

## SUBSİDİARİTE (YERELLİK) İLKESİ VE AVRUPA BİRLİĞİ ÇEVRE POLİTİKASI

**Yazar/Author: Dr. Hakan CAVLAK<sup>1</sup>**

### Özet

Sonu gelmeyen savaflara sahne olan Avrupa kıtasında, bu savaflara bir son verebilmek adına başta savaşın hammaddesi olan kömür ve çelik üretimini ülkeler üstü bir yönetime devrederek savaşları sonlandırmak amacıyla yola çıkan bugünkü Avrupa Birliği'nin temelleri altı devletin önderliğinde atılmıştır. Daha sonra gelişen yapısıyla birlik, savaşları sonlandırmayı başarmış bu topluluğu güçlendirme yoluna gitmiş, Gümrük Birliği, AET, EURATOM ve nihayet AB aşamalarına getirmiştir. İlerleyen yıllarda bir siyasi birlik oluşturma amacının da gereğince gelişen bir AB'nin birliği ayakta tutabilmek adına bazı politikalar geliştirmesi gerekmiş ve nihayetinde subsidiarite kavramı da bu amacın bir ürünü olarak AB terminolojisine girmiştir. "Kavram olarak subsidiarite, "yerellik", "ikincil" durumda bulunma, "yardımcılık" sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır.

### Giriş

Bugün başta Avrupa Birliği ve üye ülkeler olmak üzere birçok yönetimin üzerinde düşündüğü ve politikalar düzenlediği bir kavram halini alan "yetki ikamesi", merkezden yönetim anlayışına bir alternatif midir? Yoksa merkezle yerel arasında bir sorumluluk paylaşımı mıdır? Uygulama aşamasında tarihte nasıl sonuçlar doğurmuştur? Sorularına yanıt aramaya çalışılan bu çalışma öncelikle kavramın tarihsel süreçte nasıl ortaya çıktığı ve kullanım alanlarının nereler olduğu konusuna değinme amacı taşımaktadır.

"Subsidiarite" sözcüğünün tanımı uzun tarihsel bir gelişime sahiptir. Kelime ilk olarak, Latince kökenli olmakla birlikte; "ihtiyaç anında kullanılmak üzere saklanan" anlamına gelen Latince "Subsidium" ve "Subsidiaries" sözcüklerinden türetilmiştir (Bóka, 2005). Özellikle de yedek ordu anlamında kullanılan subsidiarite, yardım amaçlı bir orduyu tanımlamak için kullanılmıştır. Böyle zamanlarda bu yardımcı kuvvetin asıl ordunun yerine geçmesi söz konusu değildir (Coşkun, 2007). Yukarıda da bahsedildiği üzere, subsidium ve subsidiaries, ancak ihtiyaç anında destek amaçlı çağırılan ve çağırılmadan gelmesi yine söz konusu olmayan yardımcı bir askeri birliği nitelemek amaçlı kullanılan terimlerdir. Subsidiarite kavramının temelini bu iki kavram oluşturmaktadır.

Sonraları anlamı daha da genişlemiş; destek, birikim gibi sözcükleri betimler biçimde yaygınlaşmıştır (Bóka, 2005). Yine kavram olarak Türkçe'ye çevirmek istediğimizde, subsidiarite; yerellik, ikincillik anlamlarında da kullanılabilirliği mümkündür. Bir sıfat olarak kullanılmak istendiğinde ise, subsidiarite; bir eylemi, bir kurumu, bir kişiyi ya da davranışı desteklemek, güçlendirmek amaçlı yedek ve

<sup>1</sup> Namık Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, [hcavlak@nku.edu.tr](mailto:hcavlak@nku.edu.tr)

yardımcı kavramlarıyla özdeşleştirilebilir (**Özcan, 2006**). Yetkinin gerekli ve ölçülü olduğu düzeyde geçici olarak devredilmesi anlamına gelen “Yetki İkamesi” olarak da Türkçe’ye çevrilmesi mümkün olacaktır.

Subsidiarite ilkesinin Dünya siyasal sisteminde ve uluslar arası hukuk boyutunda tarihsel geçmişine bakacak olursak, kelimenin izlerini Aristoteles’ e kadar sürmek mümkündür (**Bóka, 2005**). M.Ö. 384-M.Ö. 322 yılları arasında yaşamış Antik Yunan filozofu insan topluluklarını ve yönetimleri organik bir sistem olarak görmüş, belli gruplara ait kişilerin organları oluşturduğunu, bu organların ise sosyal bir vücudun parçalarını oluşturduğunu söyleyerek, şehir devletlerine ve onların yönetim hiyerarşisine dikkat çekmiştir. Her grubun idari özerkliğine saygı duyulmaktadır. Her grup kendi çatısı altındaki bireylerin ihtiyaçları esaslı olarak karar alabilmektedir. Yönetimin en tepesi ise bu ihtiyaçlara doğru orantılı alınan kararları uygulamaktadır (**Akderin, 2013**). Yukarıdan da anlaşılacağı üzere subsidiarite ilkesinin ilk temelleri Antik Yunan şehir devletleri yönetiminde, günümüzle eş anlamda, yardımcı, destekleyici bir yetki ikamesi sistemi olarak atılmıştır.

Saint Thomas Aquinus ise subsidiarite ilkesini insanlık onuru kavramı ile ilişkilendirmiştir. Şehir devletlerindeki küçük insan topluluklarının, köy halkının faaliyet alanına daha büyük sosyal gruplar tarafından saygı duyulması gerektiği görüşünü paylaşmıştır (**Bóka, 2005**). İktidarın yetki kullanımının sınırlarını, küçük insan topluluklarının kararlarına hassasiyetle karşılık vermekten geçmesi şeklinde de yorumlayabileceğimiz bu tutum, yine subsidiarite ilkesini hedef göstermektedir.

