerine sahip olan batılı ülkelerde uzun yıllardan beri uygulanmakta olan bir sistemdir. AB için bir esin kaynağı olan Almanya'da subsidiarite ilkesi, merkez ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı konusunda kullanılan anayasal bir ilkedir. Alman anayasasının 70. maddesine göre;

“ Bu Anayasa ile federal devlet yetkili kılınmadıkça, yasama yetkisi eyaletlerindir.”

Yine Alman Anayasasının 28. maddesine göre, mahalli toplum ile ilgili bütün işlerin, kanunların sınırları içinde, o belde insanların kendi sorumlulukları altında düzenlenmesi hakkını hüküm altına almıştır.<sup>13</sup>

1985 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ının bazı maddelerinde de subsidiarite ilkesine benzer kavramların varlığı dikkat çekmektedir. Özellikle 4. maddenin 3. fıkrasındaki;

“ Kamusal yükümlülükleri genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimlerce yerine getirilir. Bu yükümlülüklerin bir başka yönetime bırakılmasında , yetkilerin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ekonomi ilkeleri göz önünde bulundurulmalıdır”<sup>14</sup>

hükümü subsidiarite ilkesi ile tamamen benzerlik arz eden ve aynı düşüncenin farklı bir şekilde ifadesidir.

Yine federal bir yapıya sahip olan Amerikan Anayasasında da benzer bir hüküm mevcuttur. Bu hükme göre;

“ Anayasa tarafından Birleşik Devletlere bırakılmayan veya yasaklanan yetkiler, sırasıyla Devletlere ve halka bırakılmıştır.”<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Bennet, s.18.

<sup>12</sup> Okutan, s.95.

<sup>13</sup> İBMİGM, *Dünyada Mahalli İdareler*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (İBMİGM), Ankara 1999, s. 15.

<sup>14</sup> İBMİGM, *Hizmette Yerellik ( Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s. 8.

<sup>15</sup> Bennett, s.18.

Tarihsel olarak ele alındığında Subsidiarite ilkesinin<sup>16</sup>, 1988 yılından başlayarak, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (ABA) kabulünden önceki döneme kadar yoğun tartışmalara konu olduğu görülür. Subsidiarite ilkesinin AB içinde tartışılmasında Alman eyalet temsilcilerinin büyük etkisi olmuştur. Gerçekten AB çatısı altında, sahip buldukları ve egemenlik haklarından doğan bir takım yetkileri yitirmekten kaygı duyan Alman Federe devletleri (lander), subsidiarite ilkesini bir kurtarıcı olarak görmüştür. Bunun dışında kamu kesiminin bir bütün olarak küçültülmesi istekleri karşısında devlet kavramının sorgulanmaya başlanması kadar, Doğu Bloku'nun çözülmesi ve AB'nin "ekonomik" birlikten "politik" birliğe geçiş ile siyasal bir örgüt olması da, bu ilkenin AB içinde tartışılmasına neden olan gelişmelerdir.<sup>17</sup>

Avrupa Birliği bünyesinde ilk olarak 1970'li yılların ortalarında ortaya çıkmasına rağmen, subsidiarite ilkesi ancak Maastricht Antlaşması ile anayasal anlamda, açıkça Avrupa Birliği hukuku içinde kendisine bir yer bulmuştur.<sup>18</sup> Avrupa Birliği Komisyonu bu prensibi gündemde tutmuş, Hükümetler arası Konferanslarda tartışılmasını sağlamış ve bu konuda öncülük etmiştir. Yukarıda belirtildiği gibi, ATS ile belirli bir aşama kaydedilmiş olsa da, Komisyon ilk olarak, 21 Ekim 1990 tarihli Politik Birlik Konusunda Resmi Görüş'ünde bu prensibin, yazılı olarak AT Antlaşmalarına eklenmesi gerektiğini bildirmiştir.<sup>19</sup>

Subsidiarite ilkesinin son dönemlerde yoğun ilgi görmesi özel koşulların bir ürünüdür. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, AB'ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yol açtığı merkezileşmenin, yerel yönetimleri rahatsız eden merkezizetçilik kaygılarına yoğunluk kazandırdığı bir dönemden geçilmekte olması bu koşulların başlıcalarındandır.<sup>20</sup>

Kavram olarak subsidiarite, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma, "yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşir.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Tarihsel olarak "subsidiarite" ilkesinin ortaya çıkışı ve yasal kaynakları için bkz; **Nicholas Emiliou**, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'" 17 (1992) 5 EL Rev. s.384-398.

<sup>17</sup> **Keleş, Ruşen**, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler* Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999, s. 32.

<sup>18</sup> **Emiliou, Nicholas**, "Subsidiarity: An Effective Barrier Against 'The Enterprises of Ambition'" *European Law Review*, Vol. 17, No: 5(1992), s.391.

<sup>19</sup> **Duff, Andrew**, *Subsidiarity Within the European Community*, PSI Publishing, London 1993, s. 9.

<sup>20</sup> **Keleş, Ruşen**, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, s. 31.

<sup>21</sup> **Keleş, Ruşen**, "Hizmette Halka Yakınlık ( Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Vol. 4, No: 1(1995), s.3.

ABA'na göre ise, Topluluk, amaçlanan bir hedefe üye devletlerin yapacağı tasarruflar ile tam olarak ulaşamayacağı dolayısıyla, hedefin Topluluk tarafından yapılan bir tasarrufla daha iyi ve etkin bir şekilde gerçekleştirilebileceği durumlarda tasarrufla bulunur.<sup>22</sup> Ayrıca bu prensibe göre, eğer tasarruf üye devlet tarafından yapılacak ise bu durumda da mümkün olduğu ölçüde yönetimin en alt kademeleri (halka en yakın yerel idare) tarafından yapılacak icraatla bu hedefe ulaşılması sağlanmalıdır.<sup>23</sup> Hatta subsidiarite prensibinin temelinde yatan düşünceye göre, sözü edilen “en alt kademenin” de yapılacak tasarruf konusunda, ancak, bizzat halk tarafından icraatta bulunulamaması durumunda devreye girmesi söz konusudur.

