

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Avrupa’da ve Türkiye’de
Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mustafa Gökhan ERTİN

Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

AĞUSTOS 2015

T.C.
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

Avrupa’da ve Türkiye’de
Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Mustafa Gökhan ERTİN

Tez Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Demirhan Burak ÇELİK

AĞUSTOS 2015

ÖNSÖZ

Öncelikle yazdığım bölümleri en kısa zamanda ve ayrıntılı bir biçimde okuma hassasiyeti gösteren danışmanım Demirhan Burak Çelik'e emeği, iyi niyeti ve tüm yardımları için teşekkür ederim.

Tezimle alakalı hukuki tartışma imkanı bulduğum, gerek kaynak sağlamada, gerek manevi anlamdaki destekleri için araştırma görevlisi arkadaşlarım Talip Gölge, Kübra Tunç, Şerife Gündoğan, Melik Kartal, Yasin Büyük ve Halil Altındağ'a ayrıca teşekkür ederim.

Hayatımın her döneminde olduğu gibi bu tezin yazılma sürecinde de maddi ve manevi en büyük destekçim ailem olmuştur. Annem Yasemin Ertin, babam Bülent Ertin ve ablam Zeynep Orçan'a bu desteklerinden ötürü sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Benimle hayatı paylaşma cesaretini gösteren ve bu tezin yazım sürecinde de her zaman en büyük yardımcım olan eşim Sultan Ertin'e içimdeki akademik heyecanı kamçıladığı ve bana huzurlu bir ortam sağladığı için özellikle teşekkür ederim.

Ayrıca bilim ve medeniyet binasının bugün bu kadar görkemli bir görünüm kazanmasında emeği geçen tüm fikir işçilerine teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR	vi
RÉSUMÉ	vii
ABSTRACT	xi
ÖZET	xv
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM: YEREL ÖZERKLİK	4
I. Yerel Özerklik ve İlişkili Kavramlar	4
A. Yerinden Yönetim	4
B. Yerinden Yönetim Türleri.....	7
1. Siyasi Yerinden Yönetim (Federalizm)	7
2. İdari Yerinden Yönetim	9
a. Yer Bakımından Yerinden Yönetim.....	10
b. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim.....	14
c. Yer Bakımından Yerinden Yönetim ile Hizmet Bakımından Yerel Yönetimin Farkları	16
3. Siyasi Yerinden Yönetimle İdari Yerinden Yönetimin Farkları	17
C. Yerel Özerklik Kavramı	18
1. Tanım	20
2. Yerel Özerkliğin Varlık Koşulları.....	25
a. Kesin Karar Alma Yetkisi	25
b. Organların Bağımsızlığı	25
c. Mali Olanakların Bulunması	26
3. Kapsam.....	26
a. Siyasi Özerklik	26
b. İdari Özerklik	27
c. Mali Özerklik	27
II. Avrupa’da Yerel Özerklik.....	28
A. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler	28
B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	29

III. Türkiye Uygulamasında Yerel Özerklik	32
A. 1982 Anayasası Öncesi	32
B. 1982 Anayasası	34
1. Genel Olarak	34
2. Merkezden Yönetim İlkesi	35
a. Tanımı	35
b. Özellikleri	36
c. Merkezden Yönetimin Faydaları	38
d. Merkezden Yönetimin Sakıncaları	39
3. Yerinden Yönetim İlkesi	41
a. Tanımı	41
b. Özellikleri	41
c. Yerinden Yönetimin Faydaları	42
d. Yerinden Yönetimin Sakıncaları	43
C. Yargı Kararları	44
1. Anayasa Mahkemesi Kararları	44
2. Danıştay Kararları	47
İKİNCİ BÖLÜM: SUBSİDİARİTE İLKESİ	49
I. Kavram	52
A. Tanım ve İşlev	52
B. Tarihi Gelişim ve Felsefi Köken	57
1. Organik Toplum Düşüncesi ve Subsidiarite İlkesi	58
2. Federalist Düşünce ve Subsidiarite İlkesi	61
3. Liberal Düşünce ve Subsidiarite İlkesi	64
4. Katolik Sosyal Doktrininde Subsidiarite İlkesi	67
C. Pozitif ve Negatif Subsidiarite	69
D. Yatay ve Dikey Subsidiarite	71
II. Karşılaştırmalı Hukukta Subsidiarite İlkesi	72
A. AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi	72
B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	76
C. Ülke Uygulamalarından Örnekler	78
1. Almanya	78
2. İtalya	82
3. Hollanda	83

III. Subsidiarite İlkesi ve Türkiye	84
SONUÇ	87
KAYNAKÇA	91
ÖZGEÇMİŞ	97

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
çev.	: Çeviren
E.	: Esas
Ed.	: Editör
GATT	: General Agreement on Tariffs and Trade
GSMH	: Gayrı Safi Milli Hasıla
Ibid	: Ibidem (Aynı eserde)
K.	: Karar
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülü
loc. cit.	: Loco Citato (Adı geçen eserde)
m.	: Madde
NAFTA	: North American Free Trade Agreement
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
op. cit.	: Opus Citatum (Adı geçen yapıtta)
s.	: Sayfa
ss.	: Sayfaları Arası
S.	: Sayı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
vd.	: Ve Diğerleri

RÉSUMÉ

Le processus de mondialisation a émergé dans les années 1980, causées pour commencer interroger la structure classique de l'État-nation et amené les gouvernements locaux au premier plan tout en conduisant à un contact direct entre les gouvernements locaux et la capitale mondiale. Dans ce processus, l'autonomie et le principe de subsidiarité, qui sont liés à la localité sont devenus les concepts les plus argumentées. Ces deux concepts constituent l'objet de cette étude.

La décentralisation est la gestion de certains services publics par les organisations qui ont une personne publique en dehors du gouvernement central. Dans ce système, la puissance publique sur les services locaux est transférée à une autorité de niveau inférieur dans le but de que les services locaux peuvent être fournis par le organismes décentralisés qui ont une personne publique, à la place du gouvernement central. Le ratio de distribution de la puissance publique détermine le niveau de la décentralisation.

Conformément à l'art. 123/3 de la Constitution, les organisations décentralisées qui ont une entité publique peut être constitué par la loi ou par l'autorisation explicite donnée par la loi. Toutefois, la Constitution comprend des règles différentes sur les gouvernements locaux qui sont une sorte d'organisations de la décentralisation locale. Art. 127/2 de la Constitution impose que la fondation et les pouvoirs des gouvernements locaux ne peuvent être réglementé que par la loi.

Les conditions d'existence de la décentralisation sont d'avoir une entité publique, l'indépendance du personnel et de l'indépendance financière. Si une organisation locale n'a pas d'une personne morale, même si elle fournit des services locaux, ne peut pas être considérée comme une organisation décentralisée. Aussi les organisations dont les personnels sont nommés et la politique du personnel est déterminé par le gouvernement central, ne peuvent pas être considérés comme une organisation décentralisée. Enfin, afin de parler d'une organisation décentralisée, elle doit avoir son propre budget et les biens séparés du gouvernement central et la capacité de les disposer.

Il ya deux doctrine sur les types de décentralisation. Certains auteurs considèrent que la forme de l'Etat fédéral comme la décentralisation politique ou comme un sous-type de la décentralisation. Certains auteurs, d'autre part, affirme que le fédéralisme est un concept différent de tout type de décentralisation ou de la décentralisation elle-même. Dans ce memoire, nous adoptons l'opinion qui considère la forme de l'Etat fédéral comme une décentralisation politique.

La décentralisation politique est un système dans lequel le transfert de la puissance publique du gouvernement central aux gouvernements locaux est principalement sur les pouvoir législatifs et juridictionnels. Dans ce système, le gouvernement local a une autonomie législatif et dans une certaine mesure une autonomie judiciaire. La décentralisation politique est mise en pratiquedans les Etats fédéraux et fondée sur un statut autonome ou demi-autonome d'unités locales qui n'ont pas d'identité nationale. Le fédéralisme peut se trouve dansles etats structurée à plusieurs niveaux ou dans les états structurés mixtes. Dans les Etats qui ont adopté le fédéralisme, il y a un État fédéral et il y a les Etats membres liés à celui. Dans ce

système, l'état fédéral représente le gouvernement central et l'état membre représente le gouvernement local.

La décentralisation administrative est une manière de décentralisation par laquelle la distribution de pouvoir entre le gouvernement central et les organisations décentralisées se déroule uniquement dans le domaine administratif. Dans la décentralisation administrative, la puissance publique est monopolisée par le gouvernement central et par conséquent le pouvoir législatif et juridictionnel est utilisé par le gouvernement central. La décentralisation administrative ne nécessite pas un partage des compétences dans le domaine politique. Grâce à l'autonomie locale, la décentralisation administrative joue un rôle important de renforcer et de consolider la démocratie.

La décentralisation administrative est mise en pratique au niveau régional ou au niveau de service public. Les personnes publiques qui sont dotées des pouvoirs décentralisés au niveau régional sont nommées "les gouvernements locaux". Les gouvernements locaux sont les établissements constitués dans une unité géographique afin de répondre aux besoins locaux et communes des habitants de cette unité. La Constitution de 1982 a déterminé trois types d'organisation régionale décentralisées ayant la personnalité publique: le département, la municipalité et le village. La décentralisation en termes de service est, brièvement, la gestion de certains services par les organisations qui ont la personnalité publique (non pas par le gouvernement central) en raison du fait que ces services exigent un savoir faire et une expertise particulière.

