



SUBSIDIARİTE İLKESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDAKİ GELİŞİMİ VE İŞLEVİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Uğur ELİBÜYÜK

Araştırma Makalesi

Doktora Öğrencisi, Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı
Doktora, ugurelbyk@hotmail.com.tr, ORCID: 0000-0002-3345-0652.

ÖZET

Avrupa Birliği'nde özellikle üye devletler ve Birlik arasındaki yetki paylaşımı bağlamında öne çıkan subsidiarite kavramının tarihsel kökenleri oldukça eskiye uzanmaktadır. Subsidiarite ayrıca federal devlet düşüncesi ve liberal düşünceye dair izler taşımaktadır. Yerel ve Bölgesel yönetimlerin güçlenmesini temel alan subsidiarite ilkesinin Birlik Hukukuna dahil oluşu Maastricht Antlaşması ile olmuştur. Bu ilke, aşırı müdahaleci bir AB istemeyen üye devletler bakımından güvence niteliğindedir. Bununla beraber, ilkenin kendisinden beklenen işlevi tam olarak yerine getirip getiremediği tartışılmaktadır. Subjektif kavramlar içermesi subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin zorluklardan birisidir. Ayrıca, Lizbon Antlaşması ile subsidiarite ilkesinin uygulanması bağlamında idari ve hukuki bir denetim öngörülmüştür. Üye devletler ve ulusal parlamentoların ilkenin uygulanmasına ilişkin ihlalleri yargı önüne götürme yetkisi bulunmaktadır. Ancak, ABAD tarafından yürütülen yargısal denetimin sınırlı, biçimsel ve Birlik organları lehine olduğu belirtilmelidir.

ANAHTAR KELİMELELER: Özerklik, Subsidiarite İlkesi, Maastricht Antlaşması, Erken Uyarı Sistemi, Hukuki Denetim

İntihal / Plagiarism: Bu makale intihal programında taranmış olup en az iki hakem incelemesinden geçmiştir. / This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



Bu çalışma Creative Commons Atf-GayrıTicari-Türetilemez 4.0 Uluslararası (CC BY-NC-ND 4.0) olarak lisanslıdır.



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

A REVIEW ON THE DEVELOPMENT AND FUNCTION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE LAW OF THE EUROPEAN UNION

Uğur ELİBÜYÜK

Research Article

Ph.D. Student, Kırklareli University, Institute of Social Sciences, Department of Public Law Ph.D.,
ugurelbyk@hotmail.com.tr, ORCID: 0000-0002-3345-0652.

ABSTRACT

The historical origins of the concept of subsidiarity go long way back. It is seen that the idea of the federal state and liberal thought have traces of the concept. The inclusion of the principle, which is based on the strengthening of local and regional governments, into the Union Law was with the Maastricht Treaty. The principle is a safeguard for member states which do not want an overly interventionist EU. However, it is debated whether

the principle fully fulfills the expected function. One of the difficulties in applying the principle of subsidiarity is that it contains subjective concepts. In addition, administrative and legal inspection of the principle was put order with the Lisbon Treaty. Member states and national parliaments have the power to bring violations of the application of the principle to justice. However, it is possible to say that the judicial review carried out by the CJEU is limited, formal and in favor of the Union units.

KEYWORDS: Autonomy, Principle of Subsidiarity, Maastricht Treaty, Early Warning System, Legal Supervision

GİRİŞ

Ulusalüstü siyasal bir yapılanma olarak Avrupa Birliği, üye devletlerin egemenlik yetkilerinin bir kısmını Birlik organlarına devretmesiyle ortaya çıkmıştır. Ekonomik işbirliği amacıyla kurulan Avrupa Topluluklarının zamanla Avrupa bütünleşmesini hedefleyen siyasal bir birlik haline gelmesi kimi sorunları da beraberinde getirmiştir. Özellikle topluluktan birliğe geçiş sürecinde görülen genişleme ve merkezi otoritenin güçlendirilme çabaları yetki paylaşımına ilişkin tartışmaları kendisiyle birlikte getirmiştir. Üye devletlerin bir kısmı Birlik organlarının güçlenmesi yönünde tavır alırken, diğerleri tarihsel kimliklerine uygun olarak yerel yönetimlere tanınan özerkliklerin artırılmasını talep etmişlerdir. Bu bakımdan, subsidiarite ilkesinin Birlik hukuku içerisindeki gelişimini yukarıda ifade edilen siyasal gelişmelerden bağımsız ele almak mümkün değildir.

Subsidiarite ilkesi, merkezi ve yerel/bölgesel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının belirlenmesinde uygulanma imkânı bulmaktadır. İlke, kararların halka en yakın düzeyde alındığı bir yönetim modelini öngörmektedir. Bu bakımdan, farklı düzeyler arasında paylaşılan yetkilerin kullanımı söz konusu olduğunda, subsidiarite ilkesi gereğince kararların vatandaşa en yakın birim tarafından alınması beklenmektedir. Üst birimlerin karar verme sürecine müdahale edebilmesi için faaliyetlerin alt birimler tarafından etkin bir şekilde gerçekleştirilemiyor olması gerekmektedir. Diğer bir ifade ile subsidiarite ilkesine göre toplumun merkezinde birey yer almaktadır. Bu anlayış, kaynakların etkin kullanımına katkı sunmakla beraber kararların halka en yakın düzeyde alınarak demokratik bir görünüm kazanmasını da sağlamaktadır.

Alt gruplara ve yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanınması düşüncesini esas alan ikincillik veya yerellik olarak da adlandırılan subsidiarite kavramının felsefi ve siyasi temellerine dair izlerin eskiye dayandığı söylenebilir. Bununla beraber, subsidiaritenin bir ilke olarak AB hukukuna dahil oluşu 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Subsidiarite ilkesi özellikle Maastricht Antlaşmasına giden süreçte bazı üye devletler tarafından, Birliğin fazlaca merkezileştiğine dair duyulan kaygıların telafisi olarak gündeme gelmiştir. Bunun yanında, bu ilke kimi çevreler tarafından Birlik organları lehine bir kazanım olarak değerlendirilmektedir. Birliğin merkezi otoritesinin güçlendiğini iddia edenler ise ilke ile Birlik organlarına geniş bir takdir alanı sağlandığını savunmaktadırlar. Ancak, tarihi gelişim süreci incelendiğinde subsidiarite ilkesi ile üye devletlere ve ulusal parlamentolara daha fazla özerklik tanınmasının amaçlandığı açıkça görülmektedir. Üye devletler tarafından yerine getirilmesi mümkün olan ve Birlik tarafından daha iyi gerçekleştirileceği açıkça ortaya konulmayan faaliyetlerin yerel ve bölgesel birimler tarafından gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ve denetlenmesine ilişkin esaslar ilk olarak Amsterdam Antlaşması neticesinde yürürlüğe giren ve daha sonra Lizbon Antlaşması ile yenilenen protokol ile belirlenmiştir. İlkenin hukuki denetimine yönelik, birisi yasama sürecinin öncesinde (erken uyarı sistemi) diğeri yasama sürecinin sonrasında (subsidiarite davası) olmak üzere iki ayrı denetim usulü öngörülmüştür. Avrupa Birliği'nin yargı organı niteliğinde olan Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın ise ilkeye yönelik ihtiyatlı bir tutum takındığı görülmektedir. ABAD içtihatlarında ilkeye daha çok biçimsel yaklaşılmakta, ilkenin içeriğine ilişkin değerlendirmelerden kaçınılmaktadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde subsidiarite kavramının tarihsel gelişim süreci ele alınacaktır. İkinci bölümde, subsidiarite ilkesinin Birlik hukukuna dahil oluşu, işlevi, uygulanması ve denetimi incelenerek ABAD'ın konuya ilişkin yaklaşımı

değerlendirilecektir.

I. SUBSİDARİTE KAVRAMI VE GELİŞİMİ

A. GENEL OLARAK

Türk Dil Kurumu sözlüğünde karşılığı bulunmayan subsidiarite, “yerellik”, “yerindelik”, “ikincil olma”, “yedek”, “yetki ikamesi” gibi kavramlarla adlandırılmaktadır. Terim, ihtiyaç halinde desteğe çağrılacak olan askeri ihtiyat birliklerini tanımlayan Latince kökenli *subsidium* sözcüğünden türemiştir¹. Siyasal yönetim yaklaşımlarında ve Avrupa Birliği hukukunda önemli bir yer tutan kavram uzun sayılabilecek bir geçmişe sahiptir. Bu kavramın tarihsel kökleri, Aristo ve Aquinolu Thomas’ın organik toplum öğretisine dek uzanmaktadır. Bu öğretiye göre, toplumda yer alan bireyler ve gruplar, yüzleştikleri problemleri kendi imkanları ile çözmeli, sadece yetersiz kaldıklarında bir üst otoriteye başvurmalıdırlar. Alt gruplara tanınan özgürlük alanı daha geniş tutulmalı ve bu özgürlüğe devlet ile diğer üst gruplar tarafından saygı gösterilmelidir². Bünyesinde siyasi güç barındıran üst otorite ile alt gruplar arasındaki ilişkiyi tasvir eden, alt grupları koruyan ve sorunların olabildiğince alt kademelerde çözülmesini öngören yaklaşım subsidiarite ilkesinin temelini oluşturmaktadır³. Özerkliğe ve çoğulculuğa önem veren bu yaklaşım ile federal devlet yapısı arasında yakın bir ilişki bulunduğunu belirtmek gerekir⁴. Nitekim, federal düşünce organizasyonun en altında yer alan birey ile devlet arasında yer alan toplulukların varlığını kabul etmekte ve bu toplulukları dikkate almaktadır.⁵

¹ Christoph Henkel, ‘The Allocation of Powers in the European Union: A Closer Look at the Principle of Subsidiary’, (2002) 20 Mississippi College School of Law 359, 361-365.

² Eva Boka, “The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought”, (2005) A Historical Survey 1, 4.