İlk olarak, ABA'nın 3b maddesi (yeni 5. maddesi) ve Dibacenin B maddesi hükmü ile Topluluk hukuku içinde, pozitif anlamda anayasal bir ilke olarak yer alan bu prensip, 3b maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

Topluluk, bu Antlaşmayla kendisine verilen yetkilerin ve amaçların sınırları içinde icraatta bulunacaktır.

Topluluk, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, yalnızca teklif edilen tasarrufun amaçları üye devletler tarafından yeterince gerçekleştirilemediği ve dolayısıyla teklif edilen tasarruf boyut ve etkileri bakımından Topluluk tarafından daha iyi gerçekleştirilebileceği takdirde ve oranda tasarrufla bulunur.

Topluluğun tarafından yapılacak herhangi bir tasarruf, mevcut Antlaşmanın amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşmayacaktır.

#### 4. SUBSİDİARİTE İLKESİNİN AB HUKUKUNA DAHİL EDİLMESİNİN NEDENLERİ

Bu ilkenin ABA'na dahil edilmesinin temel nedenlerinin başında, Avrupa Birliği organlarına gereğinden fazla yetki verildiği konusundaki eleştiriler gelmektedir.<sup>24</sup> Gerçekten de, ulusal egemenliğinden fazlaca ödün vermek

<sup>22</sup> Bu konuda daha detaylı bilgi için şu kaynaklara bakılabilir: **José Palacio Gonzales**, “The Principle of Subsidiarity, “A Guide For Lawyers with a Particular Community Orientation” 20 (1995) 5 E.L.Rev. s. 357. Bu konuda ayrıca bkz; **Nicolas Bernard**, “The Future of Economic Law in the Light of the Principle of Subsidiarity” (1996) 33 C.M.L.Rev. s. 633; MacKenzie-Suart, “Subsidiarity - A Busted Flush” içinde, David O’Keeffe & D. Curtin, *Constitutional Adjudication in EC and National Law*, Assays for T.F.O’Higgins, Dublin, 1992, s.19.

<sup>23</sup> **D’Estaing, Valery Giscard**, “Borderline Territory” The Guardian 13/10/1992.

<sup>24</sup> Subsidiarite ilkesi ile, topluluk yetkilerinin sadece ulusal seviyede çözüm bulunamayan alanlar ile sınırlandırıldığı görüşü bulunduğu gibi, topluluk yetkilerinin denetlenemez bir hale geldiği görüşü de bulunmaktadır (**Chemiller – Gendreau, Monique**, “İkame Etme (Subsidiarite) İlkesi: Karmaşık Tartışma, Temel Sorun”, İKV Dergisi, S.106 (1992), s. 19); **Okutan**, s. 91.



istemeyen Birlik içindeki bazı devletler, bir çok yetkinin ve sorumluluğun Topluluk organları elinde birleşmesi nedeniyle bürokrasinin arttığından ve işlerin çok yavaşladığından şikayetçi olmaya başlamışlardır.<sup>25</sup> Birlik içinde birçok yerden “daha az Brüksel” sesleri yükselmeye başladı. Özellikle ABA ile ilk olarak kabul edilen ve Amsterdam Antlaşması ile daha da güçlendirilen Adalet, İçişleri, Ortak Dış ve Savunma politikaları gibi ulus-devletlerin temel egemenlik alanlarında işbirliğinin artması ile birlikte, subsidiarite ilkesinin önemi daha da artmıştır.

Bu ilke,<sup>26</sup> Topluluğun yetkilerini, üye devletler lehine açık bir şekilde sınırlandırarak, üye devletler ile AB organları arasında yetki paylaşımı konusunda bir denge bulmaya çalışmaktadır.<sup>27</sup> Fakat bu dengenin henüz bulunduğunu söylemek mümkün değildir. Avrupa Birliği organlarının ve yerel yönetimlerin yetkilerinin açık olarak tanımlanması<sup>28</sup> bir yol olsa da, bu subsidiarite ilkesi<sup>29</sup> sayesinde istenilen sağlıklı neticelerin ortaya çıkmasına, tek başına yetecek bir yöntem olmayacaktır. Ancak burada dikkatlerden kaçmaması gereken bir nokta, subsidiarite ilkesi ile paylaşılan herhangi bir egemenliğin söz konusu olmamasıdır. Sorun sadece, belirli yetkileri yıllardır elinde bulunduran yerel yönetimlerin, elindeki yetkileri merkezîyetçilikle suçlanan AB organlarına bırakmak istememesinden kaynaklanmaktadır. Subsidiarite ilkesi de bu anlamda onların tezlerini güçlendiren bir araç olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>30</sup>

Ancak bu ilkeyi bir başka açıdan ele alırsak Avrupa Birliği organları (Merkez) lehine sonuçlar çıkarmak da mümkündür. Zira subsidiarite ilkesi içerik olarak ele alındığında, iki yönü olan bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birisi "*bottum up*" yani "aşağıdan yukarıya Subsidiarite ilkesi" diğeri "*from above*" yani "yukarıdan aşağıya subsidiarite ilkesi" dir. Aşağıdan yukarıya subsidiarite ilkesi yerel yönetimlerin argüman olarak kullandıkları ve merkezi otoritenin, alt idari birimlerin yedeği veya ikamesi 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

<sup>25</sup> Bu çerçevede subsidiarite ilkesi, bir uzlaşma ilkesi olarak kabul edilebilir (Canatan, s.4, 88-90).

<sup>26</sup> İlkenin açık bir şekilde ifadesi, eski Fransa Devlet Başkanı Valery Giscard d'Estaing tarafından hazırlanan bir raporla yapılmıştır (Baydarol, M. Can, “AT İçinde Yeni Eğilimler: Yeni bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT’de İkame Etme (Subsidiarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açıları”, İKV, S.99 (1992), s.21).