Modern devlet anlayışının yükselmeye ve gelişmeye devam ettiği 16. ve 17. yy’ larda ise hükümlanlık, hükümlanlığın dayandığı temeller tartışılan konuların başında gelmektedir. Dönemin iki farklı düşünürü olan Bodin ve Althusius hükümlanlığın temellerini iki farklı görüşe dayandırmışlardır. Bodin’in “ikili yapı” (dichotomy) görüşü ile Althusius’un “idari özerklik” (autonomy) anlayışı karşı karşıya gelmiştir (Vischer, 2001). Burada Althusius’un idari özerklik anlayışı derken kastedilen aslında subsidiarite (yetki ikamesi) ilkesinin ta kendisidir.

Jean Bodin, 1576 yılında kaleme aldığı “Les six livres de la République” adlı eserinde devletin otoritesinin kesin, merkezi ve bölünmez olduğuna dikkat çekmiş ve onun bu çalışması klasik üniter devlet sisteminin rasyonelleşmesi aşamasında büyük etkiler yaratmıştır (**Gemalmaz, 2010**). Bodin’in karşıt görüşü olarak ortaya attığı sav ile Althusius ise bugün de üzerinde tartışmaların devam ettiği bir yönetim anlayışı olan idari özerklik yani konumuzla ilgili olarak subsidiarite kavramını ortaya atmış devlet yönetiminin merkezi yapısının kesin ve bölünemez olduğu görüşünü reddetmiştir (**Vischer, 2001**). Alman hukukçu ve politika düşünürü Althusius, egemenlik haklarının kullanımını irdelediği, kendisi tarafından 1603 yılında kaleme alınan “Politica Methodice Digesta” adlı eserinde idari özerklik, subsidiarite, bugünkü anlamlarıyla yetki ikamesi kavramlarını irdelemiş ve savunmuştur (**Gemalmaz, 2010**). Anlaşılacağı üzere egemenlik haklarının kullanımı, yetki paylaşımı, devletlerin iktidarlarının dayandığı temeller ve benzeri konuların sorgulandığı bu yüzyıllarda da yetki ikamesi tartışmalarının izlerini görebilmekteyiz.

19. yy’ a gelindiğinde ise devlet ve iktidar yapısına daha çok kilisenin yön vermekte olduğunu saptamak mümkündür. Bu dönemde yerindenlik kavramını ortaya atan ve çoğunluğunu kilise kaynaklıların oluşturduğu mutlakiyetçilere karşı durup subsidiarite ilkesine yüzyılın son yıllarında ilk dikkat çeken kişi ise Kettler olmuştur

(Coşkun, 2007). Eserlerinde ve konuşmalarında yerindenlik, subsidiarite kavramlarına sıkça yer veren Kettler şüphesiz ki Althusius'un yukarıda bahsedilen dönemlerde ortaya attığı düşüncelerinden etkilenmiştir (Endo & Phil, 1999). Yine 19. yy' da değinilmesi gereken önemli bir örnektir ki John Stuart Mill merkezi devlet teşkilatı tarafından oluşturulan politikaların uygulanma aşamasının yerel otoritelere bırakılmasının daha isabetli olacağından sıkça bahsetmiştir (Vischer, 2001). Konuya bir kaç cümleyle açıklık getirmek gerekirse Kettler de Althusius gibi toplumun daha küçük çapta örgütlenerek çözebilmesinin mümkün olduğu durumlarda devlet müdahalesine karşı çıkmış ve yine aynı yolla bu toplumsal örgüt yapılarının çözüme kavuşturamayacağı hallerde ise bir devlet müdahalesinin gerekliliğinden söz etmiştir. Gerçekten de bu tutum tam da günümüzde güncel anlamıyla subsidiarite (yetki ikamesi) ilkesini tanımlamaktadır.

Papa Pius XI. 1931 yılında yayınlanan eseri "Quadragesimo Anno" ile kavrama güncel anlamını kazandırmıştır (Coşkun, 2007). Papa Pius; daha küçük ve yerel grupların çok daha etkin ve faydalı şekilde üstesinden gelebileceği konuları, büyük ve hantal bir yapının kendine mal ederek, üzerinde hak iddia etmesinin bir zulüm olduğunu söylemiş ve her türlü sosyal planlama aşamasında küçük yerel grupların yardımının önemsenmesi gerektiğine dikkat çekerek yine onların tamamen yok sayılarak onlar adına karar verilmesinin zalimce olduğunu dile getirmiştir (XI, 1931). Buradan da anlaşılacağı üzere subsidiarite kavramı 20. yy' ın başlarında günümüz anlamına en yakın halini almıştır. Kilise kaynaklı Pius, eserinde yerindenlik ve yetki ikamesi kavramlarına dikkat çekmiş, merkezi uygulamalardan daha etkin olacağı açık bir şekilde savunmuştur.