³ Gülçin Balamir Coşkun, ‘Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri’, (2007) (37) İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi 1, 9.

⁴ Ruşen Keleş, ‘Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler’, (1995) 4 (1) Çağdaş Yerel Yönetimler 1, 5.

⁵ Kavram ile federal devlet yapısı arasındaki yakın ilişkiye rağmen subsidiarite ilkesine

Toplulukların özerklikleri korunarak, en alt kademede kendi kendilerine yetmeleri hedeflenmelidir. Üst kademeler tarafından yapılacak müdahale, bu grupların talepleri nispetinde gerçekleştirilmelidir⁶. Diğer yandan, subsidiarite kavramı ile aydınlanma dönemi neticesinde ortaya çıkan liberal devlet düşüncesi arasında bir yakınlık kurmak mümkündür. Subsidiarite, liberal devlet düşüncesini temel alan yaklaşım ile oldukça uyumludur. İlke, özgürlükleri ikinci plana iten geleneksel müdahaleci devlet modelini reddetmekte; bireyi temel alan etkin devlet modelini ise yüceltmektedir. Bununla birlikte, bu kavramı birey ile devlet arasında bir yetki paylaşımı olarak görmek doğru değildir. Liberal görüşe göre subsidiarite, daha çok devlete karşı bireyi koruyan bir emniyet mekanizması niteliğindedir⁷. Farklı kademelerde gerçekleştirilmesi mümkün kararların bireye en yakın düzeyde alınması hedeflenmektedir.

Subsidiarite kavramını daha iyi anlamak için, bu kavramın temellerinin dayandığı teolojik öğretiye de temas etmek gerekmektedir. Katolik felsefeyi esas alan ilke, toplum ve devlet ile birlikte birey ve devlet arasındaki ilişkiyi tanımlamaktadır. Bu bakımdan subsidiarite ilkesi, en açık biçimde ilk defa 1931 yılında Papa Pius XI tarafından yayınlanan *Quadragesimo Anno* isimli bildirmede tanımlanmıştır⁸. Bu dönem, totaliter ve baskıcı yapıların hakimiyet kazanmaya başladığı bir zamana denk gelmektedir. Bu nedenle, bildirme aynı zamanda, bireysel özgürlüklerin yanında hiyerarşik toplumsal organizasyon yapısını meşru

üniter devlet anayasalarında da yer verildiği görülmektedir. Örneğin Polonya Anayasası'nın giriş bölümünde Anayasa'nın vatandaşların ve toplulukların yetkilerinin güçlendirilmesini esas alan subsidiarite ilkesine dayandığı ifade edilmektedir. Bu bakımdan ilkenin hem federal hem de üniter devletlerde görülmesi mümkündür. Benjamin Gussen, *Axial Shift: City Subsidiarity and the World System in the 21st Century* (Palgrave Macmillan 2019) 201.

⁶ Coşkun (n 3) 12.

⁷ Emin Barlas ve Berkan Karagöz, 'Subsidiarite- İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve', (2007) (1) Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi 155, 158.

⁸ Kelime anlam olarak "kırkıncı yıl" şeklinde tercüme edilmektedir. Bildirme, 1891 yılında yayınlanan *Rerum Novarum* (yeni düzen) metninin yıl dönümü münasebetiyle kaleme alınmıştır.

gösterme gibi bir potansiyele de sahiptir⁹. Söz konusu bildirgeden bir bölümü şu şekilde özetlemek mümkündür:

*“Devlet, nispeten önemsiz işlerin halledilmesini daha küçük gruplara bırakmalıdır. Böylece, kendisine ait olan görevleri daha büyük bir özgürlük, güç ve başarıyla yerine getirecektir. Çünkü, ancak bu takdirde görevlerini koşulların gerektirdiği şekilde yönlendirerek, izleyerek, uyararak ve dizginleyerek etkili bir şekilde gerçekleştirebilir. Bu nedenle, iktidar sahipleri, bu ilkeye ve çeşitli gruplar arasındaki hiyerarşik yapıya ne kadar sadık kalırlar ise, bir bütün olarak toplumsal grupların ve iktidarın mutluluğu, etkinliği o oranda artar”*¹⁰. Kilisenin sahip olduğu toplumsal görüşe göre, devletin müdahalesi ile özgürlük arasında bir denge kurulması gerekmektedir. Subsidiarite, toplumsal dengenin bir parçasını oluşturmakta ve müdahaleci, kaçınmacı unsurların bir arada kullanılmasını gerektirmektedir. Örneğin, herhangi bir sebepten ötürü geçimini sağlayamayan toplumsal bir gruba yardım müdahaleyi gerektirirken, aynı toplumsal grupların kararlarında özgür bırakılması ise bir kaçınmayı gerektirmektedir¹¹. Özetle, teolojik bağlamında subsidiarite iki ana özellik gösterir. İlk bu kavram, toplum ve devlet faaliyetlerinde, bireylerin ve daha küçük grupların sorumluluklarını yerine getiremedikleri durumlarda devreye giren alternatif bir müdahale aracı olarak anlaşılmalıdır. İkinci olarak, subsidiarite sadece siyasi bir kılavuz ya da ilke olarak hizmet edebilir. Ancak, uygulanmaya elverişli bir hukuk kuralı haline getirilmesi için yasal bir sisteme dahil edilmesi ve ilave düzenlemelerin yapılması gerekmektedir¹².

⁹ Bünyamin Bezci ve Bayram Coşkun, ‘Avrupa Birliği ve Sübzidiarite ilkesi: ilkenin AB’de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme’, (2007) 16 (3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 1, 7.

¹⁰ Henkel (n 1) 364.

¹¹ Coşkun (n 3) 10.

¹² Henkel (n 1) 366.

B. İLKENİN AVRUPA BİRLİĞİ'NDEKİ GELİŞİMİ

İkinci Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkilerinin ardından Avrupa'da barışı daim kılmak ve ülkeler arasında ekonomik iş birliğini tesis etmek amacıyla birleşik bir Avrupa oluşturulması fikri gündeme gelmiştir¹³. 1950'li yıllarda kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT), Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) ile bugünkü Avrupa Birliği'nin temellerinin atıldığını söylemek mümkündür¹⁴. Ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla kurulan topluluk zamanla siyasi birliğin sembolü haline gelmiştir. Siyasi birliğin dayandığı kurumsal yapıyı güçlendirmek isteyen ve giderek genişleyen Avrupa Toplulukları aynı zamanda egemenlik yetkilerinin paylaşılmasına dair tartışmaların da merkezi olmuştur. Üye sayısı artan, yetkileri ve faaliyet alanları gittikçe genişleyen Avrupa Birliği ile egemenlik yetkilerine saygılı davranılmasını isteyen üye devletler arasındaki gerilim subsidiarite kavramının Avrupa Birliği düzeyinde tartışılmasına ve zamanla kurucu anlaşmalarda yerini almasına neden olmuştur.¹⁵

Subsidiarite ilkesinin AB hukukuna dahil olduğu döneme ilişkin görüşler ağırlıklı olarak Maastricht Antlaşmasını işaret etmektedir. Ancak, kavramın Birlik bünyesinde gündeme gelişi daha öncelere dayanmaktadır. Subsidiarite kavramına

¹³ Ahmet Mithat Güneş, *Avrupa Birliği Hukukuna Giriş* (5. Bası, Ekin Basım 2022) 3.

¹⁴ Ahmet Mithat Güneş, 'Avrupa Birliği'nde Subsidiarite İlkesinin Uygulanmasının Ulusal Parlamentolar Tarafından Denetlenmesi', (2014) 12 (141) *Legal Hukuk Dergisi* 37, 38.

¹⁵ Subsidiarite ilkesi daha çok AB hukuku ile özdeşleşmiş olmasına rağmen, farklı kurumsal yapılarda uygulanmasına ilişkin güncel kimi tartışmalara rastlamak mümkündür. Örneğin, Dünya Sağlık Örgütü'nün (WHO) mevcut yönetim yapısının uluslararası öneme sahip halk sağlığı sorunları ile başa çıkmada yetersiz olduğuna ve ilkenin sunduğu ademi merkeziyetçi yaklaşımın küresel sağlık sistemi bakımından umut verici olabileceğine dair bir çalışma için bkz.: Thana Cristina de Campos, 'A European Take on Global Public Health: Applying the Catholic Principle of Subsidiarity to Global Health Governance', (2021) (1) *Journal of Moral Theology*, CTEWC Book Series 1 141, 142.

ilk olarak AKÇT’yi kuran anlaşmanın 5’nci maddesinde atıf yapıldığı görülür¹⁶. Komisyonun, ekonomik birliğe ilişkin 1975 yılında yayınladığı rapor bu kavrama temas eden belgelerden bir diğeridir. Rapora göre, topluluk güçlerinin devreye girmesi ancak üye devletlerin kendilerinden beklenen görevleri yerine getiremediği durumlarda mümkün olmalıdır¹⁷. Topluluk merkezi bir üst otorite görülmemelidir. Topluluğun görevleri sözleşme ile belirtilmeli ve bu alanlar dışındaki yetkilerin tamamı üye devletlere ait olmalıdır. Rapor ile aşırı merkezileşmeye yönelik kaygılara cevap verilirken, diğer taraftan da birliğin bütünleşme ve genişleme sürecinin devamına yönelik tedbirler düşünülmüştür. Yine 1984 yılında, Avrupa Birliği’ni kuran taslak anlaşmanın giriş kısmında İtalyan devlet adamı Althiero Spinelli tarafından subsidiarite terimine ilk defa İngilizce olarak yer verilmiştir. Söz konusu taslak, Avrupa Parlamentosu tarafından benimsenmekle birlikte federal düşünceleri fazlaca çağrıştırdığı gerekçesiyle ilerletilememiş ve antlaşma yürürlüğe girmemiştir. İlkenin birincil bir antlaşma metninde yer alması ise, 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (ATS) ile gerçekleşmiştir. ATS’nin 130’uncu maddesinde yer alan düzenlemeye göre: “*Topluluk, çevre konusunda, paragraf 1’de yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesi amacıyla üye devletlerden daha iyi seviyede tasarrufta bulunacağı oranda devreye girmelidir*”¹⁸. Madde her ne kadar çevrenin korunmasına yönelik bir düzenleme içerse de ilkenin AB hukukundaki gelişimi bakımından önemli bir yer tutmaktadır.¹⁹ Zira bu düzenleme ile, ilkeyi

¹⁶ İlgili madde, ortak pazarla ilgili eylemde bulunma yetkisini topluluğa sadece koşulların kesinlikle gerekli kıldığı durumlarda vermektedir. Yine, AET’yi kuran anlaşmanın 235’inci maddesinde, net bir şekilde ifade edilmese de subsidiarite ilkesine yönelik bir ima olduğundan söz edilebilir. Simona Constantin, ‘Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in light of the Lisbon Treaty and Beyond’, (2008) 4 (1) Croatian Yearbook of European Law & Policy 151, 154.