<sup>27</sup> Köktaş, Arif, *Avrupa Birliği’nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s. 19.

<sup>28</sup> Santer, Jacques, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 3<sup>rd</sup> July 1998, SPEECH/98/151.

<sup>29</sup> Topluluk hukukunda, yetkilerin düzenlenmesinin ortak ve temel prensipleri olarak, ikincilik ve orantılılık ilkeleri gösterilmektedir ( Gruber, Annie, “Avrupa Kurumlarının Ortak ve Temel Prensipleri”, *Kopenhag Kriterleri Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği’nin Ortak Paydası mı?*, (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayını, İstanbul 2001, s. 52).

<sup>30</sup> Bezci, Bünyamin, *Avrupa Birliği’nde Hizmette Yerellik İlkesi* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi 1999, s.21.

girecek, yani onu ikame edecektir. Yukarıdan aşağıya subsidiarite ilkesi ise, merkezi otoritenin sonuçta Avrupa Birliği organlarının lehine sonuçlar doğurur. Bu anlamda subsidiarite 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" konusundaki takdir hakkı subsidiarite ilkesinin AB organları lehine değerlendirilmesi sonucunu doğurur.<sup>31</sup> 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, subsidiarite ilkesi yoluyla *de facto* bir Konsey üstünlüğü sağlama yoluna gittiği de söylenmektedir.<sup>32</sup> Nitekim Komisyon Başkanı Jacques Delors 1991 yılında yaptığı konuşmada;

“Subsidiarite ilkesi sadece üst idari birim ile alt idari birim ya da kişi arasında müdahalenin karşılıklı olarak sınırlandırılması anlamına gelmez, aynı zamanda, bu organ için belirtilen hedefin gerçekleştirilmesi ve başlatılması ödevini verir. Alt birim ise aynı işi, eğer tek başına üst veya büyük organdan daha iyi gerçekleştirebilecekse, başarabilecekse ancak o zaman harekete geçecektir”<sup>33</sup> ifadelerine yer vermiştir.

Jacques Delors'un konuşmasından açıkça, AB organlarının (merkezin) asıl, "yerel" in (AB içindeki üye devletlerin, bölgesel ve yerel yönetimlerin) ikincil olduğu şeklinde bir anlam çıkaktadır. Ancak bu görüş subsidiarite ilkesi ile gerçekleştirilmek istenen bir hedef değildir. İşte bu farklı yorumlara açık olmasından dolayı Bölgeler Komitesi Başkanı Manfred Dammeyer, Cardiff zirvesi sonrası yaptığı açıklamada, subsidiarite ilkesinin farklı çıkar grupları tarafından farklı şekilde yorumlandığını bu nedenle daha uzun süre politik tartışmaların konusu olmaya devam edeceğini ve değişik politik amaçlara hizmet edeceğini açık bir ifade ile vurgulamıştır.

Subsidiarite ilkesi ile ilgili diğer bir sorun ise, net bir tanımının yapılamaması nedeniyle yetkiler açık şekilde birimler arasında dağıtılmamaktadır. 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 yapılmaktadır.<sup>34</sup> İlkenin uzun vadeli bütünleşme süresine olumlu katkı yapmasına engel olabilecek bu durum ilkenin zayıf yönlerinden biridir.

<sup>31</sup> Emiliou, s.384.

<sup>32</sup> Dedeoğlu, Beril, *Adım Adım Avrupa Birliği*, Çınar Yay. İstanbul 1996, s. 153.

<sup>33</sup> Bennett, s.19.

<sup>34</sup> Santer, Jacques, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 3<sup>rd</sup> July 1998, SPEECH/98/151.

Bir çok konuda Brüksel'deki yetkililerin söz sahibi olması, Avrupa Birliği organlarının yetkilerinin giderek artması, demokrasi açısından da eleştirilere konu olmuştur. Demokrasi açısından yerel yönetimlerin daha etkin olması gerekirken işler tam tersine dönmüş, merkezi hükümetin de üzerinde Avrupa Birliği organları karar almaya başlamıştır.<sup>35</sup> Shirley Willams, demokratik eksikliğin, Topluluk organlarına terk edilen yetkilerin Topluluk parlamentosu tarafından yeterince kontrol edilememesinden kaynaklandığını ileri sürmektedir.<sup>36</sup> Demokrasinin temeli olan politik temsil olgusuna yeterince yer verilmeyişi de ayrı bir eleştiri konusu olmuştur.<sup>37</sup> İşte tüm bu eleştirilere bir cevap olarak ABA karar alma sürecinde ve diğer konularda Parlamento'nun etkinliğini artırmış ve subsidiarite ilkesini Topluluk hukuku bünyesine dahil etmiştir.<sup>38</sup>

## 5. SUBSİDİARİTE PRENSİBİNİN FONKSİYONLARI VE AB BÜTÜNLEŞME SÜRECİNE ETKİSİ

Bu ilke, ABA ile Topluluğun ortak kültürel değerleri olan demokrasi, dayanışma ve hukukun üstünlüğü gibi ilkelerle birlikte, Topluluğun temelini oluşturan prensipler arasında yerini almıştır.<sup>39</sup> Artık Avrupa Birliği organları tarafından yapılacak olan her türlü tasarruf önce bu ilkenin süzgecinden geçmek zorunda kalacaktır.<sup>40</sup> Hatta Avrupa Toplulukları Yayınlar Bürosu tarafından çıkarılan 3 aylık haber bülteni olan "EUR – OP News" dergisi, tüm üye devletlerde satış bürolarında bu derginin bulunabilecek olmasını ve bulunması gerektiğini subsidiarite prensibinin bir gereği olarak algılamaktadır.<sup>41</sup>

Subsidiarite prensibi, Avrupa Birliği tasarruflarını, üye devletler tarafından aynı amaca daha etkin ulaşılması koşuluyla sınırlar. Köklü tarihi geçmişi olan üye devletler ile nispeten yeni gelişen Avrupa Birliği organları arasında güç dağılımını çağdaş bir şekilde çözüme kavuşturmaya çalışmaktadır. Pratik anlamda prensip, politik gücün kullanılmasının sınırlandırılması üzerine

<sup>35</sup> Chadwick, Michael "The Democratic Deficit of the EEC", *European Community*, 1992, s. 23.