L'autonomie locale est une autonomie de la prise de décision concernant les besoins communs et civils du peuple qui vivent dans un village ou une ville ou une autre unité géographique par les organes délibératifs et exécutifs qu'ils choisissent. Cette autonomie comprend également la capacité administrative et financière d'exécuter leurs décisions.

Les conditions d'existence de l'autonomie locale sont le pouvoir de prise de décision, l'autonomie des organes et des ressources financières. Tout d'abord, le gouvernement local doit avoir la capacité de prendre des décisions définitives et d'exécuter ces décisions. Les gouvernements locaux ont à choisir leur personnel de manière indépendante du gouvernement central; ces personnels doivent protéger leurs indépendances contre le gouvernement central et d'être loin des effets de l'administration centrale. Enfin, les gouvernements locaux doivent posséder leurs propres ressources financières pour faire leurs devoirs.

En raison du fait que la relation entre le gouvernement local et le gouvernement central est de la compétence de l'État souverain, l'Union européenne ne prend pas de décisions obligatoires. Cependant, il y a des études sur les gouvernements locaux dans l'UE. Dans l'Art. 198a du Traité de Maastricht, la création du Comité des Régions de l'Union européenne est réglementée. Le Comité des régions a un statut consultatif et se compose de représentants des collectivités régionales et locales. Le principe de subsidiarité est devenu utile pour les gouvernements locaux à développer leur autonomie. Bien que ce principe soit accepté afin d'éliminer les préoccupations des États membres au sujet de la souveraineté nationale, au fil du temps, il est devenu un principe directeur pour le partage des compétences dans le droit national. De cette manière, l'Allemagne, la Belgique et l'Autriche se sont engagés à appliquer ce principe. Certains États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Charte européenne de

l'autonomie locale en 1985. La Turquie l'a signé en 1991. La charte contient des dispositions importantes sur l'autonomie locale.

Tous les Constitutions turcs avant 1982, en particulier la Constitution de 1921, ont des dispositions sur l'autonomie locale. Par dispositions de l'art. 127, la Constitution de 1982 a implicitement accepté le principe de l'autonomie locale: Les gouvernements locaux ont une personnalité publique, elles sont régies selon le principe de la décentralisation, les organes délibératifs (Art 127/1.) (Art 127/2.) se sont formés par l'élection (127/1), ils sont fournis revenus en proportion de leurs droits (127/6). La Constitution de 1982 prévoit que l'organisation et les fonctions de l'administration sont fondées sur les principes de la centralisation et la décentralisation.

Certaines définitions et déterminations sur l'autonomie locale se trouve dans les décisions de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat.

Le principe de subsidiarité s'applique en général dans les pays ayant le système fédéral, parce que dans ces pays l'autonomie des groupes sociaux est aussi important que l'autonomie individuelle. Toutefois, il convient de préciser que le principe de subsidiarité n'est pas exclusif aux Etats fédéraux bien que ce concept soit une règle déterminant dans ce genre d'état.

Dans la doctrine juridique, il y a une opinion dominante qu'il y a un flou en termes de définition du principe de subsidiarité. Bien qu'il y ait des règlements et des applications du principe de subsidiarité dans les domaines à la fois nationaux et internationaux, il y a encore un flou en termes d'esprit et de l'application des mesures de principe.

En termes du partage des compétences entre le gouvernement central et le gouvernement local, le principe de subsidiarité donne la priorité dans le champ d'action commun aux sous-unités qui sont plus proches des citoyens et prévoit que le gouvernement central devrait intervenir dans les cas où les gouvernements locaux sont insuffisantes pour atteindre leurs objectifs. Cette assistance n'est pas une aide permanente, au contraire vise à rapprocher le gouvernement local au niveau de remplir leur fonction.

Le concept de subsidiarité est entré dans le langage politique du XXe siècle, mais il est possible de le remonter aux anciens philosophes grecs. En Grec ancien certains aspects du principe de subsidiarité a été discuté et quelques concepts de base qui constituent l'idée de subsidiarité sont suggérés. Ensuite, certains aspects du principe sont discutés par les philosophes médiévaux scolaires comme Thomas d'Aquin. Le principe a été amélioré autour de la théorie de l'État fédéral dans le XVIIIe siècle par Johannes Althusius. Différents aspects du principe pourraient être trouvés dans les idées des philosophes comme Montesquieu, John Locke, Tocqueville, Lincoln, Proudhon. En théorie sociale catholique, comme un principe de philosophie sociale et éthique, le principe vise à la protection des priorités des individus et des niveaux sociaux qui sont à proximité de tous les individus dans les domaines qui sont liés à la vie sociale et politique. Dans le même temps les unités de haut niveau devraient intervenir lorsque les unités de niveau inférieur sont insuffisantes.

Le principe de subsidiarité est soumis à deux séparations: subsidiarité horizontale et verticale et la subsidiarité négative et positive. Alors que la subsidiarité négative ordonne que les unités de niveau inférieur ne doivent pas se dissoudre dans les unités de haut

niveau, la subsidiarité positif signifie que si une unité de niveau inférieur est assisté, l'aide doit viser à l'encouragement et au renforcement de l'unité de niveau inférieur. Alors que la subsidiarité verticale signifie le partage du pouvoir entre le gouvernement central et le gouvernement local ou des états et des organisations supranationales, la subsidiarité horizontale signifie le partage du pouvoir et de la fonction entre les niveaux publics et sociaux.

Dans l'UE, le principe de subsidiarité est utilisé pour le partage du pouvoir entre les pays souverains et les organes de l'UE. Le principe est utilisé pour la première fois en tant qu'un concept juridique dans le traité de Maastricht qui est le traité fondateur de l'UE. Dans certaines des dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, il ya certains éléments du principe de subsidiarité.

Dans le premier alinéa de l'article 23 de la Constitution de la République fédérale d'Allemagne le principe de subsidiarité est réglementé en termes de partage des compétences entre les organismes allemands et l'UE. Dans Constitution de la République fédérale d'Allemagne, en termes de partage des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements locaux ce principe ne se trouve pas explicitement cependant le contenu du principe de subsidiarité est réglementé dans divers articles de la Constitution.

Avec quelques modifications conformément au principe de subsidiarité par la réforme de 2012 dans la Constitution italienne de 1948, la compétence exclusive du gouvernement central, la compétence conjointe des régions et le gouvernement central sont réglementés et en dehors de ces domaines tous les problèmes sont remis à la compétence législative des régions. En termes d'administration, la réforme a apporté des dispositions adéquates pour le principe de subsidiarité à la Constitution italienne. Selon les règlements post-réforme les fonctions administratives doivent être remplies par les organisations les plus proches des citoyens.

Bien qu'il n'y ait pas de mot subsidiarité dans la Constitution néerlandaise explicitement, les règles constitutionnelles qui régule le partage des compétences au niveau national est en parallèle avec les exigences du principe de subsidiarité. La subsidiarité est un principe adopté par les Pays-Bas en ce qui concerne le partage du pouvoir entre le gouvernement central et les organisations administratives ou les autres organisations décentralisées bien qu'il n'y a pas de mot subsidiarité dans le droit actuel.

Du point de vue de la Turquie, il est difficile de dire que le principe de subsidiarité est conforme avec le système de la loi turque. L'approche centralisée dans les codes et surtout dans la pratique rend le principe de subsidiarité incompatible avec le système de droit turc. Le principe de subsidiarité est un concept important dans l'arène internationale en termes de réalisation de l'idéal de la démocratie. L'application du principe de subsidiarité dans notre pays fera une grande contribution au développement démocratique.

ABSTRACT

The globalization process emerged in the 1980's, caused to begin questioning the classic structure of the nation-state and brought local governments in the foreground while leading to direct contact between local governments and the global capital. In this process, local autonomy and principle of subsidiarity, which are related to locality, became the most argued concepts. These two concepts constitute the subject of this study.

Decentralization is handling some public services by the organizations which have public entity apart from the central government. In this system, public power about local services is transferred to a lower level authority for the purpose of that the local services can be provided by the decentralized organizations which have public entity, instead of the central government. Distribution ratio of the public power determines the power of the decentralization.

According to Art. 123/3 of The Constitution, the decentralized organizations which have public entity can be constituted by the code or based on the explicit authorisation given by the code. However, The Constitution regulates different rule about the local governments which are a kind of organizations of local decentralization. Art. 127/2 of The Constitution states that the local governments can be constituted only by the code.

Existence conditions of decentralization are public entity, independency of personnel and financial independency. If an organization has no legal entity, even if it provides local services, cannot be considered as an decentralized organization. Also the organizations which their personnel are appointed and personnel policy is determined by the central government, cannot be considered as decentralized organization. Finally, in order to mention about an decentralized organization, there must be separate budget and ability to dispose of its property.

There are two doctrine about the types of decentralization. Some authors consider the federal state form as a political decentralization as a subtype of decentralization. Some authors, on the other hand, claims that federalism is a concept different from any type of decentralization or decentralization itself. In this paper, we adopt the opinion which considers the federal state form as a political decentralization.

Political decentralization is a system that the transfer of public power from central government to local government is about legislation and jurisdiction. In these systems, local government has legal and –to some extend– judicial autonomy. Political decentralization is applied in federal states and based upon autonomous or semi-autonomous status of local units which have no national identity. Federalism can be multi structured state or mixed structured state. In the states which adopted federalism, there is a federal state and there are member states under it. In this system, while federal state represents the central government, member state represents the local government.