¹⁷ Margot Horspool and Matthew Humphreys, European Law (5th ed., Oxford University Press 2008) 99.

¹⁸ Horspool ve Humphreys (n 17) 100.

¹⁹ Feza Sencer Çörtoğlu, ‘Avrupalılaşıma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindenlik

topluluğun önemli ilgi alanlarından birisi haline getirecek koşullar yaratılmıştır. Bununla beraber, çevreye ilişkin problemlerin ulusal sınırlar dahilinde çözümüne ilişkin güçlük, ilkenin yetkilerin topluluğa devrinin meşrulaştırılmasında kolaylık sağladığına yönelik görüşlerin de ileri sürülmesine neden olmuştur²⁰.

Avrupa Birliği ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımının sınırlarının belirlenmesi bakımından önemli bir yere sahip olan subsidiarite ilkesi, Maastricht Antlaşmasına giden süreçte tartışmaların odağında yer almıştır²¹. Subsidiarite Kavramı bu bağlamda, topluluk içerisinde federal düşünce yapısını hâkim kılmak isteyenler tarafından merkezileşme taraftarlarına karşı kullanılmıştır²². Ancak, Maastricht Antlaşması ile ademi merkezizetçi yönelimleri arttırmak isteyenlerin kazançlı çıktığını söylemek mümkün değildir²³. Federal bir Avrupa görüşüne karşı çıkan ülkelerin varlığı müzakereleri çıkmaza sürüklemiştir. Nitekim, her iki taraf için de ikna edici anlamlar içermesinden dolayı federalizm talebi yerine subsidiarite kavramı kullanılarak uzlaşmaya varılmıştır²⁴. Sonuç olarak, Maastricht Antlaşması ile subsidiarite kavramına açıkça yer verilmiş ve bir ilke olarak Birlik hukukunda yerini alması sağlanmıştır²⁵. Antlaşmaya giden süreçte, aşırı derecede

(Subsidiarity) İlkesi', (2009) 8 (2) Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 29, 34.

²⁰ George A. Bermann, 'Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States', (1994) 94 (2) Columbia Law Review 331, 345-346.

²¹ Joseph H.H. Weiler, 'A Constitution for Europe? Some Hard Choices', (2002) 40 (4) Journal of Common Market Studies 563, 571.

²² Hans-Werner Sinn, 'How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition', (1994) 41 (1) Social Journal of Political Economy 85, 85.

²³ Paul Craig, EU Law: Text, Cases and Materials (3rd ed., Oxford University Press 2003) 132.

²⁴ Bezci ve Coşkun (n 9) 9.

²⁵ Antlaşmanın 3'üncü maddesinin b fıkrasında yer alan düzenleme şu şekildedir: *"Topluluk, anlaşmasının kendisine tanıdığı yetkiler dahilinde ve belirtilen amaçlar için etkinlikte bulunur. Topluluk belirlenmiş yetkiler dışında kalan alanlarda ise subsidiarite ilkesi gereğince hareket eder. Üye devletler düzeyinde yeterli derecede yerine getirilmeyen ve 'belirlenen amaçlara Topluluk düzeyinde daha iyi ulaşılabileceği belirlenen etkinlikler subsidiarite ilkesi gereğince yerine getirilir. Topluluğun etkinliği antlaşmadaki amaca ulaşmak için gerekli olan ölçüden fazla olamaz"* Bezci ve Coşkun (n 9) 9-10.

merkezileşmiş ve müdahaleci bir yapıdan duyulan kaygının, mahalli yönetimlerin özerkliğini koruma çabasının ve demokrasi açığının²⁶ varlığına dair duyulan endişelerin de önemli rol oynadığı belirtilmelidir²⁷. Bunun yanında, karşıt görüşler arasında uzlaşma sağlama çabalarının sonucunda ortaya çıkması subsidiarite kavramının farklı şekilde yorumlanmasına yol açmıştır. İlgili hükümden ademi merkeziyetçi anlamlar çıkarılarak, ilkenin yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğini koruduğunu, bu sebeple yetkinin üye ülkelere ve federal bölgelere bırakılması gerektiğini savunmaktadırlar. Merkeziyetçi görüş taraftarları ise ilkenin Birliğe, gerekli gördüğü durumlarda harekete geçme imkânı tanıdığını ileri sürmektedir²⁸. Subsidiarite ilkesi 1997 yılında kabul edilen Amsterdam Antlaşması ile de aynı şekilde korunmuştur. Amsterdam Antlaşması'na ilave edilen *Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol* ile de ayrıntılı hükümler getirilmiş, içerik ve denetim konusunda önemli düzenlemelere yer verilmiştir²⁹. Protokolün 5'nci maddesi ile ilkenin uygulanmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, birlik tarafından gerçekleştirilecek bir eylemin subsidiarite ilkesine uygun olması için iki ihtiyacı karşılaması gerekmektedir. İlk olarak, Birlik tarafından ulaşılmak istenen hedef üye devlet tarafından ulusal anayasal sistem çerçevesinde yeterli bir şekilde gerçekleştirilemiyor olmalıdır. İkinci olarak bu eylemin Birlik tarafından daha iyi gerçekleştirilebiliyor olması gerekmektedir. Protokol ile Komisyon'a da bazı

²⁶ Demokrasi açığı terimi, ulusal parlamentoların ve Avrupa Birliği vatandaşlarının Birliğin karar alma sürecinden dışlanması anlamına gelmektedir. Kavram ile karmaşık işleyiş mekanizmaları nedeniyle AB ve kurumlarının demokrasiden yoksun olduğu ifade edilmektedir. Athinodoros D. Doussis and others, 'The Principle of Subsidiarity', (2019) 7 (7) *International Relations and Diplomacy* 317, 321.

²⁷ Enver Bozkurt ve Mehmet Özcan, 'Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme', (2001) 6 (1) Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 1, 11; Güneş, Avrupa Birliği'nde Subsidiarite (n 14) 41.

²⁸ Henkel (n 1) 368; Boka (n 2) 35.

²⁹ Güneş, Avrupa Birliği'nde Subsidiarite (n 14) 42.

yükümlülükler getirilmiştir. 9’uncu maddeye göre, Komisyon her yıl subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin olarak Avrupa Parlamento’suna ve Konsey’e rapor sunmalıdır. Bu rapor, aynı zamanda Bölgeler Komitesi ile Ekonomik ve Sosyal Komiteye de gönderilmelidir. Komisyon, yasama sürecine ilişkin tekliflerini, gizlilik gerektiren durumlar hariç ilgili birimler ile istişare etmeli ve uygun olduğu takdirde bu belgeleri yayınlamalıdır.

Karşılaşılan kimi zorluklara rağmen düzenli ve kademeli olarak sürdürülen bütünlüşme süreci Avrupa Birliği Anayasası ile tamamlanmak istenmiştir. Anayasa taslağı ile Avrupa Birliği’nin üç sütunlu yapısının tasfiye edilerek AB tüzel kişiliği altında tek sütunlu bir yapının sağlanması öngörülmüştür³⁰. Söz konusu taslak antlaşma, ilkeye ilişkin düzenlemelere de yer vermiştir. Taslağın 11’nci maddesine göre, Birliğin yetki alanları dışındaki ortak yetki alanlarında ilke olarak üye devletler yetkilidir. Birlik, ancak üye devletin yetersiz kaldığı ve hizmetin kendisi tarafından daha iyi gerçekleştirebileceği durumlarda devreye girecektir³¹. Üye devletlerin yetkilerin Birliğe devri konusunda gösterdikleri çekinceden dolayı antlaşmaya Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerine İlişkin Protokol eklenerek mevcut kaygılar giderilmek istenmiştir. Ancak, Avrupa Birliği Anayasa Taslağı, Fransa ve Hollanda da yapılan halk oylamalarının

³⁰ Bülent Yücel, ‘Westphalia Antlaşmasından Nice Antlaşmasına: Egemenlik Kavramının Tarihsel Seyri ve Bir Prototip Olarak Avrupa Birliği’, (2006) 10 (1-2) Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 165, 197; Güneş, Avrupa Birliği (n 13) 27.

³¹ Taslağın ilgili maddesi şu şekildedir:

“Subsidiarite ilkesi gereğince, Birliğin kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, öngörülen faaliyetin hedeflerine üye devletler tarafından merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde ulaşılamaması, ancak bu hedeflere Birlik düzeyinde ulaşılmamasının daha iyi olacağına anlaşılması halinde, Birlik buna müdahale eder.

Birlik kurumları, subsidiarite ilkesini, Anayasa’nın ekinde bulunan Subsidiarite ve Orantılılık- ilkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol’de belirtildiği şekilde uygularlar. Ulusal Parlamentolar, bu ilkenin Protokol’de ortaya konulan prosedüre uygun olmasını sağlarlar.” Yeşim Kaya, ‘Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler’ (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi 2006) 58.

olumsuz sonuçlanması nedeniyle yürürlüğe girememiş ve rafa kaldırılmıştır.