<sup>36</sup> Willams, Shirley, "Sovereignty and Accountability in the EC", R. Keohane - S. Hoffman (Ed.), *The New European Community*, Boulder Publ, Colorado 1993, s. 25.

<sup>37</sup> Franklin, M., *Britain's Future in Europe*, London 1990, s. 92.

<sup>38</sup> Lipsius, Justus, "1996 Intergovernmental Conference", *European Law Review*, Vol. 20, No: 3 (1995), s. 256.

<sup>39</sup> Brok, E., "Intergovernmental Conference 1996: Not A 'Maastricht II'", 34 *Common Market Law Review*, Vol. 34, No.1 (1997), s. 9.

<sup>40</sup> Topluluğun müdahalesini gerektirmeyen konularda yasamaya ilişkin kararların sırasıyla bölgesel ve ulusal makamlar düzeyinde alınması yolunun açılması, siyasi açıdan Federalizme koşut biçimde yerel yönetimlerin ağırlık kazandığı bir siyasi düzene kaymanın ilk işaretleri olarak kabul edilmektedir. Bkz. Akman, Vedat, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye: Uluslararası Antlaşmalar ve Birliğin Ötesinde Bir Avrupa* (Alfa Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 1996, s. 31.

<sup>41</sup> Eur – Op News, Information From the European Communities' Publications Office, No: 1 (2000), s. 11.

kurulmuştur. Bu sınırlandırmayı sağlamak için subsidiarite prensibinin iki önemli unsurunu göz önünde tutmak gerekir. Bunlar;

- a- Orantılı olma ilkesi: Karar alma mekanizmaları tarafından kullanılan araçlar ile, elde edilmesi istenen amaçlar orantılı olmalıdır.<sup>42</sup> Yani küçük bir cevizi kırmak için ağır bir balyoz kullanılmamalı veya attığı taş ürktüğü kurbağaya değmelidir.
- b- Alınacak olan karar mümkün olduğu ölçüde vatandaşlara en yakın yönetim mekanizması tarafından alınması gerekir. Topluluk tasarrufu ise en son düşünülmesi gereken yol olmalıdır.<sup>43</sup>

İşte bu iki unsur, yapılacak olan Topluluk tasarruflarında daima akılda tutulması gereken unsurlardır. Avrupa Birliği Komisyonu herhangi bir konuda yasama faaliyetlerine giriştiğinde her zaman bu unsurlara dikkat etmek zorundadır. Çünkü, 1992 yılından bu yana subsidiarite ilkesi tüm Avrupa Birliği kurumlarını, yetkilerini münhasır yetki alanına giren konularla sınırlayacak şekilde bağlamaktadır. Adalet Divanı da bundan sonra vereceği kararlarda bu prensibi göz önünde tutmalıdır. Aksi takdirde bu görev ulusal temyiz mahkemeleri üzerine kalırsa zaten farklı yorumlara açık olan subsidiarite ilkesi, daha da içinden çıkılmaz bir hale gelecektir.<sup>44</sup>

Bilindiği üzere, Avrupa Birliği supranasyonel yapısı itibariyle, dünyada uluslar arası örgütler açısından başka örneği olmayan bir kuruluştur. AB, uluslararası bir örgüt olmaktan çok uluslarüstü bir örgüttür. Bu niteliği itibariyle, AB kurumlarının almış olduğu kararlar 15 üye devlette 380 milyon kişiyi doğrudan etkilemektedir. Bu kişilerin, doğrudan bu kararların muhatabı olması ve aynı zamanda onların bu kararlara dayanarak üye devletlere karşı yargı yoluna başvurma olanakları, AB hukukunun ne kadar kompleks bir yapıda olduğunun birer göstergesidir.

Ancak Avrupa'da tarihsel olarak süregelen federatif yapı, belirli ülkelerde, her konuda Brüksel'deki kurumların karar almasına karşı hoşnutsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Genelde batı kültürü bir bütün olarak ele alınıyor olsa da, bu kültürün farklı tonları, değişik desenleri mevcuttur. İşte her konuda Avrupa Birliği organlarının karar alması bu farklı tonların ve değişik desenlerin kaybolmasına neden olabilir. Nitekim Maastricht Antlaşmasına

<sup>42</sup> Orantılılık ve ikincilik ilkelerinin uygulanma koşulları ile ilgili, 2 Ekim 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasına eklenen ve 11 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren 30 numaralı protokol çıkarılmıştır ( Gruber, S.56).

<sup>43</sup> Kelman, Alistair, <http://www.telepathic.com>. (14.03.1997).

<sup>44</sup> Weiler, J.H., "Journey to an Unknown Destination: Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration" *Journal of Common Market Studies* 1991, s.419.

karşı *Euroseptics'ler* tarafından yürütülen karşı kampanyada bu endişeler dile getirilmiş ve Fransa'da ve Danimarka'da yapılan referandumlarda bu şüphelerin halk tarafından da paylaşıldığı gözlemlenmiştir. Halk AB'nin 21. yüzyılda alacak olduğu şekil konusunda endişe etmektedir. Başlangıçta da belirtildiği üzere şu an AB'nin geldiği nokta II. Dünya Savaşı sonrası devlet adamlarının çizmiş olduğu hedeflerin tamamen gerçekleştiğini göstermektedir. Madem ki istenen hedefe ulaşıldı o halde bundan sonra nereye gidiyoruz? Soruları sıkça seslendirilmeye başlandı. Halk özellikle üye sayısının artmasına paralel olarak artacak olan nüfus ile işlerin Brüksel'den yürütülmesinin zorluğundan ve AB organlarının aşırı hantal bir yapıya dönüşmesinden korkmaktadır. Bu nedenle "Daha Az Brüksel" sloganı bayraklaştırılmaktadır.