Administrative decentralization is a decentralization principle that share of authorization between the central government and the decentralized organizations takes place only in administrative area. In administrative decentralization, public power is monopolized by the central government and the authorization related to

legislation and jurisdiction is used by the central government. Administrative decentralization does not require a share of authorization in political area. Because of that it impowers local autonomy, administrative decentralization fulfills an important duty to strengthen and consolidate democracy.

Administrative decentralization is divided into two according to region and service. The public units, came up with the decentralization in terms of region, are named as local governments. Local governments are the institutions constituted by the representatives chosen by the people who live in related region, in order to fulfill the local and common needs of those people. The Constitution of 1982 determined the decentralized organizations in terms of region, as in three groups that have public entity: city, municipality and village. Decentralization in terms of service is, briefly, handling some services by the organizations which have public entity (not by the central government) because of the fact that those services require special know how and expertise.

Local autonomy is an autonomy of decision making about the common and civil needs of people who live in a certain village, town or city, by the executive organs they choosed. Its meaning also includes administrative and financial ability to execute these decisions.

Existence conditions of the local autonomy are power to take decision, autonomy of the organs and financial resources. First of all, in order to mention about the local autonomy, local government has to have ability to take exact decision and to execute these decisions. Local governments have to choose their personnel on their own; these personnel have to protect their independencies against the central government and be faraway from the effects of the central government. Finally, local governments have to own their own financial resources in order to fulfill their authorities and duties given by the central government.

Because of the fact that the relationship between local government and central government is within the competence of the sovereign state, European Union does not take compulsory decisions. However there are studies about the local governments in EU. In Art. 198a of Maastricht Treaty, the establishment of the Committee of the Regions of the European Union is regulated. The Committee of the Regions has an advisory status and consists of representatives of regional and local bodies. Accepting the principle of subsidiarity became helpful for the local governments to empower the local autonomy. Although this principle is accepted in order to eliminate the concerns about national sovereignty of the member states, during the ongoing process it became a guiding principle for share of inland authorization. In this manner, Germany, Belgium and Austria made a commitment to apply this principle on the power-sharing between central and local governments. Some member states of Coincil of Europe have signed European Charter of Local Self-Government in 1985. Turkey has signed it in 1991. The charter includes important provisions about local autonomy.

Every Turkish Constitutions before 1982, especially The Constitution of 1921, have provisions about local autonomy. Following provisions of Art. 127 show that The Constitution of 1982 has implicitly accepted the principle of local autonomy: Local governments have public entity (Art. 127/1), they are governed according to the principle of decentralization (Art. 127/2), decision making bodies of them are determined by election (127/1), they are provided income in proportion to their duties

(127/6). The Constitution of 1982 states that organization and functions of the administration are based on the principles of centralization and decentralization.

Some definition and determinations about autonomy and local autonomy takes places in some decisions of The Constitutional Court and State Council.

The principle of subsidiarity often applied in countries that have adopted the federal system because in these countries the autonomy of the social groups is also important in addition to the individual's autonomy. However, it should be stated that the principle of subsidiarity is not unique to the states are structured as a federal government, although this concept is a determinant rule in these kind of states.

In legal doctrine, there is a predominant opinion about that there is a vagueness in terms of definition of principle of subsidiarity. Although there is widespread regulations and applications of the principle of subsidiarity in both national and international areas, there is still a vagueness in terms of spirit and application measures of the principle.

In terms of the meaning of the concept in power-sharing between central government and local government, the principle of subsidiarity envisage that giving priority to sub-units in joint action field which are closer to citizen and central government should intervene in cases where local governments are inadequate to achieve their goals. This assistance is not a permanent help in contrast intended to bring local government to level to fulfill their function.

The concept of subsidiarity has entered the political sense in the twentieth century, but in some areas it is possible to bring away to the implications of the principle to the ancient Greek philosophers. In ancient Greek some parts of the principle of subsidiarity has been discussed and some basic concepts which constitute the idea of subsidiarity are suggested. Then some parts of principle are discussed by medieval scholastic philosophers like Thomas Aquinas. The principle has been improved around federal state theory in the eighteenth century by Johannes Althusius. Different aspects of the principle could be found in ideas of philosophers like Montesquieu, John Locke, Tocqueville, Lincoln, Proudhon. In Catholic social theory, as a principle of social philosophy and ethic, the principle aims protection of priorities of individuals and socials levels which are close to individual in every areas which are related to social and political life. At the same time high level units should intervene when lower level units are inadequate and the extend of in adequacy.

Subsidiary principle is subject to two separations: horizontal and vertical subsidiarity and negative and positive subsidiarity. While negative subsidiarity means that the lower level units has not to dissolve in high level units which state is top of them, positive subsidiarity means that when a lower level unit is assisted, the assistance has to aim to encouragement and strengthening of the lower level unit. While vertical subsidiarity signify the concept we use for power-sharing between central government and local government or states and supranational organizations, horizontal subsidiarity signify that power and function sharing between public and social levels.

Within the EU, the principle of subsidiarity is used for power-sharing between sovereign countries with EU bodies. Principle is used for the first time as a legal concept in Maastricht Treaty which is founding treaty of EU. In some of the provisions

of the European Charter of Local Self-Government, there are some elements of the subsidiarity principle.

In the first paragraph of Article 23 of the Constitution of the Federal Republic of Germany subsidiarity principle is regulated in terms of power-sharing with the German EU bodies. In Constitution of the Federal Republic of Germany, in terms of sharing of powers between central government and local governments principle is not used as a word however the content of the principle of subsidiarity is regulated in various articles of the constitution.

With some amendments in accordance with principle of subsidiarity in 2012 reform in 1948 Italian Constitution, exclusive jurisdiction of the central government, joint jurisdiction of the regions and the central government are determined and except these areas all the issues are given to legislative competence of the regions. In terms of administration, reform has brought in an adequate view angle with the principle of subsidiarity to Italian Constitution. According to the post-reform regulations administrative functions should be fulfilled by the closest organizations to citizens.

Although there is no word subsidiarity in the Dutch Constitution clearly, Constitutional rules that regulates domestic power-sharing is in line with the requirements of the principle of subsidiarity. Subsidiarity is an adopted principle by Netherlands with regard to power-sharing between central government and administrative or other decentralized organizations although there is no word subsidiarity in law.

From the perspective of Turkey, it is difficult to say that the principle of subsidiarity complies with Turkish law system. Centralized approach in codes and especially in practice makes the principle of subsidiarity incompatible with Turkish law system. The principle of subsidiarity is a prominent concept in the international arena in terms of the realization of the ideal of democracy, of course, application of the principle of subsidiarity in our country will make a great contribution to our country in terms of democratic development.

ÖZET

1980'lerde ortaya çıkan küreselleşme süreci ulus devletin klasik yapısının sorgulanmaya başlamasına sebep olmuş ve küresel sermayenin yerel yönetimlerle doğrudan temasına yol açarak yerel yönetimleri ön plana çıkarmıştır. Bu süreçte subsidiariteyle bağlantılı olarak yükselen ve çok tartışılan iki kavram yerel özerklik ve subsidiarite ilkesi olmuştur. Tezin çalışma konusunu bu iki kavram oluşturmaktadır.

Bu sistemde yerel nitelikteki hizmetler konusundaki kamu gücü merkezi otoriteden daha alt bir otoriteye aktarılır ki bu hizmetler merkezi idare dışında kamu tüzel kişilikleri bulunan yerinden yönetim kuruluşlarınca görülebilsin. Kamu gücündeki bu dağılımın oranı yerinden yönetimin gücünü belirler.

Yerinden yönetim kuruluşlarının varlık koşulu kamu tüzel kişiliği olduğu için Anayasa'nın m. 123/2 hükmü gereğince kamu tüzel kişiliğine haiz bu yerinden yönetim kuruluşları ancak kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulabilirler. Ancak yerinden yönetim kuruluşlarının bir türü olan mahalli idareler konusunda Anayasa farklı bir düzenleme getirmiştir. Anayasa'nın 127/2 hükmü mahalli idareler yani yerel yönetimlerin ancak kanunla kurulabileceklerini ifade etmektedir.

Yerinden yönetimin varlık koşulları tüzel kişilik, personel bağımsızlığı ve mali bağımsızlıktır. Tüzel kişiliği olmaksızın hizmet veren bir kurum ya da kuruluş yerel nitelikte hizmet verse dahi yerinden yönetim kuruluşu sayılamaz. Merkezi yönetim tarafından personeli atanan ve personel rejimi merkezi yönetim tarafından belirlenen kuruluşlar da yerinden yönetim kuruluşu olma vasfına sahip olamazlar. Son olarak da bir yerinden yönetim kuruluşundan söz edebilmek için ortada kendi bütçe ve mallarına sahip olup, bunlar üzerinde az çok bağımsız şekilde tasarruf edebilme yeteneğinin bulunması gerekmektedir.

Yerinden yönetim türleri bahsinde doktrinde iki farklı görüş vardır. Bazı yazarlar federal devlet biçimini yerinden yönetimin bir alt türü olarak siyasi yerinden yönetim şeklinde ele alırlar. Bir kısım yazar ise federalizmi yerinden yönetim türleri ya da yerinden yönetim kavramından farklı bir kavram olduğunu ileri sürmektedir. Bu tezde bir federalizmi siyasi yerinden yönetim olarak ele alan görüşü benimsemiş bulunuyoruz.