Subsidiarite Antik Yunan şehir devletlerinden itibaren yöneten ve yönetilen ilişkisinin olduğu neredeyse her zeminde tartışıla gelmiş bir kavram olmuştur. Latin kökenli, "subsidium" ve "subsidiaries" sözcüklerinden türetilmiş, dar anlamda, ihtiyaç anında ve ancak çağırıldığında gelen bir askeri birliği nitelemektedir. Destek, yardım, ikincil güç, yerindenlik ve nihayet yetki ikamesi olarak Türkçe' ye de çevrilen kavram, daha sonraları, egemenlik haklarının kullanımını sorgulayan siyaset adamlarının önemle üzerinde durdukları bir tartışma konusu halini almıştır. Politika ve hukuk alanında etkili olmuş düşünürler bir yandan subsidiarite kavramının tanımı sorunsalı üzerinde dururken, bir yandan da merkezci ve müdahaleci devlet yapısının sınırlandırılması amacı doğrultusunda bir politika aracı olarak subsidiarite ilkesini kullanmanın yollarını aramışlardır. Gerçekten de günümüz federal devlet yapılarının temellerini oluşturan bu kavramın modern uygarlıklardaki rolü aşağıda incelenmeye alınacaktır.

## 1- Modern Siyasal Sistemler ve Subsidiarite (Yetki İkamesi) İlkesi

Modern siyasal sistemlere gelindiğinde yetki ikamesi ilkesinin en çok uygulama alanını Almanya'da bulduğunu görmekteyiz (Vischer, 2001). İkinci Dünya Savaşı'nı geride bırakan Almanya bireylerin özgürlüklerinin kısıtlanmadığı modern bir toplum oluşturma kaygısını barındırmaktadır. Geride bırakılan Nazi anlayışı ülke üzerinde yeterince kötü izler bırakarak son bulmuştur. Devletin her türlü siyasi gruba ve eyleme sorgusuz sualsiz müdahale etme yetkisini barındırdığı bu dönemden sonra "yetki ikamesi" sistemine olumlu bakılmaktadır (Coşkun, 2007). Bir taraftan devletin bu koşulsuz şartsız müdahalesinin sınırlandırılmasının gerekliliğinden bahsedilirken diğer taraftan da Alman halkının içinde bulunduğu belirsiz durumdan dolayı devlet

yardımının elzem olduğuna dikkat çekilmektedir. İşte bu kaygılar altında uygulamaya konulan subsidiarite ilkesi Almanya'da daha çok yeniden düzeni sağlama ilkesi olarak kullanılmıştır. Devlet ve diğer siyasi grupların yetki alanlarını belirlemekte ve birbirlerinin alanlarında yardımlaşmaya dayanan bir düzeni ön görmektedir. Her kurum ya da grup kendisine tanınan yetkilerle bir sorunu çözmeye elverişli değilse bir üst makama gidecektir (**Bóka, 2005**). Devletin en üst kurumları ise ancak yardıma ihtiyaç duyulduğunda müdahale edebilecektir. Bu söylem bize yukarıda açıklamaya çalıştığımız gibi kavramın tarihi temellerindeki ilk anlamını çağrıştırmaktadır. Esasen devlet burada ihtiyaç duyulduğu anda yardıma çağırılan bir ordunun ta kendisidir.

Almanya federal devlet sistemi uzun yıllar boyunca subsidiarite ilkesini düzenlemelerinde kullanmıştır. Hatta öyle ki alman anayasasında subsidiarite ilkesi bağlayıcı bir madde olarak yerini almıştır (**Keleş, 1995**). Alman anayasasının 28. maddesine göre mahalli toplum ile ilgili bütün işlerin, kanunların sınırları içinde o belde insanların sorumlulukları altında düzenlenmesi hakkı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca eyaletler 24 ayrı konuda, federal hükümetin yasama yetkisini kullanmak istememesi durumunda yasa yapabilirler (**Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 2009**). Modern siyasal sistemleri incelediğimizde subsidiarite ilkesinin en açık kullanım şeklini görebileceğimiz Almanya devleti, ileride bu kavramın Avrupa Birliği hukuku açısından da esin kaynağı olacaktır.

Yetki ikamesi ilkesini Fransa tipi bir devlette incelemek istediğimizde Almanya'dan farklı bir uygulamayla karşı karşıya geliriz. Burada devlet müdahalesinin meşru zemini eşitlik kavramı üzerine inşa edilmiştir. Devlet, Almanya örneğinde olduğu gibi bir alt grubun devlet yardımına ihtiyaç duyması durumunda değil, ancak devlet bir eşitsizlik durumu olduğu kanaatine vardığında müdahale edecektir (**Gemalmaz, 2010**). Kimin yardıma ihtiyaç duyduğunun ya da kimin duymadığının bir önemi yoktur. Bu iki devlet arasındaki bu fark öznel hakların tanımından kaynaklanmaktadır (**Coşkun, 2007**). Görüldüğü üzere müdahaleci bir devlet anlayışını benimseyen Fransa öznel hakların muhatabı olarak devletin kendisini ele alırken, yetki ikamesi ilkesini benimsemiş bir Almanya öznel haklara ilişkin bir talebin alt gruplardan kendisine gelmesini bekleyecektir. Böyle bir talep gelmemesi durumunda müdahale etmesi mümkün olmayacaktır (**Yıldız, 2012**). Yukarıdan da anlaşılacağı gibi Almanya gibi federal bir yapıya sahip olmayan, üniter devlet yapısını benimsemiş olan Fransa'da yetki paylaşımının öznesi devletin kendisidir. Bir yetki ikamesinden söz edilecekse bile bunun sınırlarını devlet belirleyecektir.

Avrupa Birliği'nin temelini oluşturan bu iki devlet sisteminde birbirinden farklı ve birbiriyle benzer yönlerde yerini alan yetki ikamesi ilkesinin daha sonra Avrupa Birliği üzerinde nasıl etkileri olmuştur? Geçmişten itibaren modern siyasal sistemler üzerinde nasıl etkilerde bulunduğu araştırılmaya çalışıldığı yetki ikamesi ilkesinin AB kuruluş aşaması ve politika belirleme süreçlerine nasıl yön verdiği aşağıda incelemeye alınacaktır.