İşte Maastricht Antlaşması ile getirilmek istenen ancak o dönemde üzerinde çok tartışılan subsidiarite ilkesi, farklı tonların ve değişik desenlerin, genişlemekte olan Avrupa Birliği bünyesinde, hayatlarının devamının bir garantisi olmaktadır. Bu ilke sayesinde yerel idari birimler daha aktif olacak ve yönetimin, halkın maksimum düzeyde katılımını sağlayarak yürütülmesi konusunun önünü açacaktır.

Bu ilke, diğer taraftan yönetimin giderek merkezileşmesine paralel olarak hantallaşmasının ve büyümesinin de önünde anayasal bir engel olarak önemli bir fonksiyon icra etmektedir. Sayıları şu an 13 olan aday ülkeler ile bütünleşme sürecinde, AB kendini yenileme ihtiyacını hissetmiştir. Bu yenileme aday ülkelerin tam üyelik aşamasına gelmeden önce bitirilecektir. Bir başka ifade ile AB, yeni adaylar tam üye olmadan kendini yenileyecek ve 21. yüzyılda belki de federal bir yapıya bürünecektir. Yeni ülkelerle birlikte toplam 28 ülkeden oluşacak büyük coğrafyada, Kopenhag Kriterleri bağlamında, özellikle insan ve azınlık hakları, AB tarafından, üyelik için "olmazsa olmaz" şart olarak belirlenmiştir. AB'nin, bu azınlık ve küçük etnik grupların haklarını korumak için kullanabileceği en etkin araçlardan birisi, yine subsidiarite prensibi olacaktır. Bu ilke 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.

Bu yaklaşım itibarıyla subsidiarite ilkesi, Bernard'ın da haklı olarak belirttiği 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 kullanılabilir en

önemli enstrümandır.<sup>45</sup> Bu konudaki diğer bir yasal koruma ise Maastricht Antlaşmasınının 128. maddesinde yer alan;

“Topluluk üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak, kültürel gelişmelerine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültürel mirasın korunmasına da önem verecektir” hükmüdür.

Bu hüküm ile yukarıda sözü edilen farklı tonların korunması amaçlanmıştır.

Subsidiarite ilkesi aslında ekonomik bir Topluluktan (Avrupa Ekonomik Topluluğu) politik bir birliğe geçişte (Avrupa Birliği) bu birliğin temini için kullanılan araçlardan sadece bir tanesidir. ABA'nın A maddesine bakacak olursak bu daha iyi anlaşılabilir:

"Bu Antlaşma, kararların *mümkün olduğunca halka en yakın şekilde alındığı*, Avrupa insanları arasında *daha yakın bir birlik* yaratılması sürecinde yeni bir döneme işaret eder."<sup>46</sup>

Bu maddeyi yukarıda açıkladığımız ABA'nın 3b maddesi ile karşılaştırsak aynı mantıksal bir bütünün, birer parçası olduğu ortaya çıkacaktır. Her iki maddede de temel vurgu, kararların halka en yakın birim tarafından alınmasını sağlamaya yöneliktir. A maddesinde ayrıca belirtilen "*Avrupa insanları arasında daha yakın bir birlik*" ifadesi artık daha iyi anlaşılmaktadır.

Amsterdam Antlaşmasınının yürürlüğe girmesi ile İçişleri, Adalet, Ortak Savunma ve Dış Politika alanlarında işbirliğinin geliştirilmesi, Schengen kazanımlarının Topluluk müktesebatına dahil edilmesi ve ekonomik bütünleşmede son nokta olarak para birliğine geçilmesi, ABA'nın A maddesinde belirtilen "*Avrupa insanları arasında daha yakın bir birlik*" düşüncesinin yaşama geçirilmiş, somutlaşmış yansımalarıdır.

AB Adalet Divanı da içtihatlarında, yukarıda sözü edilen bölgesel özelliklerin ve çeşitliliğin korunması yönünde kararlar almıştır. Örneğin Torfean Borough Council v B & Q plc davasında<sup>47</sup> Adalet Divanı, İngiltere ve Galler'de

<sup>45</sup> Bernard, Nicolas, "The Future of European Economic Law in the Light of Principle of Subsidiarity", *Common Market Law Review*, Vol. 33(1996), s. 635.

<sup>46</sup> Vurgular yazarlara aittir.

<sup>47</sup> 145/88 sayılı karar, (1990) 1 C.M.L.R. s. 337. bu kararla ilgili detaylı bilgi için bakınız: Laurence Gromley, "Recent Case Law on the The Free Movements of Goods: Some Hot Patatoes" (1990) 27 C.M.L. Rev. s. 827; Paul Diamond, "Dishonourable Defences: the Use of Injunctions and the EEC Treaty – Case Study of Shops Act 1950" (1991) January, 54 M.L.R. s. 72; L.V. Gormley, "Commentary on Torfean Borough Council v. B & Q PLC (formerly B&Q Retail Ltd.)" (1990) 27 C.M.L.Rev. s. 142; Anthony Arnall, "What Shall We Do on Sunday" (1991) 16 E.L. Rev. s.122 ve Erika Szyszczak, "Sunday Trading and Article 30 EEC" (1991) 16 E.L.Rev. Current Survey s. 258.

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 belirtmiştir.<sup>48</sup>

Divanın kararı, her ne kadar subsidiarite ilkesi ile ilgili olmasa da, mantık bütünlüğü içinde ele alındığında, bölgesel karakterin ön plan çıkarılması nedeniyle subsidiarite prensibi ile aynı düşüncenin farklı boyutları şeklinde değerlendirilebilir.