Siyasi yerinden yönetim, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kamu gücü devrinin yasamaya ve yargıya ilişkin olduğu sistemlerdir. Bu sistemlerde yetkinin devredildiği yerel yönetim yasal ve bir ölçüde yargısal özerliğe sahiptir. Siyasi yerinden yönetim federal devletlerde uygulanır ve ulusal kimliği olmayan yerel birimlerin özerk ya da yarı özerk statüsüne dayanmaktadır. Federalizm çok yapıya ya da karma yapıya devlet olarak da ifade edilmektedir. Federalizmi benimseyen devletlerde, federal ve federe devlet olarak iki devlet vardır. Bu sistemde federal devlet merkezi devleti ifade ederken, federe devlet ise yerel devleti ifade etmektedir.

İdari yerinden yönetim, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki paylaşımının sadece idari düzeyde gerçekleştiği bir yerinden yönetim prensibidir. İdari yerinden yönetimde kamu gücü merkezi idarenin tekelindedir ve yasama ve yargıya ilişkin yetkiler merkezi idare tarafından kullanılır. İdari yerinden yönetim siyasi anlamda bir yetki paylaşımını öngörmemekle birlikte yerel özerkliği

güçlendirmesi dolayısıyla demokrasinin güçlenmesi ve konsolide olması açısından önemli bir görev yerine getirmektedir.

İdari yerinden yönetim yer bakımından yerinden yönetim ve hizmet bakımından yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmıştır. Yer yönünden yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu meydana gelmiş olan kamu idarelerine, mahalli idareler ya da yerinden yönetimler adı verilmektedir. Yerel yönetimler bir bölgede yaşayan insan topluluklarının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kendi seçtikleri kişilerce oluşturulan ve görev yapan teşkilatları ifade etmektedirler. 1982 Anayasası yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını yine Anayasal olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olan il, belediye, köy olmak üzere üç grupta belirlemiştir. Hizmet bakımından yerinden yönetim kısaca, bazı hizmetlerin özel teknik bilgi ve uzmanlık gerekleri dolayısıyla merkezi idari teşkilat dışında bir kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlar tarafından idare edilmesine denmektedir.

Yerel özerklik, köy, kasaba, kent gibi belli bir coğrafi alanda yaşayan insanların, sırf o yörede oturmaktan kaynaklı ortak ve medeni ihtiyaçları ile ilgili kararların kendi seçtikleri organlar tarafından alınması ve bunları uygulayabilmek için idari ve mali anlamda sahip oldukları hareket serbestisi olarak ifade edilebilir.

Yerel özerkliğin varlık koşulları kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı ve mali olanakların bulunmasıdır. Yerel özerklikten bahsedebilmek için öncelikle bir yerel yönetimin kesin karar alma ve bu kararları icra edebilme kabiliyetine sahip olması gerekir. Yerel yönetimler personellerini kendileri seçmelidirler; bu personeller, merkezi yönetim karşısında bağımsızlıklarını korumalı ve merkezi idarenin etkilerinden uzak olmalıdırlar. Yerel özerkliğin gerçekleşmesi için son olarak da yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınmış olan yetki ve görevleri gerçekleştirebilmeleri açısından yeterli parasal imkanlara sahip olabilmesi gerekir.

Avrupa Birliği merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri egemen devletlerin yetki alanında bulunduğundan dolayı bu konuda zorlayıcı kararlar almamaktadır. Ama bunun yanında AB bünyesinde yerel yönetim politikalarına dair çalışmalar yapılmaktadır. AB’nde bulunan yerel yönetimler ile alakalı olarak Maastricht Anlaşması’nın 198/a maddesinde bir “Bölgeler Komitesi”nin kurulacağı hükme bağlanmıştır. Bölgeler komitesi Avrupa Birliği içerisinde yer alana yerel yönetimlerin katıldığı danışma nitelikli bir komitedir. Subsidiarite ilkesinin kabul edilmesi de AB’de bulunan yerel yönetimlere yerel özerkliği güçlendirilmesi açısından fayda sağlamıştır. Aslen üye devletlerin ulusal egemenlik açısından endişelerin gidermek açısından tanınmış olsa da bu ilke devam eden süreçte ülke-içi yetki paylaşımı anlamında da yol gösterici olmuştur. Bu minvalde Almanya, Belçika ve Avusturya subsidiarite ilkesini merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı açısından uygulayacakları taahhütünde bulunmuşlardır. Avrupa Konseyi’ne üye bazı devletler 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamışlardır. Türkiye ise şarta 1991 yılında imza koymuştur. Şart yerel özerklik ile ilgili önemli hükümler içermektedir.

1982 Anayasası öncesi tüm Türk Anayasaları –özellikle 1921 Anayasası geniş bir biçimde- yerel özerliğe yer vermiştir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin çeşitli fıkralarında hükme bağlanan, mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olması (m. 127/1), yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmeleri (m. 127/2), karar organlarının seçimle iş başına gelmesi (m. 127/1), kendilerine görevleri ile ilgili olarak orantılı gelir sağlanması (m. 127/son) gibi ilkeler 1982 Anayasası’nın yerel özerklik ilkesini örtülü

olarak kabul ettiğini göstermektedir. 1982 Anayasası idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanacağını ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesi ve Danıştay çeşitli kararlarında genel olarak özerklik ve özelde yerel özerklik açısından tanımlama ve tespitlere yer vermiştir.

Subsidiarite ilkesi genellikle federal devlet sistemini benimseyen ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır zira bu ülkelerde bireyin özerkliğinin yanında toplumsal kümelerin özerkliği de önem arz etmektedir. Ancak şu da ifade edilmelidir ki subsidiarite ilkesi federal yapıdaki devletlerde belirleyici bir kural olmakla birlikte sadece bu şekilde yapılanmış devletlere özgü bir kavram değildir.

Doktrinde subsidiarite ilkesinin tanımı açısından bir belirsizlik bulunduğu noktasındaki görüş ağırlığını hissettirmektedir. Subsidiarite ilkesi her ne kadar uluslararası ve ulusal alanlarda düzenlenmiş ve uygulama alanı bulmuşsa da kavramın özü ve uygulama ölçütleri noktasında hala bir belirsizlik mevcuttur.

Subsidiarite ilkesi merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımında kullanıldığı anlamı ile ortak eylem alanlarında halka daha yakın olan alt birimlere öncelik verilmesi; merkezi yönetimin ancak yerel yönetimin amaçlarını gerçekleştirmede yetersiz kaldığı hallerde ve o ölçüde müdahale etmesini öngörmektedir. Bu yardım kalıcı bir yardım niteliği taşımamakta aksine yerel yönetimin işlevini yerine getirebilecek düzeye getirilmesi amacını gütmektedir.

Subsidiarite kavramı politik anlamda yirminci yüzyılda kullanım alanına girmiştir ancak ilkenin bazı yansımalarını Antik Yunan filozoflarına kadar götürmek mümkündür. Antik Yunan'da ilke bazı kısımları itibarıyla ele alınmış ve bu ilkeye temel olacak bazı kavramlar ortaya atılmıştır. Daha sonra ortaçağ skolastiğinin Thomas Aquinas gibi bazı düşünürleri ilkenin bazı yönlerini ele almıştır. Onsekizinci yüzyılda Johannes Althusius tarafından federal devlet teorisi etrafında ilke geliştirilmiştir. Ayrıca ilkenin farklı yönlerini Montesquieu, John Locke, Tocqueville, Lincoln, Proudhon gibi filozofların düşüncelerinde bulunması mümkündür.

Katolik Kilisesi'nin sosyal teorisinde yer alan subsidiarite ilkesi bir sosyal felsefe ve etik ilkesi olarak, toplumsal ve siyasal yaşamı ilgilendiren her alanda bireyin ve ona yakın toplumsal düzeylerin alanlarının ve önceliklerinin korunmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda üst düzey birimler ancak alt düzey birim yetersiz kaldığında ve bu yetersizlik oranında harekete geçecektir.

Subsidiarite ilkesi pozitif ve negatif ile yatay ve dikey olmak üzere iki ayrıma tabi tutulmuştur. Negatif subsidiarite alt düzey toplulukların, en üstte devletin bulunduğu üst düzey toplulukların içerisinde eritilmemesini ifade etmekten, pozitif subsidiarite bir topluluğa yardım edildiğinde, bu yardımın yardım edilen topluluğu cesaretlendirme ve güçlendirme amacına yönelmesi gerektiğini ifade etmektedir. Dikey subsidiarite yerel düzey ile merkezi düzey ya da egemen devletler ile uluslararası kurumlar arasındaki yetki paylaşımında kullandığımız kavramı anlatırken; yatay subsidiarite kamu ile sosyal birimler arasındaki yetki ve fonksiyon paylaşımını ifade eder.

Subsidiarite ilkesi AB bünyesinde AB organları ile egemen ülkeler arasındaki yetki paylaşımı açısından kullanılan bir ilkedir. İlke bir hukuki kavram olarak ilk defa Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması'nda kullanılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı hükümlerinde de subsidiarite ilkesinin bazı unsurları bulunmaktadır.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 23. maddesinin ilk fıkrasında subsidiarite ilkesi Almanya'nın AB organları ile olan yetki paylaşımı açısından düzenlenmiştir. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nda subsidiarite ilkesi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı açısından kelime olarak kullanılmamakla birlikte ilkenin içeriği anayasanın çeşitli maddelerinde düzenlenmiştir.

2001 yılında yapılan reformla 1948 İtalyan Anayasası'nda subsidiarite ilkesine uygun olarak yapılan değişiklikler ile merkezi devletin münhasır yetki alanları, merkezi devlet ile bölgelerin ortak yetki alanları belirlenmiş ve bunlar dışındaki tüm işlerde yasama yetkisi bölgelere verilmiştir. İdari açıdan bakıldığında da reform İtalyan Anayasası'na subsidiarite ilkesine uygun bir bakış açısı getirmiştir. Reform sonrası düzenlemelere göre idari fonksiyonlara vatandaşa en yakın kuruluşlar tarafından yerine getirilmelidir.