Anayasa taslağında yer alan ancak yürürlüğe girmeyen protokol 2007 tarihli Lizbon Antlaşmasında büyük oranda muhafaza edilmiştir. Lizbon Antlaşması ile taslakta öngörülen tek sütunlu yapı elde edilmiş, topluluk ifadesinin yerini Avrupa Birliği almıştır. Reform antlaşması olarak da adlandırılan anlaşma, AB'yi daha katılımcı, dayanışmacı ve özgürlükçü kılarak birliğin demokratik meşruiyetini arttırma konusunda önemli katkı sunmuştur³². Lizbon Antlaşması, subsidiarite ve orantılılık ilkelerine de yer vermiştir. Antlaşma ile Avrupa Birliği'nin yetkilerinin belirlenmesinde sınırlı yetki ilkesinin esas alınacağı belirtilmiştir (md. 3b/1 c.1). Fıkranın devamında Birliğin sınırlı yetkisinin kullanılmasında subsidiarite ve orantılılık ilkelerinin geçerli olacağı ifade edilmiştir (md. 3b/1 c.2). Lizbon Antlaşması ile subsidiarite ilkesinden ne anlaşılması gerektiğine ilişkin bir tanımın da yapıldığını belirtmek gerekir (md. 3b/3)³³. Antlaşmada yer alan hususlar kavrama ilişkin önceki düzenlemelerle büyük oranda aynıdır. Ancak, antlaşma ile merkezi yönetimlere ilave olarak bölgesel ve yerel yönetimlere de yer verilmiştir³⁴. Bununla birlikte, ilkenin uygulanmasına ve denetimine ilişkin esas değişiklik yeni protokolün yürürlüğe girmesiyle olmuştur. Lizbon Antlaşması ile 1997 yılında kabul edilen protokol kaldırılarak yerine *Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol (No.2)* kabul edilmiştir. Yeni protokolün kabulü ile subsidiarite ilkesinin hukuki denetimine ilişkin önemli değişiklikler getirilmiş ve ulusal

³² Ahmet Mithat Güneş, 'Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği', (2008) 12 (1-2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 739, 742.

³³ Lizbon Antlaşmasında 3b/3'de yer alan düzenleme güncel Avrupa Birliği Antlaşmasının (ABA) 5/3'üncü maddesinde yer almaktadır:

"Subsidiarite ilkesine göre Birlik, münhasır yetki alanları dışında yalnızca, söz konusu faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından; merkezi, bölgesel veya yerel düzeyde yeterli olarak yerine getirilemezse ve getirilemediği ölçüde ve ancak önerilen eylem, ölçeği ya da etkileri nedeniyle Birlik düzeyinde daha iyi başarılabilirse harekete geçer."

³⁴ Andreas Follesdal, 'The principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law', (2013) 2 (1) Global Constitutionalism 37, 51.

parlamentoların Birlik içerisindeki etkinliği arttırılmıştır. Diğer taraftan, Birliğin münhasır yetkisinin söz konusu olduğu alanlarda subsidiarite ilkesi devre dışı kalmaktadır. İlkenin, sadece Birlik ile üye devletler arasında paylaşılan/ortak yetkiler söz konusu olduğunda gündeme gelmesi mümkündür.

II. SUBSİDARİTE İLKESİNİN İŞLEVİ VE DENETİMİ

A. İLKENİN UYGULANIŞINA İLİŞKİN ESASLAR

Daha önce de belirtmiş olduğumuz üzere, subsidiarite ilkesinin Birlik hukukunda yerini alışı Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Bu tarihten itibaren, ilke hukukun üstünlüğü, dayanışma ve demokrasi gibi Birliğe ait ortak değerler arasında yerini almıştır³⁵. Subsidiarite ilkesinin kurucu antlaşmalarda yer almasını, merkeziyetçilik suçlamalarına bir cevap olarak değerlendirmek gerekir. Bununla birlikte, ilkenin Birlik içinde tartışılmasında ve gelişim göstermesinde Alman federe devlet temsilcilerinin önemli etkisinin bulunduğu ifade edilmelidir. Avrupa Birliği bünyesi altında, sahip oldukları yetkileri yitirme kaygısı duyan eyalet temsilcileri subsidiarite kavramını egemenlik haklarının koruyucusu olarak görmüşlerdir³⁶. Almanya, aynı zamanda ilkeye anayasasında bağlayıcı bir biçimde yer vererek kavramın Avrupa Birliği Hukuku'nda yerini alması bakımından esin kaynağı olmuştur³⁷.

Avrupa Birliği'nin merkeziyetçi ve aşırı müdahaleci tavırlarına karşı bir tepki olarak gelişim gösteren subsidiarite ilkesinden beklenen temel amacın anlaşılması bakımından Avrupa Birliği ile üye devletler arasındaki yetki paylaşımına ilişkin esaslara temas edilmesi yararlı görünmektedir. Öncelikle

³⁵ E. Brok, 'Intergovernmental Conference 1996: Not A „Maastricht II‘, (1997) 34 (1) Common Market Law Review 1, 9.

³⁶ Sedef Zeyrekli ve Rengül Ekizceleroğlu. 'Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı', (2007) 16 (3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 29, 37.

³⁷ Hakan Cavlak, 'Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği Çevre Politikası', (2017) 6 (11) Balkan Sosyal Bilimler Dergisi 134, 137.

belirtmek gerekir ki, Avrupa Birliği Hukukunda Birlik ve üye devletler arasındaki yetki paylaşımı bağlamında münhasır yetki, paylaşılan yetki ve çerçeve yetki olmak üzere üç ayrı yetki kategorisine yer verilir³⁸. Bu yetkilerden münhasır yetkiler sadece Birliğin tasarrufla bulunabileceği alanları ifade etmektedir. Belirtmek gerekir ki subsidiarite ilkesi, sınırlı yetki ilkesi uyarınca Birliğin bir konuda yetki kullanmasının gerekli olup olmadığı sorusuna cevap aradığından münhasır yetki alanı bakımından ilkenin uygulanması mümkün değildir³⁹. Bu bağlamda, subsidiarite ilkesi Birliğin münhasır yetkiye sahip olmadığı alanlar dışında, yani sadece paylaşılan yetki ve çerçeve yetkinin söz konusu olduğu durumlarda geçerlidir.⁴⁰ Belirtilen iki yetki türünden Avrupa Birliği'nde en sık görüleni paylaşılan yetkidir. Paylaşılan yetkiden söz edilebilmesi için kurucu antlaşmalarda Avrupa Birliği'ne bu yönde bir yetkinin tanınmış olması gerekmektedir. Ancak, Birliğin kendisine tanınan bu yetkinin kullanımında öncelik yerel ve bölgesel yönetimlerde dir. Birlik, bu eylemin etkileri ve boyutu nedeniyle kendisi tarafından daha iyi gerçekleştirileceği durumlarda müdahalede bulunur⁴¹. Avrupa Birliği İşbirliği Antlaşması'nın (ABİA) 4/2'nci maddesinde paylaşılan yetkinin geçerli olduğu alanlar sayılmıştır. Buna göre paylaşılan yetki daha çok çevre, tüketicinin korunması, iç pazar, ulaştırma ve enerji gibi alanlarda söz konusu olmaktadır⁴². Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmalarında öngörülen diğer yetki türü ise çerçeve yetkidir. Çerçeve yetkinin geçerli olduğu alanlarda esas yetki üye devletlere bırakılmıştır. Birlik sadece üye devletler tarafından gerçekleştirilen düzenlemelerin koordinasyonunu ve uyumunu sağlayacak

³⁸ Güneş, Avrupa Birliği'nde Subsidiarite (n 14) 43.

³⁹ Ani Matei and Adrian Stelian Dumitru, 'The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers', (2020) 10 (2) Administrative Sciences 1, 6.

⁴⁰ Isabelle Bosse-Platiere and Marise Cremona, Facultative Mixity in the Light of the Principle of Subsidiarity, EU External Relations Post-Lisbon (Brill Nijhoff 2020) 59.

⁴¹ Nicolas de Sadeleer, 'Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy', (2012) 9 (1) Journal for European Environmental & Planning Law 63, 68.

⁴² Güneş, Avrupa Birliği (n 13) 138.

şekilde çerçeve tedbirler alma yetkisine sahiptir⁴³. ABİA'nın 6'ncı maddesine göre çerçeve yetkinin geçerli olduğu alanlar şunlardır: İnsan sağlığının korunması ve iyileştirilmesi, sanayi, kültür, turizm, eğitim ve mesleki eğitim, gençlik ve spor, sivil savunma ve idari işbirliği.

Subsidiarite ilkesi, Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) md. 5'de belirtildiği üzere, sadece AB'nin münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ve faaliyetin Birlik tarafından daha iyi gerçekleştirileceği durumlarda Birliğin devreye girmesini düzenlemektedir. Subsidiarite ilkesi yalnızca çerçeve ve paylaşılan yetkiler temel alındığında gündeme gelen bir ilkedir. Subsidiarite ilkesi ile, sınırlı yetki ilkesi gereğince AB'nin bir konuda yetki kullanmasına gerek olup olmadığına ilişkin değerlendirme yapılmaktadır. Dolayısıyla, ilk olarak Birliğin kendisine tanınmış yetkiyi kullanıp kullanamayacağı sorusuna cevap aranmalıdır⁴⁴. Bu bakımdan, ilkenin uygulanması için iki koşulun bir arada bulunması gerekmektedir. İlk olarak, söz konusu faaliyet alanında merkezi, yerel ya da bölgesel devlet tarafından alınan tedbirler Birlik hedeflerine ulaşma bakımından yetersiz kalmalıdır. Bunun yanında, bu hedefler, sahip olduğu ölçek ve etki bakımından Birlik müdahalesiyle daha iyi gerçekleştirilebiliyor olmalıdır. Ancak yukarıda belirtilen şartlar sağlandığı takdirde Birliğin herhangi bir faaliyet alanında harekete geçmesi mümkündür. Bu yönüyle subsidiarite ilkesi, aynı zamanda Birlik tarafından gerçekleştirilecek faaliyetin düzeyinin belirlenmesine ilişkin bir araç vazifesi görür ve gereksinim, orantılılık, etkinlik gibi kavramlarla da yakın ilişki içerisindedir⁴⁵.