## 2- Avrupa Birliği ve Yetki İkamesi (Subsidiarite) İlkesi

Yetki İkamesi İlkesi, yetkinin kullanımını düzenlemek üzere getirilmiş bir ilkedir. Öyle ki merkezi yönetim ile yerel yönetim kurumları arasında yetki paylaşımını ve sınırlarını belirlemektedir (**Follesdal, 1998**). Yetki ikamesi ilkesi Avrupa Birliği çatısı altında ilk kez 1980'li yılların sonlarına doğru tartışılmaya

başlanmıştır. 1992 yılında ise Maastricht Antlaşması ile resmen Avrupa Birliği politikalarına dahil edilmiştir (**Follesdal, 1998**). Daha sonra 1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ile detaylandırılmıştır Maastricht Antlaşması'nın ilk maddelerinde söz edilen Subsidiarite ilkesi madde 3b'de (yeni 5. maddesi) şu şekilde tanımlanmıştır (**Yıldız Tokathoğlu, 2004**).

*“Münhasıran kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, yetki ikamesi ilkesi uyarınca topluluk ancak, tasarlanan faaliyetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli ve tatmin edici düzeyde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan faaliyetin boyutları ve sonuçları itibarıyla topluluk tarafından daha iyi bir düzeyde gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun faaliyeti bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz.”*

Yetki İkamesi ilkesi, aslında kararların yurttaşa en yakın yönetsel organlar tarafından alınmasını ön görmektedir. Topluluk ancak daha fazla bir etkinlik sağlanacaksa ve üye devlet bazında uygulanan politika topluluk açısından yeterli seviyede olamayacaksa müdahalede bulunur. İlk bakışta bu topluluk yetki alanının sınırlandırılması gibi gözükse de işin aslında durum öyle değildir. Bu ilke sayesinde birbirinden farklı kültür, sosyal yaşam, refah ve ekonomik düzeylere sahip olan üye devletlerin kendi ülke sınırları içindeki bazı konularda hareket edebilme kabiliyetlerini destekleyerek daha etkili, çözüme yönelik uygulamaların önünü açmak mümkün olacaktır.

Subsidiarite prensibi ilk defa Maastricht antlaşmasıyla tanımını bulmuş ve tam olarak açıklamışsa da bundan önce de AÇKT, AET, ATS ile gerçekten adlandırılmadan dile getirilmiş, bazı uygulamalarda yerini bulmuş bir yaklaşımdır. Avrupa Birliği için subsidiarite ilkesinin neyi ifade ettiğini daha iyi anlayabilmek adına, ilkenin hangi antlaşmalarda nasıl geçtiğine açıklama getirmeye çalışacağız.

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Antlaşmasında ilk haliyle görebileceğimiz subsidiarite ilkesi, gayet dar anlamda açıklanmaya çalışılmıştır. Bir kavram olarak adlandırılmamakta ve aynı zamanda bir antlaşma maddesi olarak yerini bulamamıştır. Yetki ikamesi ilkesi federal devlet sistemlerini benimsemiş olan batılı ülkelerde uzun yıllardan beridir uygulanmakta olan bir ilkedir. Daha önce Avrupa Birliği için de esin kaynağı olduğunu dile getirdiğimiz Almanya' da bu ilke, merkez ile yerel arasında yetki ve görev paylaşımı konusunda kullanılan, anayasada yerini almış bir ilkedir. (**Keleş, 1995**). Alman anayasasının 70. maddesine göre;

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

Yetki ikamesi ilkesi AET antlaşmasının çevre ile ilgili olan 130r(4) madde hükmü düzenlenirken, tam manasıyla adı konulmuş olmasa da içerik bağlamında ortaya çıkmıştır. Buna göre; Topluluk çevreye ilişkin konularda, antlaşmanın önceki maddelerinde belirtilen amaçlara ulaşabilmek adına, üye devletten ziyade Topluluk bazında daha etkin ulaşılabileceğinin tespit edilmesi hallerinde düzenleme yapacaktır (**Bozkurt & Özcan, 2001**). Yakından incelendiğinde gerçekten de dar anlamda incelenmiş, adı konulmamış olsa da tanım subsidiarite ilkesini çağrıştırmaktadır. Yapılacak olan bir düzenlemenin ancak Topluluk bazında yapılması halinde hedefe daha doğru ulaşılabileceği durumlarda Topluluk organları tarafından icra edilmesi, aksi

hallerde üye devletlerin kendi organlarına bırakılması düşüncesi yetki ikamesi ilkesinden başka bir şey değildir.

Avrupa Birliği bünyesinde ilk olarak 1970'li yıllarda bir kavram ve politika başlıkları altında tartışılmaya başlanan yetki ikamesi ilkesi ATS ile belli bir aşamaya getirilmiş fakat Komisyon ancak 21 Ekim 1990 tarihli Politik Birlik Konusunda Resmi Görüş'ünde bu ilkenin yazılı olarak AT antlaşmalarına eklenmesi gerektiğini belirtmiştir (**Bozkurt & Özcan, 2001**). Nihayet subsidiarite ilkesi resmi olarak Avrupa Birliği Antlaşmaları kapsamına 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile alınmıştır (**Novak, 2014**). Bu adımdan sonra yetki ikamesi ilkesi kavramsal olarak ta, politik bir prensip olarak ta son halini almış ve AB nezdinde de uygulamaya konulmuştur. Merkezileşmenin sorgulandığı AB çatısı altında üye devlet uygulamalarının ve görüşlerinin önem kazanmasına olanak sağlayan bu kavramın birçok açıdan AB'yi daha uyumlu bir birlik olma ve siyasi birliğe gitme yolunda olumlu etkilediği şüphesizdir.