Hollanda Anayasası'nda subsidiarite kelimesi açıkça bulunmamakla birlikte ülke içi yetki paylaşımı açısından kabul edilen anayasal kurallar subsidiarite ilkesinin gerekleriyle örtüşmektedir. Merkezi hükümet ile idari ya da diğer adem-i merkeziyet kuruluşları arasındaki yetki paylaşımı açısından subsidiarite ilkesi Hollanda tarafından ismi zikredilmeden benimsenmiş bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanunlardaki ve özellikle uygulamadaki merkeziyetçi yaklaşım subsidiarite ilkesini ülke açısından uyumsuz bir ilke haline getirmektedir. Uluslararası alanda demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi açısından öne çıkan subsidiarite ilkesinin ülkemizde uygulama alanı bulması elbette ki demokratik gelişim açısından ülkemize büyük katkı sağlayacaktır.

GİRİŞ

Küreselleşme kavramı ortaya atıldığı günden beri tartışılmış ve son dönemde sosyal bilimler açısından temel kavramlardan birisi haline gelmiştir. 1970’li yıllarda çokuluslu şirketlerin ortaya çıkması ve dünya ticaretinde etkin hale gelmeleri, 1980’li yıllarda ABD, İngiltere, Çin ve Türkiye gibi ülkelerde göreve gelen neo-liberal politikaların takipçisi olan yöneticiler ve 1990’larda Sovyetler Birliği’nin yıkılarak dünyanın tek kutuplu bir hale gelmesi ve iletişim devrimi küreselleşmenin temellerini oluşturan gelişmelerdir. Küreselleşme kendisi sosyal bilimlerin temel kavramlarından birisi haline gelirken ortaya çıkardığı etkiler dolayısıyla bazı kavramların da daha çok öne çıkması ve tartışılması noktasında itici bir güç oluşturmuştur. Bu kavramlardan bir tanesi de yerelleşme kavramıdır. Hatta küreselleşme ve yerelleşme kavramları öylesine bağlantılıdır ki *globalization* (küreselleşme) ve *localization* (yerelleşme) terimlerinden oluşan *glocalization* ya da küreyerelleşme son zamanlarda yaygın olarak benimsenen ve kullanılan kelimelerden biri haline gelmiştir.¹

Küreselleşme sürecinin ulus devlet yapısını sorgulamaya açmasıyla birlikte yerel yönetimler ve onlar ile ilgili kavramlar öne çıkmıştır. Tabi bu süreçte demokrasi anlayışı da değişmiş yerel yönetimler demokrasinin temel taşı haline gelmiştir. Hatta demokrasinin kilit noktalarından biri haline gelen yerel yönetimler, temel hak ve özgürlükler açısından tartışılmış ve bu alana yaptıkları katkılar da ortaya konmuştur. Yerel yönetimler ile hak ve özgürlükler arasındaki ilişki çok daha önceden de tartışma konusu olmuştur. Fransız idare hukukçusu H. Berthélemy “merkeziyet güçlü, ademimerkeziyet özgür bir ülke yaratır.” şeklindeki ifadesiyle merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki denge ile hak ve özgürlükler arasındaki bağlantıyı ortaya koymuştur.²

Son dönem demokrasi üzerindeki tartışmalarda demokrasinin yerleştirilmesi, toplumsal gelişmenin hızlı bir biçimde gerçekleştirilmesi için yerel yönetimlerin

¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Hürriyet Olgun, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küreyerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sosyoekonomi**, C. 5, S. 5, (Ocak-Haziran, 2007).

² H. Barthelemy, **Traité Elementaire de Droit Administratif**, 5. Baskı, Paris, 1908, s.93’ten aktaran Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu**, Ankara, TOBB, 1996, s. 13.

güçlendirilmesi gerektiği noktasında bir görüş ağırlığını hissettirmektedir. Her ülkede yerel yönetimler ve bunların yetkileri vardır ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımının durumu, o ülkedeki merkeziyetçi ya da adem-i merkeziyetçi niteliği ortaya koymaktadır. Tabi ki bu paylaşım her ülkenin kendi siyasi, tarihi, ekonomik ve kültürel gerçeklerine göre şekillenmektedir.

Türkiye’de 2014 yılı TÜİK verilerine göre nüfusun %91,8’i il ve ilçe merkezlerinde, %8,2’si ise belde ve köylerde yaşamaktadır.³ Yerel yönetimlerin genel bütçeden aldıkları payın GSMH’ya oranı ise 2008 yılı verilerine göre %1,97’dir.⁴ Bu rakamlara bakıldığında merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki gelir paylaşımında yerel yönetimlerin çok zayıf bir durumu olduğu görülecektir. Ülkemizde merkezi yönetim çok fazla büyümüş ve yerel yönetimlerin yapması gereken çoğu hizmeti kendisi görür hale gelmiştir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerce daha verimli olarak yürütebileceği hizmetleri yürütmesi, idari anlamda esneklikten yoksun, yavaş işleyen, kaynakları verimli kullanamayan ve demokratik katılımdan yoksun bir yapıyı ortaya çıkarmıştır.⁵ 12.11.2012 tarihli, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un geçici 2. maddesi ile nüfusu 2000’in altında olan tüm belediyelerin kapatılarak bunların köy haline dönüştürülmesi de o bölgede yaşayan yerel halkın kendi işlerini kendi seçtikleri organlar eliyle demokratik olarak görmeleri imkanını ellerinden almıştır.

Bu veriler ve durum göz önüne alındığında Türkiye’de yerel özerkliğin ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımını ilgilendiren subsidiarite ilkesinin önemi ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda bu çalışmada yerel özerklik ve subsidiarite ilkesi Anayasa Hukuku esasları bağlamında ele alınacaktır. Öncelikle bu kavramların tanımları, kapsamaları ve özellikleri açıklanacak daha sonra bu noktadaki AB ve Avrupa Konseyi yaklaşımı ortaya konacak Türk Anayasa Hukuku’nda yerel özerkliğin yeri tespit edilip, Türk Hukuk sistemine daha tam olarak girmemiş olan subsidiarite ilkesinin de bu noktadaki

³ İllerin Aldığı, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı, Genel Nüfus Sayımları – ADNKS, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 30.07.2015.

⁴ 2008 TÜİK verileri’nden aktaran Barış Şensoy, “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s.2.

⁵ Ibid.

benzerlik ve farklılıkları ele alınacaktır. Yerel özerklik kavramı ile alakalı olarak yüksek yargı organlarının verdiği bazı kararlar incelenecektir.

Bu çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel özerklik kavramı incelenecektir. Öncelikle yerel özerklik kavramı ve ilişkili kavramlar açıklanacak, yerel özerkliğin temelinde bulunan yerinden yönetim kavramı, bu kavramın türlerine değinilecektir. Daha sonra yerel özerkliğin varlık koşulları ve kapsamı anlatılacak ve Avrupa’da yerel özerkliğin nasıl ele alındığı AB bakımından ele alınacak ve bir Avrupa Konseyi belgesi olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın yerel özerklik ile bağlantısı incelenecektir. Daha sonra Türk Anayasa Hukuku tarihinde ve mevcut anayasal düzen içerisinde yerel özerkliğin nerede bulunduğu tespit edilecektir. Son olarak da yerel özerkliğin tanımı kapsamı ve özellikleri hakkında Anayasa Mahkemesi ve Danıştay tarafından verilmiş bazı kararlar irdelenecektir.

İkinci bölümde subsidiarite kavramı ele alınacaktır. İlk olarak subsidiarite kavramının tanım ve işlevi açıklanacak ve devamında ilkenin tarihi gelişimi ve felsefi kökenine değinilecektir. Sonrasında ise pozitif – negatif ve yatay – dikey subsidiarite ayrımları ele alınacaktır. Karşılaştırmalı hukuk bağlamında subsidiarite ilkesinin AB’deki kullanımı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki konumu araştırılacaktır. Daha sonra ise Almanya, İtalya ve Hollanda hukuk sistemlerinde subsidiaritenin yerine değinilecek ve son olarak da subsidiarite ilkesinin Türk Anayasa Hukuku’ndaki yerel yönetim sistemi açısından değerlendirilmesi yapılacaktır.

Son olarak sonuç bölümünde yerel özerklik ve subsidiarite kavramları etrafında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri değerlendirilip bu konuda tespit ve tekliflerde bulunulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM: YEREL ÖZERKLİK

I. Yerel Özerklik ve İlişkili Kavramlar

A. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim genel olarak bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare teşkilatı dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından görülmesini ifade eder.⁶Anayasada (m.123/2) ve doktrinde yerinden yönetim kavramı kullanılmasına rağmen, Fransızca’da merkeziyet yokluğu anlamına gelen *décentralisation* kavramının dilimize yerinden yönetim olarak çevrilmesi bazı anlam kaymalarını beraberinde getirmektedir. Zira mekan ifade eden “yer” sözcüğünü içeren yerinden yönetim kelimesi yerinden yönetim kuruluşlarının bir türü olan, TRT gibi ülkenin tümünde hizmet veren hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarını ifade etmekte aciz kalmaktadır.⁷ Bu minvalde yerinden yönetimin eski kullanımı olan ve yokluk anlamına gelen adem sözcüğü ile merkeziyet sözcüğünün birleşiminden oluşan “adem-i merkeziyet”, Fransızca ve İngilizce gibi Batı dillerindeki *decentralisation* kavramını karşılamada “yerinden yönetim”e nispeten daha başarılı bir kavram olarak görülmektedir. Doktrinde çoğunlukla “adem-i merkeziyet” yerine “yerinden yönetim” kullanıldığından biz de bu çalışmamızda bundan sonra “yerinden yönetim” kullanımını tercih edeceğiz.