⁴³ Güneş, Avrupa Birliği (n 13) 138, 139.

⁴⁴ Yüksel Metin ve Yakup Altan, 'Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite ilkesi', (2011) 16 (3) Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 131, 139.

⁴⁵ Arif Köktaş, 'Topluluk/Birlik ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa Birleşik Devletleri Mi? Birleşik Devletlerin Avrupası mı?', (2005) 54 (2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 219, 231.

Subsidiarite ilkesi ile ulusal parlamentoların daha etkin bir konuma kavuştuğu ve AB'nin yetkilerine üye devletler lehine sınırlama getirildiği söylenebilir. Özellikle, ilkenin denetimine ilişkin düzenlemeler üye devletlerin yetkilerinin korunması bakımından önemli hususlar içermektedir. Diğer taraftan, ilke ile kararların halka yakın alınması sağlanarak yerel ve bölgesel özerkliğin güçlenmesine katkı sunulmaktadır⁴⁶. Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararların yurttaşların yararına olacak şekilde yerel veya bölgesel yönetimler tarafından alınması özerkliği temin etmenin en işlevsel yollarından birisidir⁴⁷.

Subsidiarite ilkesinin birlik hukukuna uygulanmasında kaydedilen tüm ilerlemelere rağmen ilkenin ne anlama geldiği konusunda tam olarak bir fikir birlikteliğinden söz etmek mümkün değildir⁴⁸. İlkenin yerel ve bölgesel yönetimlere daha fazla yetki bırakması gerekirken merkezi yönetimin güçlenmesine neden olma potansiyeli taşıdığı ifade edilmelidir. Bu bakımdan subsidiarite ilkesinin iki yönlü olarak karşımıza çıktığı söylenebilir. Bunlardan ilki *bottom up* yani aşağıdan yukarıya yerindelik ilkesi olarak tanımlanırken, diğeri ise *from above*, yani yukarıdan aşağıya yerindelik ilkesi olarak adlandırılmaktadır⁴⁹. Aşağıdan yukarıya subsidiarite ilkesi yerel yönetimlere merkezi otorite karşısında öncelik sağlamak ve ulaşılmak istenen neticenin mahalli birimler tarafından yerine getirilemediği durumlarda üst idari birimlerin müdahil olmasını öngörmektedir. Yukarıdan aşağıya subsidiarite ilkesi ise, Birlik organlarının ulaşılmak istenen hedefin gerçekleştirilmesi için gerekli gördüğü

⁴⁶ Bezci ve Coşkun (n 9) 11-12.

⁴⁷ Christian Kirchner, 'Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution', (1997) 8 (1) Constitutional Political Economy 71, 73.

⁴⁸ Michael Schneider, 'Europe Must Deliver at the Level Closest to the Citizens Subsidiarity: Past, Present and Future', (2019) 18 (1) European View 16, 18.

⁴⁹ Subsidiarite ilkesini pozitif (*from above*) ya da negatif (*bottom up*) bir normatif ilke olarak ifade eden çalışma için bkz.:

Michael Seigel, 'Building Global Sustainability Through Local Self-reliance: Exploring Landcare as a Means of Implementing the Principle of Subsidiarity', (2022) Australian Centre for International Agricultural Research 23, 25.

durumlarda ve ölçekte müdahalede bulunması anlamına gelmektedir. Üst birimlere devreye girme konusunda takdir hakkı tanıyan bu durum ilkenin Birlik oranları lehine yorumlanması olasılığını barındırmaktadır⁵⁰. Dolayısıyla hem merkezi birimlerin hem de yerel yönetimlerin subsidiarite ilkesinin mevcudiyetini gerçekleştirdikleri faaliyetlerin hukuki dayanağı olarak gösterme imkânı bulunmaktadır. Bu açıdan ilkenin merkezileşmiş bir Avrupa Birliği ifadesini açıkça vurgulamak yerine *de facto* bir konsey üstünlüğü sağladığı da söylenmektedir⁵¹.

Subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin diğer bir sıkıntı ilkenin karışıklığa ve belirsizliğe yol açmasıdır⁵². Zira ilke farklı çıkar grupları tarafından farklı yorumlanabilmektedir. Aynı nedenden dolayı, kimi zaman politik olarak popüler olmayan kararların gerekçesi olarak öne sürülmekte ve bir nevi günah keçisi ilan edilmektedir. Bu durum, ilkeye ilişkin zayıf yönlerden birisini oluşturmaktadır⁵³. Ancak, tüm tartışmalara rağmen subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği'nin entegrasyon ve politika oluşturma sürecini açıklamada kilit unsur olduğu gereceği kabul edilmelidir. Subsidiarite ilkesi ile karar mekanizmaları ve Birlik bünyesinde yer alan uluslar arasındaki mesafenin en aza indirilmesi hedeflenmektedir⁵⁴.

B. ÖNLEYİCİ DENETİM: “ERKEN UYARI SİSTEMİ”

Daha önce ifade edildiği üzere, ilk defa Amsterdam Antlaşması neticesinde kabul edilen protokol ile subsidiarite ve orantılılık ilkelerinin Birlik hukukunda ne

⁵⁰ Nicholas Emmiliou, ‘Subsidiarity: An Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition’, (1992) 17 European Law Review 383, 384.

⁵¹ Beril Dedeoğlu, Adım Adım Avrupa Birliği (Çınar Yayınları 1996) 153. (Aktaran: Bozkurt ve Özcan (n 27) 10).

⁵² Bermann (n 20) 333.

⁵³ Bozkurt ve Özcan (n 27) 10.

⁵⁴ Alexandra Porumbescu, ‘Subsidiarity, Regions and Cohesion in the European Union’, (2019) XX Anuarul Institutului de Cercetări Socio-Umane „CS Nicolăescu-Plopșor 181, 183.

şekilde uygulanacağı ayrıntılı bir biçimde ortaya konmuştur. Avrupa Birliği Anayasa Taslağı ile protokolde esaslı değişiklikler yapılmış ancak taslağın kabul görmemesi sebebiyle söz konusu değişiklikler büyük oranda korunarak Lizbon Antlaşmasının ekinde yer alan 2 numaralı protokole taşınmıştır⁵⁵. Protokol ile subsidiarite ilkesinin denetim yetkisi ilk kez ulusal parlamentolara verilmiştir⁵⁶. Ulusal parlamentolara tanınan denetim yetkilerinden ilki, Birlik organları tarafından hazırlanan yasama tasarılarına subsidiarite ilkesi gereğince itiraz edebilmesine imkân tanınmış olmasıdır⁵⁷. *Ex ante* bir denetim içeren bu yöntem erken uyarı sistemi olarak adlandırılmaktadır. Erken uyarı sistemi, subsidiarite ilkesine aykırı olduğu tespit edilen yasama tasarılarının⁵⁸ ulusal parlamentolar tarafından girişimde bulunularak durdurulması esasına dayanmaktadır. Lizbon Antlaşması ile getirilen erken uyarı sistemi, ulusal parlamentolara, Birliğin münhasır yetki alanına girmeyen alanlarda hazırlanan taslak yasa tasarılarını subsidiarite ilkesine uygunluk bakımından izleme yetkisi tanımaktadır⁵⁹. Herhangi bir ulusal parlamento ya da meclis, yasa taslağının kendisine ulaşmasından itibaren “sekiz hafta”⁶⁰ içerisinde itiraz edebilir. Bu itirazda yasa taslağının neden subsidiarite ilkesine aykırılık teşkil ettiğinin gerekçeleri bildirilmelidir. İlgili protokolün 6’ncı maddesinde, Avrupa parlamentosu, Konsey ve Komisyon başkanları gerekçeli itirazın gönderilebileceği birimler

⁵⁵ Protocol (No.2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality, Official Journal of the European Communities, C 202/206, 07.06.2016.

⁵⁶ Sevgi Çilingir, ‘AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması’, (2017) 19 (3) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 349, 358.

⁵⁷ Güneş, Avrupa Birliği’nde Subsidiarite (n 14) 44-45.

⁵⁸ Protokolün 3’üncü maddesine göre, taslak yasama işlemleri; Komisyon’un önerisi, üye devletler ve Avrupa Parlamentosu’nun girişimi, Adalet Divanı ile Avrupa Yatırım Bankası’nın talepleri ve Avrupa Merkez Bankası’nın tavsiyeleri olarak tanımlanabilir.

⁵⁹ Tomasz Jaroszyński, ‘National Parliaments’ Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019’, (2020) 16 (1) European Constitutional Law Review 91, 97.

⁶⁰ Taslak Avrupa Birliği Anayasa Antlaşmasında bu süre 6 hafta olarak belirlenmiştir.

arasında sayılmıştır⁶¹. 7'nci maddenin birinci fıkrası ile Birlik organlarına ulusal parlamentolar tarafından yapılan itiraz karşısında sorumluluk yüklenmiştir. Buna göre, Avrupa Parlamentosu, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Yatırım Bankası ve yasama taslağının kendilerinden geldiği durumlarda üye devletler grubu, ulusal parlamento tarafından bildirilen gerekçeli görüşü (itiraz) dikkate almalıdırlar. İlgili Birlik organlarından ise kendisine sunulan gerekçeli görüşleri tartışarak bir kanaate varmaları beklenmektedir.