Avrupa Birliği hukuku kaynakları, arasında yer alan ve geniş bir yer tutan Yönergeler'in üye ülkelere adaptasyonu konusunda izlenilen yol da, bu mantıksal bütünlük içinde değinilmesi gereken bir başka noktadır. Bilindiği gibi Avrupa Birliği, herhangi bir konuda çıkarılan bir Yönerge'nin, üye ülkelerde hangi şekilde adapte edileceğine karışmaz. Yönerge ile, sadece genel prensipler belirlenir ve üye ülkeler bu prensipleri kendilerine özgü bir biçimde, iç hukukun birer parçası haline getirirler. Örneğin rekabet konusu ile ilgili kabul edilen bir Yönerge hükmünü, A üye devleti, ayrı bir kanun olarak iç hukukuna adapte ettiği halde, B üye devleti, ülkesinde mevcut bulunan ilgili bir kanunda değişikliğe giderek veya o kanuna ekleme yaparak, söz konusu Yönerge hükümlerini ülkesine adapte eder. Bu anlamda Yönergelerin adaptasyonu usulü ile subsidiarite ilkesi arasındaki mantıksal bir bütünlük olduğu ve Avrupa Birliği'nin hukuk sistemini oluştururken, temelde bu prensip ile örtüşen bir yol izlediği açıktır. Yönergelerin adaptasyon usulünün bu bağlamda değerlendirilmesi Avrupa Birliği açısından bir kazanç olmuştur.

Konsey tarafından, 1992 Edinburg Zirvesi’de ve daha sonraki Zirvelerde alınan kararlar, 29/10/1993 tarihli subsidiarite ilkesinin uygulanması hakkında “Kurumlararası Anlaşma”<sup>49</sup> ve Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanması Hakkında Protokol’ün 9. maddesi uyarınca, o tarihten itibaren, yıllık olarak subsidiarite ilkesinin uygulanmasına yönelik raporlar hazırlanmaya başlanmıştır. Hazırlanan raporlarda belirtildiği üzere, bu ilkeye aykırı olan Topluluk müktesabatındaki ikincil hukuk kaynakları ayıklanmaktadır. Bu raporlar 1993 ve 1994 yıllarında sadece subsidiarite ilkesinin uygulanması açısından hazırlandığı halde, 1995 yılından itibaren Komisyon, bu raporların tüm yasama faaliyetlerinin kapsayacak şekilde genişletilmesi yönünde karar aldı (Better lawmaking)<sup>50</sup>. Bu karar Konsey tarafından uygun görülünce 1995 tarihinden

<sup>48</sup> Özcan, Mehmet, *Avrupa Birliğinde Fikri ve Sınai Haklar*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999, s. 77.

<sup>49</sup> Bull. EC, 1993: 128.

<sup>50</sup> Türkçe olarak “daha iyi kanun yapma” olarak adlandırabileceğimiz bu raporlar her yıl düzenli olarak çıkarılmaktadır. 1995 (CSE (95) 580), 1996 (CSE (96) 7), 1997 (COM (97) 626), 1998 (COM (98) 715), 1998 yılında Komisyon Cardiff Zirvesine “Legislate less to act better” adlı ayrı bir Rapor daha sunmuştur; (COM (1998) 345) ve (COM (1999) 562 final).

itibaren çıkarılan raporlar “Better lawmaking Report” olarak adlandırıldı. “Better lawmaking” sadece subsidiarite ilkesinin ve orantılılık ilkesinin doğru uygulanması değil, aynı zamanda yasaların daha basit, daha anlaşılır olması ve ulaşımı daha kolay olması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda AB Komisyonun yasama faaliyetlerinde 1992 yılından bu yana azalan bir trend içine girdiği gözlemlenmektedir.<sup>51</sup>

Subsidiarite ilkesi öte yandan, Avrupa Birliği'nin yasal düzeninin bütünleşmesi sürecinde de 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 subsidiarite ilkesidir. J.Santer'in 1998 de yaptığı konuşmada da belirttiği gibi, Avrupa Birliği'nin yasama faaliyetlerinde eskiye oranla, subsidiarite ilkesinin etkisiyle de 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<sup>52</sup> 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 subsidiarite ilkesinin bir etkisi olarak değerlendirilebilir.<sup>53</sup>

Bu ilke sayesinde karar alma sürecinin ademi-merkezi bir yapıya kavuşturulması talepleri, Avrupa Birliği yasal düzeninde herhangi bir parçalanma meydana gelmeden sağlanabilecektir. Yoksa bu talebin yerine getirilmesi "Europa á la Carte"<sup>54</sup> veya iki vitesli Avrupa düşüncesi ile gerçekleşecektir ki bu da topluluk bireylerinin, ABA'nın sosyal bölümü konusunda olduğu gibi, Topluluk yasal düzeninden daha da uzaklaşması anlamına gelecektir. Adalet Divanı'nın en önemli görevlerinden birinin, Topluluk hukukunun tüm Topluluk çapında birörnek uygulamasını sağlamak olduğunu hatırlarsak, subsidiarite ilkesinin yasal bütünleşme sürecindeki önemli katkıları daha iyi ortaya çıkar.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> “**Better lawmaking 1999**” Commission Report to the European Council, Brussels, 3, 11, 1999 (COM (1999) 562 final.).

<sup>52</sup> **Santer, Jacques**, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 3<sup>rd</sup> July 1998, SPEECH/98/151.

<sup>53</sup> “**Better lawmaking 1998 - A Shared Responsibility**”, Commission Report to the European Council, 1998 (COM (98) 715).

<sup>54</sup> á la carte bütünleşme kavramı, minimum düzeyde ortak hedefler olmakla birlikte, üye devletlerin Topluluk'la ilgili politikalarından istedikleri alanları belirleyip, sadece o alanlarda Topluluk ile ortak hareket etmeleri şeklinde yürütülen bir bütünleşme sürecidir.