Teziç yerinden yönetimi, “ülkenin idarî hizmetlerinin merkezî devlet dışında, farklı yörelerde oturan halkın, kendi aralarından seçtikleri kimseler tarafından yürütülmesidir” ifadeleriyle tanımlamıştır.⁸

Onar’a göre yerinden yönetim, “*icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmıyan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden bir sistemdir.*”⁹

⁶Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2010, s.53.

⁷ Kemal Gözler, **İdare Hukuku**, C. I, 2. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009, s. 149.

⁸ Erdoğan Teziç, **Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, İstanbul, Beta, 2014, s. 145.

⁹ Sıddık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C. II, 3. Baskı, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966, s. 610.

Yıldırım’a göre yerinden yönetim, “*kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde karar almak ve uygulamak yetkisinin, merkezi idare teşkilatı dışında, merkezden bağımsız tüzelkişiliği olan idarelere verilmesi...*” şeklinde tanımlanabilir.¹⁰

Akyılmaz ve diğerleri ise yerinden yönetimi, “*mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesi ...*” olarak tanımlamışlardır.¹¹

Bu sistemde yerel nitelikteki hizmetler konusundaki kamu gücü merkezi otoriteden daha alt bir otoriteye aktarılır ki bu hizmetler merkezi idare dışında kamu tüzel kişilikleri bulunan yerinden yönetim kuruluşlarınca görülebilsin. Kamu gücündeki bu dağılımın oranı yerinden yönetimin gücünü belirler.¹²

Yerinden yönetimler, türüne göre farklı olmakla birlikte, kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulabilir. Yerinden yönetimlerin kuruluşları, görev ve yetkileri konusunda Anayasa’da birleştirici bir hüküm olmamakla birlikte bu konu farklı maddelerin farklı hükümlerinde düzenlenmiştir. Anayasa m. 123/2’ye göre “*Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.*”. Yukarıdaki tanımlarda açıkça ya da örtülü olarak ifade edildiği üzere yerinden yönetimden bahsedilebilmesi için ortada merkezi yönetimin dışında bir kamu tüzel kişiliğinin bulunması gerekmektedir. Kamu tüzel kişiliğini haiz olması varlık şartı olan hizmet bakımından yerel yönetimler zikredilen hüküm gereğince ancak kanunla ya da kanunda açıkça verilen bir yetkiye dayanarak kurulabilir. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları açısından ise Anayasa m. 127/1’in “*Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” hükmünde bu idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları ve ancak kanunla kurulabileceği ifade edilmektedir.

Yerinden yönetimin gerçekleşmesi açısından bazı varlık şartları mevcuttur. Yerinden yönetimden söz edebilmek için “tüzel kişilik”, “personel bağımsızlığı” ve

¹⁰ Turan Yıldırım, **Türkiye’nin İdarî Teşkilatı**, 4. Baskı, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005, s. 38.

¹¹ Bahtiyar Akyılmaz vd., **Türk İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011, s. 176.

¹² Halil Kalabalık, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori - Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005, ss.109-110.

“mali bağımsızlık” şartlarının gerçekleşmiş olması gerekmektedir.¹³ Yerinden yönetimlerin varlığından söz edebilmek için gerekli olan bu şartlar tabi ki yerinden yönetimlerin tüm özelliklerini barındırmamaktadırlar; zira yerinden yönetimler özerklik, merkezden farklı bir karar ve yürütme organına sahiplik ve genel yönetimin vesayet denetimi altında olması gibi diğer birçok ortak özelliğe sahiptirler.¹⁴

Bir kuruluşun yerinden yönetim olabilmesinin ilk şartı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır, kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluşlar yerel düzeyde hizmet verseler dahi yerinden yönetim kuruluşu sayılamazlar.

Doktrinde yapılan tanımlarda açıkça ya da örtülü bir biçimde yerinden yönetimden söz edilebilmesi için aranan varlık şartları açısından tüzel kişilik ortak olarak bulunmaktadır. Yukarıda da zikredildiği üzere yaptıkları tanımlarda; Onar “*merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmıyan bir takım organlar*”dan; Yıldırım, “*merkezden bağımsız tüzelkişiliği olan idareler*”den; Akyılmaz ve diğerleri ise “*merkezi idareden (...) ayrı kamu tüzel kişilerin*”den bahsetmektedirler.¹⁵

Yerinden yönetim kuruluşlarının varlığı açısından aranan ikinci zorunlu şart ise personel bağımsızlığıdır. Eğer bir kuruluşun personeli merkezi yönetim tarafından atanıyorsa orada bir yerinden yönetim kuruluşundan bahsedilemez¹⁶ zira yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özelliklerinden olan özerklikleri de personel bağımsızlığını gerektirir.

Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için sahip olması gereken şartlardan üçüncüsü ise mali bağımsızlıktır. Mali bağımsızlık yani kendi bütçe ve mallarına sahip olup bunlar üzerinde az çok bağımsız şekilde tasarruf edebilmesi tüzel kişiliğin ve yerinden yönetimin temel taşlarından birisi olan özerkliğin bir sonucudur.¹⁷

¹³ Gözler, op. cit, s. 150; Akyılmaz vd., loc. cit.

¹⁴ Şensoy, op. cit., s.7.

¹⁵ Onar, loc. cit.; Yıldırım loc. cit.; Akyılmaz vd., loc. cit.

¹⁶ Gözler, loc. cit.

¹⁷ İsmet Giritli, **Türkiye’nin İdarî Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991, s. 28

B. Yerinden Yönetim Türleri

Yerinden yönetim türleri olarak gösterilen, siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim bahsine başlamadan önce doktrindeki bazı yazarların bu ayrımı kabul etmediğini ifade etmek gerekir. Örneğin Giritli ve Gözler, Akyılmaz ve Onar'ın aksine federalizmi yerinden yönetimin bir türü olarak kabul etmemekte tamamen farklı bir ayrımın konusu olarak almaktadırlar.¹⁸ Bu yazarlara göre devlet dışındaki kamu tüzel kişileri yerinden yönetim kuruluşları olmakla birlikte, bu kuruluşlar yasama ve yürütme yetkisini haiz olmadıklarından sadece idari bir nitelik taşımaktadırlar. M. Waline federalizm için kullandığı “süper yerinden yönetim” kavramı ile aslında federalizmi yerinden yönetim sınırları içerisinde kabul etse de, arada önemli ve belirli farklar olduğunu da ortaya koymuştur.¹⁹ Ancak biz bu çalışmada yerinden yönetimi, siyasi yerinden ve idari yerinden yönetim olarak iki türde ele alan ayrımı kabul eden bir sistematik izleyeceğiz. Çünkü federalizm devlet şekli gibi farklı ayrımların içerisinde yer almakla birlikte, merkezi devlet dışında ancak ona hukuki anlamda bağlı olarak faaliyet gösteren bir hukuki varlık olması dolayısıyla Waline'in de belirttiği gibi yerinden yönetim sınırları içerisinde kalmaktadır.

1. Siyasi Yerinden Yönetim (Federalizm)

Kabul ettiğimiz ayrıma göre merkezi yönetim ile merkezi yönetim dışındaki kamu tüzel kişiliği bulunan yerinden yönetim kuruluşları arasındaki kamu gücü devri eğer yasamaya ve yargıya²⁰ ilişkin ise yani yetkinin devredildiği yerinden yönetim kuruluşu yasal ve bir ölçüde yargısal özerkliğe sahipse, bu siyasi yerinden yönetim yani federalizm anlamına gelmektedir.²¹ Klasik federalizm anlayışına göre federalizmde devlet, ulusal ölçekte kurulan ve “genel yönetim”, “ulusal yönetim” ya da “merkezi yönetim” olarak adlandırılan bir federal yönetim ile ulusaltı ölçekte örgütlenmiş bulunan ve “eyalet yönetimleri”, “bölgesel yönetimler” şeklinde adlandırılan federe yönetimlerden oluşan iki farklı yönetim alanından meydana gelir.²²

¹⁸Onar, op.cit., s. 611; Akyılmaz vd, loc. cit.; Gözler, op. cit., s. 151; Giritli, op. cit. 31.

¹⁹ Giritli, op. cit., s. 28.

²⁰ Üniter devlet ile federal devlet modeli arasında bir ara-formül olan bölgesi ya da bölgesel devlet modeli bu klasik siyasi ve idari yerinden yönetim ayrımında iki tarafa da uygun bir özellik sergilememektedir. Bölgesi devletin federal devletten ayrılan en önemli özelliği, bölgesi devlette bölgelere federal devlette federe devlete verilenin aksine olarak bir yargı yetkisi verilmemesidir.

²¹ Onar, loc. cit.; Akyılmaz vd., loc. cit.; Kalabalık, op. cit., s.110.

²² Oktay Uygun, **Federal Devlet**, 3. Baskı, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2007, s. 8.

Siyasi yerinden yönetim federal devletlerde uygulanır ve ulusal kimliği olmayan yerel birimlerin özerk ya da yarı özerk statüsüne dayanmaktadır.²³ Federal devletlerde, ilke olarak federal devleti oluşturan federe devletlerin uluslararası yetkileri bulunmamaktadır ancak bu birimler yasama ve yargılama alanında özerklikleri bulunmaktadır.²⁴ Siyasi yerinden yönetime eskiden siyasi adem-i merkeziyet denmekteydi fakat yukarıda da ifade edildiği üzere adem-i merkeziyet yerine artık yerinden yönetim tabiri kullanılmaktadır.