Protokolün 8'nci maddesi uyarınca, her ulusal parlamentonun iki oy hakkı bulunmaktadır. İki meclise sahip üye devletlerde ise oy hakkı birer oy olacak şekilde meclisler arasında paylaştırılmaktadır. Bu bakımdan, üye devlet tarafından yapılan her itiraz parlamenter meclis yapısının anayasal sistematiğine uygun olarak bir veya iki oy değerinde olacaktır⁶². Ulusal parlamentolar tarafından yapılan itirazlar toplam oyların üçte birine ulaştığı takdirde yasa tasarısını sunan Birlik organı tasarımı gözden geçirmeye zorlanmış olmaktadır⁶³. Birlik organı ya da gerektiğinde üye devlet tarafından yapılacak gözden geçirmenin ardından söz konusu taslakta ısrar edilmesi⁶⁴, taslağın değiştirilmesi ya da geri çekilmesi mümkündür. 7'nci maddede belirtildiği üzere, ne tür bir karar

⁶¹ Yasama taslağının kaynağı bir grup üye devlet ise Konsey Başkanı görüşünü üye devletlerin hükümetlerine iletacaktır. Yasama taslağının kaynağının Adalet Divanı, Avrupa Merkez Bankası veya Avrupa Yatırım Bankası olması durumunda ise Konsey Başkanı görüşünü ilgili kurum veya organa iletacaktır. (md. 6/1-2).

⁶² Martijn Huysmansa and Philippe van Gruisenb, 'Substance and Subsidiarity: The Economic Dimension of Conflict in the Early Warning System', (2022) 44 (3) Journal of European Integration 411, 413.

⁶³ Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın (ABİA) 76. Maddesi temelinde özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin yasama taslağı sunulması durumunda bu oran 1 / 4 olarak uygulanacaktır. AB'nin mevcut üye sayısının 27 ve toplam oy hakkının 54 olduğu düşünüldüğünde, yeter sayıları 18 ve 14 oy olarak ifade edilebilir. (md. 7/1-2).

⁶⁴ Komisyon sunmuş olduğu yasa tasarısına dair teklifini sürdürme kararı verirse kendisinden kararını gerektirmesi ve tasarımın subsidiarite ilkesine uygun olduğunu ortaya koyması beklenmektedir. Söz konusu süreç "turuncu kart" prosedürü olarak adlandırılmaktadır. Reinhold Lopatka, 'Subsidiarity: Bridging the Gap Between the Ideal and Reality', (2019) 18 (1) European View 26, 28.

verilirse verilsin ilgili birim tarafından gerekçe sunulması zorunludur. Bununla birlikte, ulusal parlamentolar tarafından sekiz haftalık süre içerisinde sunulan gerekçeli görüş ile belirtilen oransal ağırlıklara ulaşılarak sunulan gerekçeli görüşün farklı etkiler doğurduğu ifade edilmelidir. İlk durumda yasa tasarıları karşısında sunulan gerekçeli görüşlerin Birlik organları tarafından dikkate alınması hususu bir temenni niteliğinde iken, ikinci durumda ise gözden geçirme ve verilecek karara ilişkin gerekçe sunma bir yükümlülük olarak belirtilmiştir. Olağan yasama usulünün⁶⁵ uygulandığı hallerde ise ulusal parlamentolara tahsis edilen oylar basit çoğunluğa ulaştığı takdirde teklifin gözden geçirilmesi gerektiği öngörülmüştür.

Komisyon tarafından yasa tasarısı üzerinde ısrar edilirse, tasarının subsidiarite ilkesine uygun olduğuna dair bir gerekçe sunulması gerekecektir. Protokolün 7/3'üncü maddesinde yer alan hüküm neticesinde, olağan yasama usulünün uygulandığı durumlarda subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin başvuru yolu zorlaştırılarak Birlik organları lehine bir düzenleme getirildiği söylenebilir. Bunun yanında, ilk inceleme tamamlanmadan önce, Birlik yasa koyucuları (Avrupa Parlamentosu ve Konsey), Komisyonun ve ulusal parlamentoların gerekçeli görüşünü özel olarak değerlendirmeli ve ardından yasa tasarısının subsidiarite ilkesine uygun olup olmadığına karar vermelidirler. 7/3'üncü maddenin b bendine göre, konsey üyelerinin %55'lik bir bölümü veya Avrupa Parlamentosu'nun salt çoğunluğu yasa tasarısının subsidiarite ilkesine aykırı olduğu yönünde karar verdiği takdirde tasarının tekrar değerlendirmeye alınmayacağı öngörülmüştür. İlave olarak, Amsterdam Antlaşması ile getirilen protokolde yer alan ve Komisyon'a her yıl ilkenin uygulanmasına ilişkin rapor

⁶⁵ AB'nin kurucu antlaşmalarında üç tür yasama usulüne yer verildiğini söylemek mümkündür. Bunlar ABİA'nın 289 ve 294'ncü maddelerinde düzenlenen olağan yasama usulü ile danışma ve onay usulüdür. Bu bakımdan, olağan yasama usulü dışında yer alan danışma ve onay usullerinin birer özel yasama usulü olduğu ifade edilebilir.

sunma zorunluluğu getiren düzenlemenin Lizbon Antlaşmasının ekinde yer alan protokolün 9’uncu maddesi ile de korunduğu görülmektedir.

Subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin protokol ulusal parlamentoların Birliğin yasama sürecine dahil olmasının sağlanması bakımından önemli düzenlemeler getirmektedir. Ancak, ulusal parlamentoların ve meclislerin sahip olduğu yetkinin biçimsel olduğu söylenebilir. Nitekim, ulusal parlamentolar tarafından sunulan itirazlar ya da bildirilen gerekçeli görüşler karşısında Birlik organlarının yasa tasarısını gözden geçirme dışında herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Sadece 7’nci maddenin üçüncü fıkrasında belirtilen koşulların gerçekleşmesi durumunda yasa tasarısının iletilemesinin önüne geçilebilmektedir. Bu bakımdan, önleyici bir denetim sunmayı amaçlayan erken uyarı sistemine yönelik işlevsiz bir sarı kart prosedüründen ibaret olduğuna dair eleştiriler getirilmiştir⁶⁶. Subsidiarite ilkesinin uygulanmasına ilişkin siyasi bir kontrol mekanizması içeren *ex ante* denetim tasarıların yasama sürecine dahil olmasını engellemekte yetersiz kalmaktadır⁶⁷. Eleştirilerin haklılık payı bulunmakla birlikte, özellikle çok sayıda üye devletlin parlamentoları tarafından yapılacak itirazların Birlik organları üzerinde politik baskı oluşturmak suretiyle etki sağlayacağı belirtilmelidir. Lizbon Antlaşması tarafından getirilen erken uyarı sistemi hem üye devletlerde hem de Birlik organlarında azınlıklardan ziyade güvenli çoğunlukların iradesiyle tetiklenmektedir. Bu yönüyle de parlamentoların, dolaylı olarak yasa yapma sürecine dahil edilmesi anlamına

⁶⁶ Davor Petric, ‘The Principle of Subsidiarity in the European Union: ‘Gobbledygook’ Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward’, (2017) 6 (3) Zagrebačka pravna revija 287, 307; Thomas Larue, ‘The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System’, (2019) Journal of Common Market Studies 1203, 1204.

⁶⁷ Georgiana Ciceo, ‘‘Doing Less More Efficiently’’, or How Relevant the Enduring Principle of Subsidiarity is For the Current Debate on EU Reform’, (2019) 24 (2) JEIH Journal of European Integration History 317, 330.

gelmektedir⁶⁸.

C. YARGISAL DENETİM: “SUBSİDARİTE DAVASI”

Subsidiarite ilkesinin denetimine ilişkin diğer bir yöntem subsidiarite davasıdır. Erken uyarı sistemi, ilkenin önleyici denetimini (*ex ante*) içerirken, subsidiarite davası ise yasama işleminin tamamlanmasının ardından ABAD tarafından gerçekleştirilen *ex post* bir denetim usulüdür. *Ex post* denetim, olağan veya özel yasama usulü ile kabul edilen yasal düzenlemelerin yargısal denetimi için üye devletlere 2 numaralı protokol gereğince dava açma yetkisi vermektedir⁶⁹. Protokolün 8’nci maddesinde yer alan düzenleme ABİA’nın 263’üncü maddesine atıfta bulunmaktadır. Bu kapsamda, ABAD’ın üye devletler tarafından veya ulusal parlamentolar ya da onların meclisi adına yasal düzenlemelere uygun olarak bildirilen ihlal iddialarına dair yargılama yapma yetkisine sahip olduğu öngörülmüştür. Söz konusu hüküm, ilkenin AB birimleri nezdinde uygulanmadığına yönelik itiraz prosedürünü kurumsal bir hale getirmektedir. Bunun yanında, Bölgeler Komitesi⁷⁰ de ABİA’nın kendisine danışılmasını öngördüğü yasama tasarrufları subsidiarite ilkesine aykırılık oluşturduğu takdirde iptal davası açabilmektedir⁷¹. Söz konusu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, üye devletler yanında ulusal parlamentolara ya da meclislere de subsidiarite

⁶⁸ Philipp Kiiver, ‘The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity’, (2008) 15 (1) Maastricht Journal of European and Comparative Law 77, 82.

⁶⁹ Flavia Marisi, ‘The Protection of Subsidiarity in the EU: The Role of National Parliaments and the Committee of the Regions’, (2022) 17 Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas 14, 26.

⁷⁰ Maastricht Antlaşması ile kurulan ve 1994 yılında faaliyetlerine başlayan Bölgeler Komitesi, Avrupa parlamentosuna, KONSEYE ve Komisyona yerel ve bölgesel konularda danışmanlık yapmaktadır. Güneş, Avrupa Birliği (n 13) 103.

⁷¹ Ayça Yeniay, Avrupa Birliği’nde Yetki İkilemine Çözüm: Yerindelik İlkesi (Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi 2011) 43; Salvatore Fabio Nicolosi and Lisette Mustert, ‘The European Committee of the Regions as a Watchdog of the Principle of Subsidiarity’, (2020) 27 (3) Maastricht Journal of European and Comparative Law 284, 295.

ilkesinin uygulanmasına ilişkin ABAD nezdinde dava açma hakkı tanınmıştır. Ancak, bu davanın ABAD'a taşınma görevi üye devletlere bırakılmıştır⁷².