<sup>55</sup> **Bernard**, s. 665-666.



## SONUÇ

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği hukukuna dahil edilmesi, Topluluk organlarının, yerel ihtiyaç ve istekler karşısında daha duyarlı olmaları konusunda bir kurumsal kültürün gelişmesi sonucunu doğurmuştur. Bir başka ifade ile merkez ile çevre arasında yetki ilişkilerinin tartışılmasına imkan verdiğinden ilkenin AB içindeki gelişmelere katkısı büyük olmuştur. Eğer Birlik, herhangi bir alanda hedef belirlemişse, bu hedefin gerçekleştirilmesinde subsidiarite ilkesine, temel bir anayasal ilke olarak başvurulabilir. Böyle açık ve net bir hedef yoksa, bu ilkenin uygulanması, Antlaşmaların Avrupa Birliği organlarına bırakmış olduğu yetkilere dayanılarak, ağırlıklı olarak politik usuller çerçevesinde sağlanması yerinde olacaktır. Yoksa Adalet Divanından belirli bir olaya ilişkin olarak, Topluluk organlarının mı yoksa yerel yönetimlerin mi yetkili olduğu şeklinde karar beklemek yanlış olacaktır. Böyle bir durumda, Adalet Divanı'nın yapacağı şey konuya ilişkin politik tartışmaların çerçevesini çizmek olacaktır. Subsidiarite ilkesinin hukuki boyutu olarak Divan, belirtilen spesifik olaya çözüm getirmemeli ama onu yapılandırıp, çözüm bulunacak bir ortama sokmalıdır.

Yetki konusunun Antlaşmalarda açıkça hangi birime bırakıldığı konusunda bir hüküm olmadığı durumlarda, subsidiarite ilkesinin uygulanmasının sınırlarını ve yöntemlerinin AB Adalet Divanı'na bırakılması, Divanın politik tartışmaların içine çekilmesi anlamına gelecektir.<sup>56</sup> Bu da Adalet Divanı'nın yıpratılması sonucunu doğuracaktır. Zira subsidiarite ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasının vatandaşa mümkün olduğunca en yakın yaklaştırmak olduğu için, temelde siyasal bir ilkedir.<sup>57</sup>

Dolayısıyla bu ilkenin uygulanması ve Avrupa Birliği bütünleşme sürecine olumlu katkılar yapması, özellikle siyasi kanalların etkin işleyişi ve bu ilkeye gereken önemi vermesi ile mümkün olacaktır. Donat'ın da haklı olarak belirttiği gibi, Avrupa Birliği'nin geleceği belirlenmeden subsidiarite ilkesinin Avrupa için nasıl somutlaşacağını söylemek oldukça zordur. Aynı şekilde subsidiarite ilkesini Avrupa için tanımlamadan da, AB' nin hangi yönde ilerleyeceğini belirlemek zordur. (Bezci, 1999: 33) Bu bağlamda Bölgeler Komitesi Başkanı M. Dammeyer'in 15-16 Haziran tarihli Cardiff Zirvesinde, bu ilkenin yeterince tartışılmamasından büyük hayal kırıklığına uğradığını belirtmesi dikkate alınması gereken bir uyarıdır. M. Dammeyer subsidiarite ilkesinin, AB'nin yeni genişleme süreci başlamadan önce yapılacak anayasal reformların temelini oluşturması gerektiği görüşündedir. Bu düşüncenin bütünleşme sürecine, özellikle kapısını merkezi ve orta Avrupa ülkelerine yakın zamanda açmaya başlayacak olan AB'nin bundan sonraki ilk genişleme sürecine yapacağı etki, daha sonraki genişlemelerin yönü ve şekli konusunda da yol gösterici olacaktır.

<sup>56</sup> Bernard, s.665.

<sup>57</sup> Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, s. 41.

Şu an 15 olan Avrupa Birliği üye sayısı 21. yüzyılın ilk yıllarında belki 28 ülkeyi bulacaktır. Sınırlarının İran, Suriye, Ermenistan'a kadar uzayacak olan AB içindeki farklı kültürleri ve azınlık gruplarını, bu çok kültürlü, çok milletli yapı içinde, bir arada tutmanın ve yaşatmanın en iyi yasal araçlarından birisi subsidiarite ilkesidir. Bu ilkenin bütünleşme sürecine yapacağı katkıdan maksimum fayda sağlayabilmek için, ilkeyi, etrafındaki politik tartışmalardan bağımsız olarak değerlendirmek gerekir. Aksi takdirde M. Dammeyer de belirttiği gibi;

“Subsidiarite ilkesi değişik çıkarlar doğrultusunda farklı farklı yorumlanmaktadır. Bu nedenle daha uzun süre değişik politik amaçlara hizmet edecek ve yoğun politik tartışmalara sahne olacaktır.”<sup>58</sup>

Eğer bu uyarılar dikkate alınmazsa 21. yüzyıl Avrupa'sının şekillenmesinde ve Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinin devamında, ciddi problemler ile karşılaşılması kaçınılmaz olacaktır.

#### KAYNAKÇA

1. **Akman, Vedat**, *Avrupa Topluluğu ve Türkiye: Uluslararası Antlaşmalar ve Birliğin Ötesinde Bir Avrupa*, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul 1996.
2. **Arnold, Anthony**, “What Shall We Do on Sunday” *European Law Review*, No: 16 (1991), s.122.
3. **Baydarol, M. Can**, “AT İçinde Yeni Eğilimler: Yeni bir Örgütlenme Arayışı İçinde AT’de İkame Etme (Subsidiarite) Kavramına Bağlı Olarak Geliştirilen Bakış Açıları”, İKV, S.99 (1992), s.20-32.
4. **Bennett, Robert J. (Ed.)**, *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London 1993.
5. **Bernard, Nicolas**, "The Future of European Economic Law in the Light of Principle of Subsidiarity", *Common Market Law Review*, Vol. 33(1996), s. 635.
6. “**Better lawmaking 1998 - A Shared Responsibility**”, Commission Report to the European Council, 1998 (COM (98) 715).