Yukarıdan da anlaşılacağı üzere yetki ikamesi ilkesi AB uygulamaları üzerinde uzun yıllar etkisini göstermiştir. Fiili olarak zaten kullanılan bu kavramın resmi olarak ta AB hukuku çerçevesine alınmasının ise Maastricht ile olduğunu söylemiştik. Kavramsal olarak zaten tanınan subsidiarite ilkesinin siyasal ve hukuksal olarak denetlenebilmesi için antlaşma kapsamına alınması uygun görülmüştür. Topluluk organları yetki ikamesi ilkesine göre düzenlemeler yapmalı ve kavram kapsamında alınan her eylem planı gerekçelendirilmelidir (**Yeniay, 2011**). Dolayısıyla Topluluk kavram kapsamında yapılacak olan düzenlemelerin hangi sebeple subsidiarite ilkesine göre düzenleneceğini şeffaf olarak belirtecek, sınırlarını belirleyebilecektir.

Maastricht Antlaşması'yla AB hukukuna dahil edilen subsidiarite, 1997 Amsterdam Antlaşması ile 5. Maddeye taşınmış fakat aynı şekliyle korunmuştur. Daha sonra 2007 yılında imzalanan Lizbon Antlaşmasında da yer almaktadır. Yetki ikamesi ilkesinin AB bünyesine dahil edilmesinin ve antlaşmalardaki yerinin korunmasının nedenlerini öğrenmek, kavramın getirdiklerini daha iyi algılayabilmek açısından faydalı olacaktır.

### **3- Yetki İkamesi İlkesinin AB Hukukuna Dâhil Edilmesinin Nedenleri**

İlk olarak kömür ve çelik üretiminin bir üst yönetime devredilmesi, bir anlamda Avrupa'da yıllarca süren savaflara bir son vermenin gerekliliği üzerine birlik kurulması fikrinden ortaya çıkan Topluluk, gün geçtikçe, Gümrük Birliği, Euratom, AET, AB şeklini almış ve nihayet günümüzde siyasi birlik olma yolunda gelişme kaydetmeye devam etmektedir.

Üye devletler ile AB arasında yetki paylaşımı konusu her zaman tartışmalı bir konu olmuştur. Üyeler aşırı müdahaleci ve merkezizetçi bir AB'den korkmaktadır. Bölgesel sorunlar başta olmak üzere birçok alanda yetkilerin çoğunluğunu elinde bulunduran Topluluk organları bürokratik bir yapı oluşturmakta ve işlerin yavaşlamasına sebep olmaktadır (**Follesdal, 1998**). Birlik organlarının yetkilerinin artması demokrasi açısından da eleştirilere neden olmaktadır. Demokrasi açısından bakıldığında yerel yönetimlerin daha işlevsel olması gerekirken merkez organların Topluluk üzerinde çok daha etkin olması söz konusudur (**Bozkurt & Özcan, 2001**).

Ayrıca topluluk organlarına bırakılan yetkiler parlamento tarafından da yeterince denetlenmemektedir. Ortaya çıkan sorunlar AB doğasına uymamaktadır ve gelecekte atılacak olan adımlar için üye devletlerin cesaretlendirilebilmesi gerekmektedir. Bu da ancak birliğin elinde bulundurduğu yetkileri paylaşmasından geçmektedir. Böylelikle hem işler daha hızlı ve etkin ilerleyecek, hem demokrasi açısından alınan eleştirilerin önü kesilecek, hem de birlik güven tazeleyecektir (Bóka, 2005). Bunlara ek olarak, yukarıda bahsedildiği gibi yetki ikamesi ilkesi bazı uygulamalarda fiili olarak topluluk tarafından zaten kullanılmaktadır. Kavramın ne anlam ifade ettiği ve hangi işlemlerde başvurulacağı sorularına cevap verebilmek ve uygulama aşamasında denetimini hukuksal düzlemde yapabilmek gibi sebepler de kavramın AB hukuku çerçevesine alınmasını etkilemiştir.

İlke, 1994 yılı sonlarına kadar Avrupa Birliği Komisyon Başkanlığı görevini yürüten Jack Delors tarafından da AB ilkesi olması konusunda şu şekilde temellendirilmiştir (Kaya, 2006).

*“Subsidiarite ilkesi sadece üst düzeyde bulunan bir otoritenin, kendi başına hareket edebilecek durumda olan bir kişinin ya da bir topluluğun işlerine karışmasını sınırlandırmak anlamına gelmiyor; aynı zamanda üst düzeydeki otoritenin, bu kişi ya da kurumlara kendilerini geliştirebilecek araçların sağlanması ödevini de içeriyor.”*

Bütün bu sebepleri bir araya getirdiğimizde yetki ikamesi ilkesinin Avrupa Birliği üzerinde, devletler üstü bir bütünleşme süreci ile bölgesel olarak ta yerleşme eğilimlerinin eş zamanlı olarak birlikte yürütülmesi konusunda etkili olması beklenmektedir. Subsidiarite yukarıda da açıklandığı gibi AB'nin siyasi bir birlik olma yolunda üzerinde taşıdığı önemli şüpheleri ortadan kaldıracak ve yeniden güven tazelenmesinde önemli rol oynayacaktır.