Diğer taraftan, subsidiarite ilkesinin yargısal bir ilke olup olmadığı uzunca bir süredir tartışılmaktadır⁷³. Subsidiarite ilkesinin yargısal bir ilke olup olmadığı sorusuna verilecek yanıt, ABAD tarafından yapılacak denetimin pratik sonuçları bakımından son derece önemlidir. İlkenin sadece siyasi içerikli olduğu kabul edilirse, ilkenin uygulanmasına ilişkin yargısal bir denetim yapmak mümkün olmayacak, denetim, Birliğin mevcut karar mekanizması içerisinde gerçekleştirilecektir. Subsidiarite ilkesinin yargısal denetime tabi tutulmaması gerektiğini savunanlar; merkezileşmeye karşı en uygun yöntemlerin politik olarak bulunabileceğini ileri sürmektedirler. Görüşün taraftarları, “üye devletlerin faaliyetlerinin yetersizliği”, “Birlik müdahalesinin daha iyi sonuçlar vermesi” gibi ifadelerin muğlak ve subjektif olduğunu, bu yüzden de yargılama bakımından elverişsiz bir durum yarattığını ileri sürmektedirler⁷⁴. Ancak, subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği'nde salt siyasi pazarlıklar sonucu yerini almış bir ilke olduğunu söylemek mümkün değildir. Subsidiarite ilkesi, Birlik ile üye devletler arasındaki ortak yetki alanlarında Birlik müdahalelerini sınırlandıran bağlayıcı bir hukuk normu niteliğindedir⁷⁵. Bu bakımdan subsidiarite ilkesinin hukuki yönden denetlenebilir olduğu kabul edilmelidir⁷⁶. Lizbon Antlaşması ile birlikte Subsidiarite ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokolün yürürlüğe girmesiyle, subsidiarite ilkesinin yargısal denetimine ilişkin görüş

⁷² Güneş, Avrupa Birliği'nde Subsidiarite (n 14) 55.

⁷³ Metin ve Altan (n. 44) 139.

⁷⁴ Bermann (n 20) 391.

⁷⁵ Nicholas W. Barber, 'The Limited Modesty of Subsidiarity', (2005) 11 (3) European Law Journal 308, 325.

⁷⁶ Carlo Panara, 'The Enforceability of Subsidiarity in the EU and the Ethos of Cooperative Federalism: A Comparative Law Perspective', (2016) 22 (2) European Public Law 305, 331.

ayrılıklarının büyük ölçüde ortadan kalktığı söylenebilir⁷⁷.

Yargısal denetimin mümkün olup olmadığına ilişkin tartışmalar günümüzde yerini Adalet Divanı tarafından yapılacak denetimin yoğunluğuna ilişkin tartışmaya bırakmıştır⁷⁸. ABAD tarafından yürütülen yargısal denetimin yoğunluğunda zamanla artış görülmekle beraber Divanın sınırlı bir denetim yürüttüğünü söylemek mümkündür. Özellikle eski tarihli kararlarında Birliğe ve organlarına geniş takdir yetkisi tanıyan Divanın subsidiarite ilkesinin denetimi konusunda ihtiyatlı bir tutum takındığı görülmektedir. İlkenin uygulanmasının en azından hukuki denetime tabi tutulabileceğine ilişkin ilk ima *Birleşik Krallık & Council*⁷⁹ davasında ortaya konmuş ve bu yaklaşım yargısal denetim taraftarları tarafından memnuniyetle karşılanmıştır⁸⁰. Bununla birlikte Divan, aynı davada Birlik direktifinin yetki sınırlarını aşmadığını ve subsidiarite ilkesine aykırılık iddiasının geçersiz olduğuna hükmetmiştir⁸¹. *Vodafone* davasında⁸² ise, Başsavcı tarafından Divan'a yapılan öneride "yasama makamının niyetinin" Birliğin harekete geçmesini yeterli gösteren bir gerekçe olarak görülmemesi istenmiştir. Bu davada görülen ve olumlu karşılanabilecek sınırlı tutum değişikliklerine rağmen Divan'ın Birlik organlarına geniş bir takdir marjı tanıdığı söylenebilir. Herhangi bir faaliyetin gerçekleştirilmesinde ulusal mevzuatın yetersiz olduğu ve Birlik organlarının müdahale etmesi gerektiğine ilişkin kanaat Divan tarafından genellikle yeterli bulunmaktadır⁸³. ABAD'ın kendisini Birlik hukukunun nihai

⁷⁷ Güneş, Avrupa Birliği'nde Subsidiarite (n 14) 54.

⁷⁸ Sanem Baykal ve İlke Göçmen, Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku (11. Bası, Seçkin Yayıncılık 2016) 274.

⁷⁹ European Court of Justice, C-84/94, 12.11.1996 (<https://eur-lex.europa.eu>, Son Erişim Tarihi: 12.05.2023).

⁸⁰ Constantin (n 16) 163.

⁸¹ Gabriel A. Moens and John Trone, 'The Principle of Subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea or Placebo?', (2014) 41 (65) J. Legis 65, 73.

⁸² European Court of Justice, C-58/08, 08.06.2010 (<https://eur-lex.europa.eu>, Son Erişim Tarihi: 12.05.2023).

⁸³ Petric (n 66) 303.

yargılayıcısı ve kurumsal statüsünün koruyucusu olarak görmesi de bu yaklaşımında kuşkusuz etkilidir.

ABAD içtihatları incelendiğinde yargısal denetimin içerikten çok usule ilişkin gerçekleştiği görülmektedir. Lizbon Antlaşması ile yürürlüğe giren protokolün yeterince açık hükümler içermemesi denetimin biçimsel olmaktan öteye geçememesinin nedenlerinden bir diğeridir. Ayrıca, Birliğin tarihsel süreç içerisinde sürekli genişleme eğiliminde olması ve ortak yetki alanlarına ilişkin sınırlardaki belirsizlik ilkenin uygulanmasına ve denetimine ilişkin diğer zorluluklar arasında sayılabilir⁸⁴.

SONUÇ

Subsidiarite ilkesi ilk defa Maastircht Antlaşması ile Birlik hukukuna dahil olmuştur. Bununla birlikte, subsidiarite kavramının Birlik bünyesinde tartışılmaya başlanması yaklaşık kırk yıllık bir geçmişe sahiptir. Maastircht Antlaşması öncesinde Birlik bünyesinde gündeme gelen Komisyon raporları ve taslak antlaşmaların bir bölümünde kavramın dayandığı ilkelere atıf yapıldığı görülmektedir. Subsidiarite ilkesinin birlik bünyesine dahil edilme çabalarının altında yatan temel motivasyon aşırı müdahaleci bir Avrupa Birliğinin önüne geçmektir. Birliğin özellikle dış politika, ortak savunma gibi üye devletlerin egemenlik yetkileriyle sıkı bir ilişki içerisinde bulunan alanlarda geniş yetkilere sahip olması bazı üye devletler tarafından eleştiri getirilmesine neden olmuştur. Ulusal egemenliklerinden taviz vermek istemeyen devletler açısından endişe yaratan bu durum aynı zamanda Birlik içerisindeki demokrasi açığının da bir göstergesi olarak görülmüştür. Demokratik bir yönetimde şüphesiz yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi hükümet karşısında güçlendirilmesi beklenir. Ancak, Birlik organlarına terk edilen yetkilerin üye devletler ve ulusal parlamentolar tarafından yeterince kontrol edilememesi Avrupa Birliği'nde

⁸⁴ Çilingir (n 56) 366-369.

demokrasi açığının varlığına ilişkin söylemlerin artış göstermesine neden olmuştur. Bunun yanında, kuruluşunda sadece bir danışma organı olarak görülen Parlamento'nun yetkilerinin sınırlı olması da zamanla demokratik bir eksiklik olarak tartışılmıştır. Subsidiarite ilkesinin Birlik içerisindeki gelişimi ile birlikte Parlamento'nun da etkinliği arttırılmış ve demokratik eksiklik giderilmeye çalışılmıştır⁸⁵. Bu bakımdan subsidiarite ilkesi ile Birlik organlarının sahip olduğu yetkilerin üye devletler lehine kısıtlandığı ve ulusal parlamentolara daha fazla özerklik tanındığı söylenebilir. Diğer taraftan, subsidiarite ilkesinin Birliğin müdahalelerini sınırlamak bir yana Birlik organlarının güçlenmesine katkı sunduğunu ifade edenler de bulunmaktadır. Bu görüşü savunanlar, kavram ile daha güçlü ve daha otoriter bir AB yaratma çabalarının gizlendiğini belirtmektedirler. Ancak, subsidiarite ilkesi ile uygulama ve hukuki denetimde yaşanan tüm eksikliklere rağmen ulusal parlamentoların karar verme süreçlerine dahil olmaları sağlanmıştır⁸⁶. Yerel ve bölgesel yönetimler gerek yasama sürecinde görüş bildirerek gerekse yasama sürecinin tamamlanmasının ardından dava açma yetkisini kullanarak Birlik düzenlemelerini etkileme ve şekillendirme olanağına sahiptirler.

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği'ndeki gelişim süreci bağlamında tartışılan konulardan bir diğeri yargısal denetimine ilişkindir. İlkenin yargısal denetime konu olmaması gerektiğini savunanlar, kavramın siyasi niteliğine vurgu yapmaktadırlar. Buna göre, ilkenin uygulanmasına ilişkin esaslar Birliğin karar ve denetim mekanizması içerisinde ele alınmalı, ABAD tarafından yargısal bir denetim uygulanmamalıdır. Fakat, Amsterdam Antlaşması sonrasında yürürlüğe giren ve Lizbon Antlaşması ile değişikliğe uğrayan Protokol neticesinde bu

⁸⁵ Angela Tacea, 'From Legal to Political Reasoning: National Parliaments' Use of Reasoned Opinions in the Area of Freedom, Security and Justice', (2021) 59 (6) Journal of Common Market Studies 1573, 1578.