Federalizm çok yapıya ya da karma yapıya devlet olarak da adlandırılmaktadır. Federalizmi benimseyen devletlerde, merkezi devleti ifade eden birleştirici bir federal devlet, bir de yerel devleti ifade eden federe devletler vardır. Federal devletin yönetim işlerine anayasal statü gereğince özerk nitelikteki federe devletler de katılmaktadır. Federal devletler, Belçika’da Flaman ve Valonlar’ın ayrılması sonucunda olduğu gibi ayrılma ya da ABD’de olduğu üzere katılma yollarıyla ortaya çıkabilirler.²⁵ Ayrılma halinde üniter devletlerin dağılması sonucu ortaya çıkan federe devletler federal yapıyı oluştururlar; birleşme halinde ise mevcut üniter devletler kendi aralarında federal bir yapıya gitme kararı alarak federal devleti oluştururlar.²⁶ Federal yapıdaki ülkelere ABD, Almanya ve İsviçre örnek olarak gösterilebilir. Federe devletler farklı ülkelerde, “kanton”, “state”, “land” gibi farklı isimler alabilirler. Ayrıca yukarıda da ifade edildiği üzere İsviçre ve ABD gibi bazı ülkelerde bu yerel yönetimler merkezi devletlerden önce ortaya çıkmışlardır.

Üniter devletlerde, yerel birimler kendilerine yetki genişliği ya da idari yerinden yönetim gibi sistemlerle verilmiş bulunan yerel özerklikten yararlanırlarken, federal devletlerde federe devletler halinde bulunan yerel yönetimlerin özerkliği federal anayasadan kaynaklanmaktadır.²⁷ Şunu da ifade etmek gerekir ki üniter devletlerdeki yerel yönetimler ile federal devletlerdeki yerel yönetimlerin ortak noktaları bulunmakla ve adları benzetmekle birlikte birbirinden hayli farklılık göstermektedir. Örneğin İspanya’nın illeri ve Kanada’nın illeri, Fransa’daki kantonlar ile İsviçre’deki kantonlar, İtalya’nın bölgeleri ile bir zaman Sovyetler Birliği’nde bulunan bölgeler

²³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 1994, s. 73.

²⁴ Teziç, op. cit., s. 149.

²⁵ Ibid, ss. 149 – 151.

²⁶ İbrahim Ö. Kaboğlu, **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 8. Baskı, İstanbul, Legal Yayınevi, 2012, s. 128 - 129.

²⁷ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim**, ss. 75 – 76.

birbirine ortak olan noktalar barındırmakla birlikte özde hayli farklı özellikler de içermektedir.²⁸

Türkiye özelinde düşünülecek olursa idari yerinden yönetime mesafeli olunmasının belki de gerçek sebebi bu yerinden yönetim türünün, siyasi yerinden yönetime evrilebileceği düşüncesidir. Osmanlı Devleti'nin son döneminde azınlık unsurların yerinden yönetim ya da eski tabiriyle adem-i merkeziyetçi politikaların da yardımıyla ülkeden ayrıлып bağımsızlıklarını kazanmaları Cumhuriyet döneminde de bir korku oluşturmuş ve idari de olsa yerinden yönetim her zaman biraz mesafeli bir duruşla karşılanmıştır. Yerinden yönetimler alanında son zamanlara kadar köklü değişiklikler görülmemesinin belki de en önemli sebeplerinden birisi bu siyasi ve olumsuz tecrübedir.²⁹ Ülkemizde yerel yönetimlerin ve özellikle yerel özerkliğin tartışılması noktasında bu hakikatler gözden kaçırılmamalıdır.

2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki yetki paylaşımının sadece idari düzeyde gerçekleştiği bir yerinden yönetim prensibidir.³⁰ Bu sistemde yetki paylaşımı, “*mahallî menfaatleri koruyacak ve mahallî hizmetleri görececek organları ihdas etmek ve bu organların bu işler hakkında icraî karar vermek ve nihayet bir dereceye kadar bu kararları da kendi vasıtalarıyla tatbik ve icra edebilmek ...*” ile sınırlıdır.³¹ İdari yerinden yönetimde kamu gücü merkezi idarenin tekelindedir ve yasama ve yargıya ilişkin yetkiler merkezi idare tarafından kullanılır.³²

Yerinden yönetim aynı zamanda belli ölçüde özerkliği gerektirmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları açısından özerklik, Akyılmaz ve diğerleri tarafından “*bu kuruluşların, belli alanlarda veya konularda kanunla kendilerine tanınan oranda sahip oldukları hareket serbestisi ...*” olarak ifade edilmiştir.³³ Her ne kadar yetki paylaşımı noktasında siyasi bir yön bulunmasa da idari yerinden yönetim, yerel

²⁸ Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim, s. 76.

²⁹ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2010, ss. 236 – 237.

³⁰ Akyılmaz vd., op. cit., s.178.

³¹ Onar, loc. cit.

³² Ibid.

³³ Akyılmaz vd., loc. cit.

özerkliği güçlendirmesi, dolayısıyla demokrasinin güçlenmesi ve konsolide olması açısından önemli bir görev yerine getirmektedir.

Siyasi yerinden yönetim salt anayasa hukukunun inceleme alanı içerisinde kalırken, idari yerinden yönetim idare hukukunun ve anayasa hukukunun ortak inceleme alanı dahilindedir. Zira idari yerinden yönetimler de yürütme açısından yetkilerin paylaşılması ve yerel yönetimleri güçlendirmesi açısından bir demokrasi, yani aynı zamanda bir anayasa hukuku bahsine dahildir. İdari yerinden yönetim yer bakımından yerinden yönetim ve merkezi yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

a. Yer Bakımından Yerinden Yönetim

Yer bakımından yerinden yönetim, yer yönünden adem-i merkeziyet veya mahalli adem-i merkeziyet olarak da adlandırılır. Yer yönünden yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu meydana gelmiş olan “kamu idareleri”ne, mahalli idareler ya da yerinden yönetimler adı verilmektedir.³⁴

İdare ve güncel karşılığı olan yönetim sözcükleri günlük kullanımda çekip çevirme, yönetme, idare etme gibi çok geniş bir karşılığa sahiptir.³⁵ Kamu kesiminde kullanılan idare ya da yönetim kavramı, kullanıldığı bağlama göre hem devletin örgütleyici faaliyetlerini, hem de bu faaliyeti gerçekleştiren organ ya da teşkilatı ifade eder; yani idare ya da yönetim kavramları bazı hallerde “yapısal/organik”, bazı hallerde “maddi/işlevsel”, bazı hallerde ise her ikisini içine alacak anlamda kullanılmaktadır.³⁶

Doktrinde İngilizcedeki *local government* kavramının karşılığı olarak mahalli idare ya da yerel yönetim kavramları kullanılmaktadır. İleriki kısımlarda da görüleceği üzere Anayasa bu kuruluşları ifade ederken mahalli idare kavramını kullanmaktadır. Ancak İl Han Özay’a göre, salt teknik değil örneğin belediye meclislerindeki karma siyasi yapı dolayısıyla “politiko-teknik” bir hüviyet arz eden bu kuruluşlar için

³⁴ Ibid, s. 177.

³⁵ Ibid, s.30.

³⁶ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. I, 7. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2010, s. 19.

“idare”ye oranla siyasiyi de içinde barındıran “yönetim” kavramının kullanılması daha isabetli olacaktır.³⁷

Yerel yönetimler tarihsel süreçte bir bölgede yaşayan insan topluluklarının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kendi seçtikleri kişilerce oluşturulan ve görev yapan teşkilatları ifade etmektedir. Örneğin köyler gibi, sınırlı bir coğrafi alan üzerinde kurulmuş olmaları bu yerel yönetimlerin ortak özelliklerindendir. Ancak doğal bir süreçte ortaya çıkan bu idareler gibi daha sonra toplumsal ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesi sonucunda merkezi idareler tarafından da kurulmaya başlanmıştır.³⁸

Onar, yer bakımından yerinden yönetimi, “...bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları dolayısıyla husule gelen müşterek ve umumi idari menfaatlerini bizzat korumak suretiyle bu menfaatleri ve bunların icap ettirdiği işleri bizzat görmek hususunda tanınan muhtariyet...” şeklinde tanımlamıştır.³⁹

Akyılmaz ve diğerleri ise yer bakımından yerinden yönetimin tanımını “bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları dolayısıyla mevcut olan müşterek ve genel idari menfaatleri korumak amacıyla kurulan özerk nitelikteki kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistem ...” şeklinde vermektedir.⁴⁰

Tüm ülkelerde yönetim, merkezi ve yerel yönetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yerel yönetimler tarihin ve güncelin içerisinde önemli bir yer tutmalarına karşın küreselleşme ile birlikte ön plana çıkmadan önce üzerinde merkezi yönetime nazaran daha az çalışılmış bir alanı ifade etmekteydi. Ancak küreselleşme ile birlikte ulus devlet yapısı bir ölçüde aşınmış ve yerel yönetimler hem demokrasinin tabanı olarak hem de küresel sermaye ile doğrudan ilişki kurabilmeleri açısından ön plana çıkmış ve araştırmacıların da daha fazla ilgisini çekmeye başlamıştır.