Subsidiarite kelimesinin köklerinden başlanılarak, tarihsel süreçte kimler tarafından hangi zeminlerde kullanılmış olduğundan ve nihayet günümüzde güncelliğini ve yükselen bir birlik olma özelliğini koruyan Avrupa Birliği'nin politika üretme sürecine bir kavram olarak subsidiarite'nin nasıl dahil edildiğinden buraya kadar detaylı bir şekilde söz edilme gayreti içinde bulunulmuştur. Buradan sonra, çalışmanın amacı olarak yola çıkılan ve subsidiarite ilkesinin en eski ve en çok kullanıldığı zemin olma özelliğini taşıyan çevre politikaları üzerine yoğunlaşılacaktır. Avrupa Birliği geçmişten günümüze çevre politikaları üretme süreçlerine bu ilkeyi nasıl dahil etmiş, uygulamalarını subsidiarite ilkesi bağlamında nasıl düzenlemiştir? Çalışmanın kalan kısmında bu soruya cevap aranacaktır.

#### **4- Avrupa Birliği Çevre Politikaları: Subsidiarite İlkesinin Çevre Politikalarındaki Yeri ve Önemi**

Avrupa Birliği Çevre Politikaları uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. 1950'li yıllarda başlayan ekonomik gelişme süreci 70'li yıllara gelindiğinde beraberinde çevresel sorunları da birlikte getirerek gelişimini sürdürmektedir. Topluluk üyesi ülkelerde çeşitli çevresel sorunlar meydana gelmiştir. Hava kirliliğine dayalı ölümler görülmüş, birçok topluluk üyesi ülkede çevresel felaketler yaşanmıştır (Onuk, 2007). Böylelikle Topluluk düzeyinde çevre konusuyla ilgili uygulamalarda ortak bir yaklaşım, ortak bir politika varlığının gerekliliğinden bahsedilmeye başlanmıştır.

Ekonomik gelişme, doğal ortamlar, biyolojik çeşitlilik, hava, su kaynakları ve toprak için tehdit oluşturmaktadır. Kent yaşamının yarattığı alt yapı sorunları, sınıai faaliyetler gündün güne daha fazla çevresel tahribata neden olmaktadır. Ayrıca Topluluk bünyesindeki her ülke birbiriyle eş sanayileşme evresinde değildir. Dolayısıyla bazı ülkelerde sanayileşmeden ötürü kirlilik çok fazla iken, bazılarında ise henüz sanayi toplumu olamamış olmalarından ötürü tarım alanları çok daha fazladır ve daha az kirlilikten söz edilebilmektedir (**Lenaerts, 1993**). Bütün bu somut çevresel sebeplerin dışında, Avrupa Birliği politikalarına çevre konusunun da eklenmesinin ardındaki temel nedenin, ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal olarak tam bir bütünleşmeyi amaçlayan birliğin, çevresel farklılıklara sahip olan üye ülkeler arasında haksız bir rekabet ortamının oluşması ve dolayısıyla farklı ve türdeş olmayan uygulamalara başvurulmasının önüne geçmek istemesi olduğu şüphesizdir (**Duru, 2007**). Amaçlanan bütünlüğe ulaşmak için çevresel faktörlerin de dikkate alınması gerektiği açıktır.

1972 yılında Stockholm'de yapılan Birleşmiş Milletler İnsani Çevresi Konferansı ile ilk kez Avrupa Toplulukları ciddi bir şekilde çevre sorunları ile ilgilenmeye başlamıştır. Yine İlk kez 1973 yılında İlk Çevresel Eylem Programı "EAP" (Environmental Action Programme) uygulamaya konulmuştur (**Golub, 1996**). Bu tarihlerden önce, herhangi bir eylem planı içermemekle birlikte çevre konusuna ilk kez Roma Antlaşması'nda madde 130(r) ile yer verilmiştir (**Bozkurt & Özcan, 2001**). 130(r) 2 ile ise topluluğun çevre konusuna bakışı ve çevre ile ilgili amacı özet olarak anlatılmıştır.

*"Topluluğun çevreyle ilgili çabaları, koruyucu tedbirlerin alınması, çevreye verilen zararların öncelikle kaynağında giderilmesi ve kirlitenin ödemesi ilkeleri üzerine kuruludur. Çevre korunması konusundaki gerekler topluluğun diğer politikalarının bir parçasını oluşturur."*

Yukarıdan da anlaşılacağı üzere Topluluk, ekonomik gelişmenin ve birliğin ortak uygulamalara geçtiği alan sayısının artmasının da etkisiyle çevre konusunda ortak politikalar üretmeyi elzem saymaktadır. Aksi takdirde ekonomik ve sosyal çevrenin gelişiminin sıkı sıkıya bağlı olduğu çevresel faktörler Topluluk ve üye devletler açısından telafi edilmesi güç olan sorunlara neden olacaktır.

Çevresel konularda ilki 1973 yılında olan ve daha sonrasında sayılarının toplamı beşi bulan eylem planları topluluk tarafından oluşturulmuştur. Bu eylem planları ile "kirliten öder" gibi bir takım yeni ilkeler getirilmiştir. Subsidiarite ilkesine ise kavram olarak adı konulmasa da ilk Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşması 130(r) 4'te rastlanmaktadır (**May, 1997**).

*"Topluluk birinci paragrafta öngörülen amaçla, tek tek üye devletler üzerinden daha iyi gerçekleştirilebildiği ölçüde, çevre ile ilgili konularda topluluk düzeyinde hareket eder. Üye devletler topluluğa özgü nitelikleri olan belirli tedbirler saklı kalmak kaydıyla, diğer tedbirlerin finansmanını ve uygulamasını sağlarlar."*

Bu madde yetki ikamesi ilkesinin ta kendisidir. Ancak daha önce de bahsedildiği gibi bu antlaşmayla adı konulan bir ilke değildir.