---

<sup>58</sup> <http://www.europa.eu.int.cor/>, 2000.

7. **“Better lawmaking 1999”** Commission Report to the European Council, Brussels, 3, 11, 1999 (COM (1999) 562 final.)
8. **Bezi, Bünyamin**, *Avrupa Birliği'nde Hizmette Yerellik İlkesi* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi 1999.
9. **Brok, E.**, “Intergovernmental Conference 1996: Not A ‘Maastricht II’”, 34 *Common Market Law Review*, Vol. 34, No.1 (1997), s. 9.
10. **Canatan, Bilal**, *Düşünce Tarihinde, Kamu Hukukunda, Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*, Galeri Kültür Yayınları, Ankara 2001.
11. **Cansel, Erol**, “Türk Hukukunun AT Hukukuna Uyumu” 25 *Amme İdaresi Dergisi* Vol.25, No: 2(1992) s. 51.
12. **Chadwick, Michael** “The Democratic Deficit of the EEC”, *European Community*, 1992.
13. **Chemiller – Gendreau, Monique**, “İkame Etme (Subsidiarite) İlkesi: Karmaşık Tartışma, Temel Sorun”, İKV Dergisi, S.106 (1992), s. 19-22.
14. **Dedeoğlu, Beril**, *Adım Adım Avrupa Birliği*, Çınar Yay. İstanbul 1996.
15. **D’Estaing, Valery Giscard**, “Borderline Territory” *The Guardian* 13/10/1992.
16. **Diamond, Paul**, “Dishonourable Defences: the Use of Injunctions and the EEC Treaty – Case Study of Shops Act 1950”, *Modern Law Review* Vol. 54, No: January(1991), s.72.
17. **Duff, Andrew**, *Subsidiary Within the European Community*, PSI Publishing, London 1993.
18. **Emiliou, Nicholas**, “Subsidiary: An Effective Barrier Against ‘The Enterprises of Ambition’” *European Law Review*, Vol. 17, No: 5(1992), s.384-398.
19. **Eur – Op News**, Information From the European Communities’ Publications Office, No: 1 (2000), s. 11.
20. **Franklin, M.**, *Britain’s Future in Europe*, London 1990.

21. **Gonzales, José Palacio**, “The Principle of Subsidiarity ( A Guide For Lawyers with a Particular Community Orientation”, *European Law Review*, Vol. 20, No: 5(1995), s. 357.
22. **Gormley, L.V.**, “Commentary on Torfean Borough Council v. B & Q PLC (formerly B&Q Retail Ltd.”, *Common Market Law Review*, Vol. 27(1990), s. 142.
23. **Grahl, John & Teague, Paul**, 1992 – *The Big Market The Future of the European Community*, Lawrence & Wishart, London 1990.
24. **Gromley, Laurence**, “Recent Case Law on the The Free Movements of Goods: Some Hot Patatoes” *Common Market Law Review*, Vol. 27(1990), s. 827.
25. **Gruber, Annie**, “Avrupa Kurumlarının Ortak ve Temel Prensipleri”, *Kopenhag Kriterleri Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin Ortak Paydası mı?* (Ed. İbrahim Ö. Kaboğlu), İstanbul Barosu İnsan Hakları Merkezi Yayını, İstanbul 2001, s. 45-58.
26. **İBMİGM**, *Hizmette Yerellik ( Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995.
27. **İBMİGM**, *Dünyada Mahalli İdareler*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (İBMİGM), Ankara 1999.
28. **Keleş, Ruşen**, “Hizmette Halka Yakınlık ( Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Vol. 4, No: 1(1995), s.3-14.
29. **Keleş, Ruşen**, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler* Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999.
30. **Kelman, Alistair**, <http://www.telepathic.com>. (14. 03. 1997).
31. **Köktaş, Arif**, *Avrupa Birliği'nde İşçilerin Serbest Dolaşım Hakkı ve Türk Vatandaşlarının Durumu*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999.
32. **Lipsius, Justus**, “1996 Intergovernmental Conference”, *European Law Review*, Vol. 20, No: 3(1995), s. 256.
33. **Okutan, Gül**, “Topluluğun ve Üye Ülkelerin Yetki Alanlarının Belirlenmesi”, Tekinalp / Tekinalp, *Avrupa Birliği Hukuku*, 2. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul 2000, s.77-102.

34. **Özcan, Mehmet**, *Avrupa Birliğinde Fikri ve Sınai Haklar*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 1999.
35. **Santer, Jacques**, Speech by Mr Jacques Santer, President of the European Commission International Bertelsmann Forum 1998 Berlin, 3<sup>rd</sup> July 1998, SPEECH/98/151.
36. **Suart, MacKenzie**, "Subsidiarity - A Busted Flush", David O'Keeffe - D. Curtin (Ed.), *Constitutional Adjudication in EC and National Law*, Assays for T.F.O'Higgins, Dublin 1992.
37. **Szysczak, Erika**, "Sunday Trading and Article 30 EEC" *European Law Review*, No: 16 (1991), s. 258.
38. **Türkçeleştirilmiş Avrupa Birliği Yayınları**, "Avrupa İçin Yeni Bir Antlaşma, Yuttaş Kılavuzu" Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye Temsilciliği Yay, Ankara 1998.
39. **Ungerer, Werner**, "On the Way To European Union", Joerg Monar & Werner Ungerer & Wolfgang Wessels (Ed.), *The Maastricht Treaty on European Union*, European Interuniversity Press, Brussels 1993.
40. **Weiler, J.H.**, "Journey to an Unknown Destination: Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration" *Journal of Common Market Studies* 1991, s. 419.
41. **Williams, Shirley**, "Sovereignty and Accountability in the EC", R. Keohane - S. Hoffman (Ed.), *The New European Community*, Boulder Publ, Colorado 1993.