⁸⁶ Christian Calliess, 'The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area', (2021) 40 (1) Yearbook of European Law 3, 25.

tartışmaların önemli ölçüde azaldığını söylemek mümkündür. Zira, Orantılılık ve Subsidiarite İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol açık bir şekilde subsidiarite davasına yer vermektedir. Subsidiarite davası ile üye devletler ve ulusal parlamentolar ilkenin uygulanmasına ilişkin ihlalleri ABAD önüne getirme imkanına kavuşmuşlardır. Subsidiarite ilkesinin yargısal denetimine ilişkin olumlu görülebilecek tüm bu gelişmeler karşısında yeterince etkin ve işlevsel bir denetim mekanizmasının varlığından söz etmek güçtür. ABAD'ın bu ilkenin yargısal denetimine dair yaklaşımı irdelendiğinde özellikle eski tarihli kararlarında fazlaca ihtiyatlı bir tutum takındığı ve Birlik organlarının lehine geniş takdir hakkı tanıdığı görülmektedir. Divan'ın bu yaklaşımında kuşkusuz kendisini Birliğin bütünleşme sürecinin bir parçası ve kurumsal yapısının güvencesi olarak görmesi de etkilidir. Ancak, subsidiarite ilkesinin yargısal denetiminin güçlenmesi için ABAD tarafından yürütülen denetimin şekli ve biçimsel olmaktan öteye geçmesi gerekmektedir. Birlik tarafından getirilecek düzenlemelerle ABAD içtihatlarının değişim göstermesi beklenebilir. Münhasır yetki alanları ile paylaşılan/ortak yetkiler arasındaki sınırın daha net çizilmesi, ilkenin uygulanmasına ve denetimine ilişkin esasların hukuki bakımdan açık ve kesin bir şekilde ifade edilmesi yargısal denetimin güçlenmesine katkı sağlayacak noktalardandır.

KAYNAKÇA

Barber NW, 'The Limited Modesty of Subsidiarity', (2015) 11 (3) European Law Journal 308, 325.

Barlas E ve Karagöz B, 'Subsidiarite- İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve', (2007) (1) Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi 155, 174.

Baykal S ve Göçmen İ, Avrupa Birliği Kurumsal Hukuku (11. Bası, Seçkin Yayıncılık 2016).

Bermann GA, 'Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European

Community and the United States', (1994) 94 (2) 331, 456.

Bezci B ve Coşkun B, 'Avrupa Birliği ve Sübzidiarite ilkesi: ilkenin AB'de Uygulanması ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme', (2007) 16 (3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 5, 27.

Boka E, 'The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought', (2005) The Journal of the Institute of International Studies of the Corvinus University of Budapest 1, 38.

Bosse-Platiere I and Cremona M, Facultative Mixity in the Light of the Principle of Subsidiarity, EU External Relations Post-Lisbon (Brill Nijhoff 2020).

Bozkurt E ve Özcan M, 'Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme', (2001) 6 (1) Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi 1, 21.

Brok E, 'Intergovernmental Conference 1996: Not A Maastricht II', (1997) 34 (1) Common Market Law Review 1, 9.

Calliess, C, 'The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area', (2021) 40 (1) Yearbook of European Law 3, 55.

Cavlak H. 'Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği Çevre Politikası', (2017) 6 (11) Balkan Sosyal Bilimler Dergisi 134, 145.

Ciceo, Georgiana, '“Doing Less More Efficiently”, or How Relevant the Enduring Principle of Subsidiarity is For the Current Debate on EU Reform', (2019) 24 (2) JEIH Journal of European Integration History 317, 334.

Constantin S. 'Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in light of the Lisbon Treaty and Beyond', (2008) 4 (1) Croatian Yearbook of European Law & Policy 151, 177.

Coşkun GB, 'Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri', (2007) (37) İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi1, 16.

Craig P, EU Law: Text, Cases and Materials (3rd ed., Oxford University Press 2003).

Çilingir S, 'AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması', (2017) 19 (3) Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 349, 371.

Çörtoğlu FS, 'Avrupalılaşıma Sürecinde AB Çevre Politikası ve Yerindenlik (Subsidiarity) İlkesi', (2009) 8 (2) Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 29, 46.

D. Doussis A and others, 'The Principle of Subsidiarity', (2019) 7 (7) International Relations and Diplomacy 317, 324.

De Campos, TC, 'A European Take on Global Public Health: Applying the Catholic Principle of Subsidiarity to Global Health Governance', (2021) (1) Journal of Moral Theology, CTEWC Book Series 1 141, 151.

De Sadeleer N, 'Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy', (2012) 9 (1) Journal for European Environmental & Planning Law 63, 70.

Dedeoğlu B, Adım Adım Avrupa Birliği (Çınar Yayınları, 1996).

Emmiliou N, 'Subsidiarity: An Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition', (1992) 17 European Law Review 383, 407.

Follesdal A, 'The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law', (2013) 2 (1) Global Constitutionalism 37, 62.

Gussen B, Axial Shift: City Subsidiarity and the World System in the 21st Century (Palgrave Macmillan 2019).

Güneş AM, Avrupa Birliği Hukukuna Giriş (5. Bası, Ekin Basım 2022).

Güneş AM, 'Avrupa Birliği'nde Subsidiarite İlkesinin Uygulanmasının Ulusal

Parlamentolar Tarafından Denetlenmesi’, (2014) 12 (141) Legal Hukuk Dergisi 37, 62.

Güneş AM, ‘Lizbon Antlaşması Sonrasında Avrupa Birliği’, (2008) 12 (1-2) Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 739, 772.

Henkel C, ‘The Allocation of Powers in the European Union: A Closer Look at the Principle of Subsidiary’, (2002) 20 Mississippi College School of Law 359, 385.

Horspool M and Humphreys M, European Law (5th ed., Oxford University Press 2008).

Huysmansa M and van Gruisenb P, ‘Substance and Subsidiarity: The Economic Dimension of Conflict in the Early Warning System’, (2022) 44 (3) Journal of European Integration 411, 427.

Jaroszyński, T, ‘National Parliaments’ Scrutiny of the Principle of Subsidiarity: Reasoned Opinions 2014–2019’, (2020) 16 (1) European Constitutional Law Review 91, 119.

Kaya Y, Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler (Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi 2006).

Keleş R, ‘Hizmette Halka Yakınlık İlkesi ve Yerel Yönetimler’, (1995) 4 (1) Çağdaş Yerel Yönetimler 3, 14.

Kiiver P, ‘The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity’, (2008) 15 (1) Maastricht Journal of European and Comparative Law 77, 83.

Kirchner C, ‘Competence Catalogues and the Principle of Subsidiarity in a European Constitution’, (1997) 8 (1) Constitutional Political Economy 71, 87.

Köktaş A, 'Topluluk/Birlik ile Üye Devletler Arasında Yetki Paylaşımı: Avrupa Birleşik Devletleri Mi? Birleşik Devletlerin Avrupası mı?', (2005) 54 (2) Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 219, 247.

Larue T, 'The Principle of Subsidiarity and its Enforcement in the EU Legal Order: The Role of National Parliaments in the Early Warning System', (2019) Journal of Common Market Studies 1203, 1204.

Lopatka R, 'Subsidiarity: Bridging the Gap Between the Ideal and Reality', (2019) 18 (1) European View 26, 36.

Marisi F, 'The Protection of Subsidiarity in the EU: The Role of National Parliaments and the Committee of the Regions', (2022) 17 Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas 14, 39.

Matei A and Dumitru AS, 'The Subsidiarity Principle and National Parliaments Role: From Formal Need to Real Use of Powers', (2020) 10 (2) Administrative Sciences 1, 15.

Metin Y ve Altan Y, 'Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite ilkesi', (2011) 16 (3) Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 131, 147.

Moens GA and Trone, J, 'The Principle of Subsidiarity in EU Judicial and Legislative Practice: Panacea or Placebo?', (2014) 41 (65) J. Legis 65-102.

Nicolosi SF and Lisette M, 'The European Committee of the Regions as a Watchdog of the Principle of Subsidiarity', (2020) 27 (3) Maastricht Journal of European and Comparative Law 284, 301.

Panara C, 'The Enforceability of Subsidiarity in the EU and the Ethos of Cooperative Federalism: A Comparative Law Perspective', (2016) 22 (2) European Public Law 305, 331.

Petric D, 'The Principle of Subsidiarity in the European Union: 'Gobbledygook' Entrapped Between Justiciability and Political Scrutiny? The Way Forward.', (2017) 6 (3) Zagrebačka pravna revija 287, 318.

Porumbescu, A, 'Subsidiarity, Regions and Cohesion in the European Union', (2019) XX Anuarul Institutului de Cercetări Socio-Umane „CS Nicolăescu-Plopșor 181, 190.

Schneider M, 'Europe Must Deliver at the Level Closest to the Citizens Subsidiarity: Past, Present and Future', (2019) 18 (1) European View 16, 25.

Seigel M, 'Building global sustainability through local self-reliance: Exploring landcare as a means of implementing the principle of subsidiarity', (2022) Australian Centre for International Agricultural Research 23, 38.

Sinn HW, 'How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition', (1994) 41 (1) Social Journal of Political Economy 85, 107.

Tacea A, 'From Legal to Political Reasoning: National Parliaments' Use of Reasoned Opinions in the Area of Freedom, Security and Justice', (2021) 59 (6) Journal of Common Market Studies 1573, 1589.

Yeniay A, 'Avrupa Birliği'nde Yetki İnkilemine Çözüm: Yerindelik İlkesi' (Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, 2011).

Yücel B, 'Westphalia Antlaşmasından Nice Antlaşmasına: Egemenlik Kavramının Tarihsel Seyri ve Bir Prototip Olarak Avrupa Birliği', (2006) 10 (1-2) Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 165, 202.

Zeyrekli S ve Ekizceleroğlu R, 'Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı', (2007) 16 (3) Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi 29, 48.

Weiler JHH, 'A Constitution for Europe? Some Hard Choices', (2002) 40 (4)

Journal of Common Market Studies 563, 580.