Daha sonra subsidiarite ilkesi 1987 Avrupa Tek Senedi ile AET antlaşmasındaki hali korunarak topluluk hukukuna dâhil edilmiştir. Bu ilke daha sonra (Maastricht Antlaşmasıyla) bu bölümden alınarak, antlaşmanın 3b maddesi olarak başlangıç bölümüne konulmuş ve ilkeye daha siyasi bir ağırlık kazandırılmıştır. Üke, gerekli olandan daha yüksek düzeyde bir politika belirlenmesinin kontrolünü sağlamaya yönelik bir özellik taşımaktadır. Maastricht de çevrenin korunması zaruretini, diğer politikalarla bütünleştirilmesini ve çevrenin uluslararası boyutunu benimsemiştir. Antlaşmanın üzerinde durduğu bir diğer husus da önceden uyarı ve kaynağında önleme ilkelerinin etkin uygulanması olmuştur (**May, 1997**). Subsidiarite ilkesinin çevre konusundaki amacı, ulusal, bölgesel veya yerel makamların göz önünde bulundurulduğu bir ortamda, eylemin mümkün olduğunca bireye en yakın düzeyde gerçekleştirilmesini denetlemektir. Önemli olan ise, çevrenin bu ilkeye yönelik değerlendirmelerde yararlanılacak, incelenecek en tipik alan olduğudur. Bir bakıma ilke, topluluğun Avrupa vatandaşları için yapabileceklerini tek tek hiçbir üye ülkenin yapamayacağını belirlemede kullanılacaktır ve çevre bu açıdan belirgin farklar içermektedir. Her şeyden önce, çevrenin korunması topluluğun etik değerlerinin gereğidir.

Dolayısıyla topluluk, subsidiarite ilkesinin ışığında, üye ülkelerin eylemlerinden daha iyi bir biçimde sonuç alabileceği oranda önerilen eylemde bulunacaktır (**Golub, 1996**). Burada kıstas, sonucun kapsamı ve etkinliğidir, örneğin küresel nitelikli çevre sorunlarında topluluğun tüm üye ülkeler adına girişimi daha iyi sonuçlar verebilecektir. Bir başka deyişle, konu çevre olduğunda, subsidiarite ilkesi topluluğu kısıtlamamalı, aksine onu topluluk düzeyinde eylemde bulunmaya sevk etmelidir. Subsidiarite kelimesinin günümüz anlamına dönüp çevre konusundan yorumlayacak olursak; çevre politikaları kapsamında Avrupa Birliği münhasıran yetkili olmadığından yetki ikamesi ilkesi geçerli olacaktır. Ülkenin burada da amacı asıl yetkiyi devretmek değil, çevresel konularda yetki kullanım haklarını düzenlemektir. Bunu yaparken öncelikle söz konusu eylemin kim tarafından gerçekleştirileceği iki şarta bağlı olarak belirlenir. Birincisi, Avrupa Birliği Parlamentosu'nun söz konusu eylemin hedeflerinin üye devlet tarafından, merkezi veya bölgesel ya da yerel düzeyde yeterli düzeyde gerçekleştirilemeyeceğini kanıtlaması gerekir. İkincisi ise, yine önerilen eylemin ölçeği veya sonuçları gereği Avrupa Birliği düzeyinde gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağını saptanmasıdır (**Sadeleer, 2012**). Başka bir deyişle Parlamento, önerilen eylemin birlik tarafından gerçekleştirilmesinin etkililik açısından katma bir değere sahip olup olmadığını kararını vermekle yükümlüdür.

Avrupa Birliği Çevre Politikaları kapsamında yetki ikamesi ilkesinin kullanılmasının birçok çevresel sorunun çözümünde etkili olacağına dair bazı gerekçeler şöyle sıralanabilir (**Lenaerts, 1993**).

- Bunlardan birincisi ve en önemlisi, şüphesiz ki üye devletler sınırlarının dışında kalan çevresel problemleri tek başlarına çözemeler. Bu nedenle örneğin, ozon tabakasının delinmesi, kirlenmeye dayalı iklim değişiklikleri, hava-su kirliliği ve biyo-çeşitlilik gibi sınırları aşan çevresel sorunlarla üye devletler yerine birliğin ilgilenmesi çok daha etkili olacaktır.
- Çevresel konularda üye devletlerin benimsemiş oldukları farklı politikalar nedeniyle ortaya çıkan farklı koruma seviyelerinin önüne geçilmesi amacıyla, AB uyumlaştırması çerçevesinde subsidiarite ilkesinin kullanılması etkinlik

açısından daha doğru olacaktır. Bu tür bir ortak yaklaşım olmaması durumunda bazı üye devletler fazla çaba sarf ederken bazıları ise pasif kalacaklardır. Bu durum ise üye devletler arasındaki uyumu bozacaktır.

- Bir diğer gerekçe ise tek taraflı ve birbirinden farklı alınan kararlar haksız rekabete yol açacak ve serbest ticaret ortamının bozulmasına neden olabilecektir.

Dolayısıyla subsidiarite ilkesi çevre politikaları açısından olmazsa olmaz bir ilke olma özelliği taşımaktadır. Böylelikle üye devletlerin çözüme ulaştıramayacakları sınır ötesi çevresel sorunlar birlik tarafından ele alınabilecek, bir politika belirlenirken her üye devlet için farklı değil, tüm üyeleri kapsayan ortak yaptırımlar uygulanacak, haksız rekabet ortamı engellenmiş olacak ve daha çok yerel halkı ilgilendiren ve çözümünün üye devletlerce daha etkin bulunabileceği görüşünün hakim olduğu durumlarda da politika uygulama inisiyatifi birlik tarafından üye devlete bırakılabilecektir. Daha önce de bahsedildiği üzere subsidiarite ilkesi, bir kavram olarak benimsenmemiş olsa da ilk olarak çevresel konuların düzenlenmesi ile AB müfredatına girmiştir. Sonraki süreçte ise başta çevre ile ilgili sorunlar olmak üzere birçok farklı alanda politika belirleme sürecine dahil edilmiştir.

## Sonuç

20. yüzyılın ikinci yarısında Avrupa devletlerinin giriştiği bütünleşme hareketi ve Fransa gibi merkezi devletin güçlü olduğu ülkelerde bile 21. yüzyılın ilk yıllarında ağırlığını hissettirmeye başlayan âdemi merkezileşme süreci yerindenlik ilkesinin önümüzdeki yıllarda daha çok tartışılacağına işaret etmektedir. “1992 Maastricht Antlaşması ile Avrupa anayasal düzeninde birincil hukuk kaynakları arasında yerini alan bu ilkenin Avrupa anayasal düzeninde uygulanabilirliği hakkında görüşler çeşitlidir. Ancak birlik kurumları tarafından hazırlanan raporlar ilkenin kullanılması açısından teşvik edicidir” (Coşkun, s.15). Tarihsel incelemenin de gösterdiği gibi devletler altı örgütlenmelerin devlet müdahalesinden korunması ve siyasal, toplumsal ve iktisadi kararların bireylere en yakın düzlemde alınması yerindenlik düşüncesinin çıkış kaynağını oluşturmaktadır. Bu ilkenin Avrupa Birliği anayasasına girişi ise bir bakıma üye devletlerin varlıklarını birlik karşısında tamamıyla yok saymamak gerekçesinden doğmuştur. Birlik içerisinde demokrasi sorunsalının ortaya çıkması, devletlerin kendi adlarına kısıtlı uygulamalar yapabilmesi, ilkenin ortaya çıkmasında etkili sebeplerdendir. Birliğe olan güvenin ve ileride atılması beklenen siyasal birlik adımının selahiyeti açısından ilke üye devletler nezdinde amacına ulaşmış sayılabilmektedir. Ancak bu ilkenin etkili ve başarılı sonuçlar alabilmesi ölçülülük ilkesi ile birlikte kullanılmasından geçmektedir. Uygulamaların hangi koşullarda üye devletler tarafından ya da birlik tarafından gerçekleştirilebileceği konuları keskin çizgilerle aydınlatılmalıdır.

**Kaynakça**

- Akderin, A. E. (2013). *Politika*. İstanbul: Say Yayınları.
- Bóka, É. (2005). The Idea Of Subsidiarity In The Eropean Federalist Thought (A Historical Survey). (s. 1-42). Budapest: Department Of International Relations Of The Corvinus University Of Budapest.
- Bozkurt, E., & Özcan, M. (2001). Subsidiarite İlkesi (İkincillik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bİlimler Fakültesi Dergisi* , 1-21.
- Coşkun, G. B. (2007). Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* , 1-16.
- Duru, B. (2007). Avrupa Birliği Çevre Politikası. Ç. Erhan, & D. Senemoğlu içinde, *Avrupa Birliği Politikaları* (s. 1-17). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Endo, K., & Phil, D. (1999). After The Global Crisis: What Next For Regionalism? *Subsidiarity & Its Enemies: On a Post-National Constitutional Principle of the European Union* (s. 2-25). Sapparo/Japan: Hokkaido University.
- Follesdal, A. (1998). Survey Article: Subsidiarity. *The Journal Of Political Philosophy* , 190-218.
- Gemalmaz, B. (2010). Johannes Alhusius'da Simbiyosis, Halk Egemenliği, Devlet ve Direnme Hakkı. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası S.1-2* , 43-60.
- Golub, J. (1996). Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy. *Political Studies* , 686-703.
- Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*. İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* , 3-14.
- Keleş, R. (2009). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Lenaerts, K. (1993). The Principle Of Subsidiarity and The Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism. *Fordham International Law Journal* , 846-894.
- May, E. S. (1997). *Avrupa Topluluğu Çevre Hukuku Açısından Subsidiarite ve Paylaşılan Sorumluluk*. Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisan Tezi.
- Novak, P. (2014, Nisan). *The Principle of Subsidiarity*. Aralık 12, 2014 tarihinde European Parliament Website: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU\\_1.2.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.2.pdf) adresinden alındı

Onuk, N. B. (2007). *Avrupa Birliği'nde Çevre Hukukunun Gelişimi*. Ankara: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi .

Özcan, M. (2006). Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliđinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. (s. 1-16). TADOC Bilişim Suçları Araştırma Merkezi.

Sadeleer, N. D. (2012). Principle of Subsidiarity and the EU Environmental Policy. *Journal for European Environmental and Planning Law* , 63-70.

Vischer, R. K. (2001). Subsidiarity As A Principle Of Governance: Beyond Devolution. *Indiana Law Review* , 103-142.

XI, P. P. (1931). *Quadragesimo Anno*. Roma: Libreria Editrice Vaticana.

Yeniay, A. (2011). *Avrupa Birliği'nde Yetki İkilemine Çözüm: Yerindelik İlkesi*. İstanbul: Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi .

Yıldız Tokatlıoğlu, M. (2004). *Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme*. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.

Yıldız, H. (2012). Fransız Yerel Yönetim Sistemi. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* , 311-322.