Tarihi açıdan bakıldığında yerel yönetimlerin hayli uzun bir tarihi sürecin meyvesi olduğu anlaşılmaktadır. Modern anlamda devletin feodalite sonrası ortaya çıkması gibi, modern anlamda mahalli idareler de 19. yüzyılın ikinci yarısında merkezi

³⁷ İl Han Özay, **Gün Işığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s.181.

³⁸ Nadaroğlu, op. cit., s. 23.

³⁹ Onar, op. cit., s. 612.

⁴⁰ Akyılmaz vd., op. cit., s. 177.

devletler içerisinde hukuki bir kişilik kazanmışlardır.⁴¹ Ancak merkezi yönetimin mi yoksa yerel yönetimlerin mi daha önce ortaya çıktığı hususunda bir görüş birliği yoktur. Bazı yazarlar merkezi idarelerin kendilerinden önce kurumsallaşmış olan yerel idareleri tanıdığını ve bunların bazı hizmetleri görmeye devam etmelerine izin verdiklerini kabul ederken⁴², bazıları ise çok daha köklü bir tarihe sahip olan merkezi idarelerin fiziksel ve teknolojik zorunluluklar dolayısıyla yerel yönetimleri bir çözüm olarak ortaya koyduklarını savunmaktadırlar.⁴³ Biz bu çalışmada yerel yönetimlerin merkezi idarelerden daha sonra ortaya çıktığı noktasında bir kabulü daha yerinde bulmaktayız. Çünkü genel anlamda yerel yönetimlerin devletle ortaya çıktığı noktasında bir görüş ağırlığını hissettirse de hukuk alanında incelenen yerel yönetimler modern yerel yönetimlerdir. Modern yerel yönetimlerin hukuki niteliklerini tam anlamıyla, merkezi devletler tarafından yapılan reformlar sonucunda kazanmış oldukları bilinmektedir.⁴⁴

Merkezi hükümetler üzerinde adem-i merkeziyetçi sınırlar, anayasal ve yasal sınırlamalardan çok daha önce gelişmiştir. Örneğin, Avrupa'daki devrim öncesi saf monarşiler pratikte, teoride iddia edildiği kadar saf değildir. Bu merkezi yönetimlerin ülkenin uzak bölgelerindeki yerel meselelerle uğraşacak teknik donanımdan yoksun olmasının basit bir sonucudur.⁴⁵ Bu yerel ölçekte teşkilatlanan kuruluşlar yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları yani yerel yönetimlerdir.

İdare ya da yönetim kelimeleri hem devletin örgütleyici faaliyetlerini, hem de bu faaliyeti gerçekleştiren organ ya da teşkilatı ifade etmek maksadıyla kullanılmaktadır. Yerel yönetimler için de bu geçerlidir zira yerel yönetim kavramı hem teşkilat olarak yerel yönetimleri hem de bu teşkilatların faaliyetlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Yani il, belediye, köy gibi bölgelerdeki idareleri ve bu idarelerin örgütleyici faaliyetlerini anlatmak için kullanılan kavram yerel yönetim kavramıdır. İdarenin örgütlenme manasıyla kullanıldığı yerlerde bazen merkezi idareden yani başbakanlık, bakanlıklar vs. bazen de mahalli idareler yani yerel yönetimlerden

⁴¹ Nadaroğlu, loc. cit.

⁴² Gözler, op. cit., s. 152.

⁴³ Nadaroğlu, op. cit., s. 20.

⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Birgül Güler, "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, (Mart, 1993), s. 87 – 96.

⁴⁵ Gwendolen M. Carter ve John H. Herz, **Government and Politics in Twentieth Century**, New York, Frederick A. Praeger, 1961, s. 80.

bahsolunmaktadır. Bu minvalde yerel yönetim kavramı yerel müşterek ihtiyaçları giderecek kamu hizmetlerini yürütmek maksadıyla kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip idari teşkilatları ifade etmektedir. Muhakkaktır ki merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bazı noktalarda yetki ve görev paylaşımı olacaktır. İşte merkezi idare ile yerel otorite arasındaki yetki paylaşımı yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayacak kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ise, ortaya yerinden yönetimin bir türü olan yerel yönetim çıkar.⁴⁶

Danıştay bir kararında mahalli idareleri “*demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezî idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*” şeklinde tanımlamıştır.⁴⁷

Nadaroğlu’na göre yerel yönetimlerin en önemli ve herşeyden önce gelen özelliklerinden birisi onların merkezi yönetim karşısında özerk yapılar olmasıdır. Karar ve yürütme organlarının seçimle oluşması yanında tüzel kişilikleri ve mali özerkliğin bir yansıması olarak da kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.⁴⁸

Gözler’e göre de yerel yönetimin, tüzel kişilik, malvarlığı ve bütçe, kendi organları ve vesayet denetimi olmak üzere dört adet belirleyici kıstası bulunmaktadır. Burada tüzel kişilik merkezi idare yani devlet dışında bir kamu tüzel kişiliğini; malvarlığı ve bütçe yine devletten ayrı bir malvarlığı ve bütçeyi; kendi organları seçimle işbaşına gelen karar organları ve merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmayan personeli, vesayet denetimi de devletin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini ifade eder.⁴⁹

Yerel yönetimlerin bazı özellikleri arasında, belirli bir coğrafi alanda faaliyet göstermek, bu alanda yaşayan bir topluluğun müşterek ihtiyaçlarını gidermek üzere kurulmak, karar organlarının yerel halk tarafından seçilmesi, özel gelir, bütçe ve personele sahip olmak, kamu tüzel kişiliğini haiz olmak ve özerklik sayılabilir.⁵⁰

⁴⁶ Kalabalık, op. cit., s.110.

⁴⁷ Danıştay 10. Daire, 25.11.1998 tarih ve E: 1996/5391, K: 1998/6116.

⁴⁸ Nadaroğlu, op. cit., s. 27.

⁴⁹ Gözler, op. cit., s. 153 - 154.

⁵⁰ Ulusoy, op. cit., s.20.

1982 Anayasası yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını il, belediye, köy olmak üzere üç grupta belirlemiştir. Bu yerel yönetim kuruluşlarına Anayasanın 127. maddesinin, ilk fıkrasının «kuruluş esasları kanunda belirtilen ... kamu tüzel kişileridir.» hükmü ile tüzel kişilik tanınmıştır. Anayasadaki bu hükümdeki kanun ile kastedilen yerel yönetimlerin statülerinin düzenlendiği kanunlardır.⁵¹

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının Anayasada sayılmaları tüketici bir sıralama olarak karşımıza çıkmaktadır. Yani Anayasada sayılan yerel yönetim kuruluşları dışında bir yerel yönetim kuruluşu bulunmamaktadır ve kanunla yeni bir yerel yönetim kuruluşunun kurulması mümkün değildir.

Anayasanın 127. maddesinden yola çıkılarak yerel yönetimlerin tanımı, “Yerel yönetimler, il, belediye veya köy gibi belli yerlerde oturanların, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezi idarenin dışında, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” şeklinde yapılabilir.

Yerel yönetimler öncelikle devlet tüzel kişiliği dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan kuruluşlar mahalli düzeyde yer alsalar dahi yerel yönetimler cümlesine dahil edilemez. Tüzel kişiliğin sonucu olarak yerel yönetimler hukuki işlem yapabilirler, hak ve borç edinebilir, davacı ya da davalı olabilirler. Yerel yönetimlerin kendilerine has malvarlığı ve bütçeleri mevcuttur. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelir ve personeli merkezi idarenin hiyerarşisine tabi değildirler. Bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında belli ölçüde bir özerkliğe sahip olduğu anlamına gelmektedir.⁵²

b. Hizmet Bakımından Yerinden Yönetim

Onar’a göre hizmet bakımından yerinden yönetim, “...muayyen bir hizmetin merkez teşkilatından ayrı ve hukuki bir varlığı haiz teşekküller marifetiyle idare edilmesi...” olarak tanımlanmaktadır.⁵³

⁵¹ Kalabalık op. cit., s.129.

⁵² Gözler, op. cit, s. 154.

⁵³ Onar, loc. cit.

Günday ise hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını “teknik bilgi ve uzmanlık isteyen belli bir hizmetin devlet tüzel kişiliği ve merkezi idare teşkilatı dışında örgütlenmesi ve tüzel kişiliğe kavuşturulması sonucu ortaya çıkan kuruluşlar...” olarak tanımlamaktadır.

Hizmet bakımından yerinden yönetim, hizmet adem-i merkeziyeti olarak da adlandırılır. Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına aynı zamanda “kamu kurumları” adı da verilmektedir.⁵⁴

Günümüzde ortaya çıkan ekonomik, sosyal, teknik ve bilimsel gelişmeler farklı ihtiyaçların ve bu ihtiyaçları karşılayacak farklı hizmetlerin ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır. Eskiden ihtiyaç olmayan birçok şey artık kamunun vazgeçilmezi haline gelmiş; doğal olarak devlet de bu gelişmelere kayıtsız kalamamıştır. Bu gelişmeler devletin halka götürmesi gereken kamu hizmetlerini büyük miktarda genişletmiş ve çeşitlendirmiştir. Devletin klasik teşkilatları bu çeşitlenen ve uzmanlık gerektiren hizmetleri merkezden bir bütün halinde karşılayacak yeterliliği gösterememektedir. İşte bu özel teknik bilgi ve uzmanlık gerekleri dolayısıyla merkezi idare tarafından görülmesi mümkün olmayan bazı bilimsel, kültürel, teknik hizmetler devlet dışında örgütlenen kamu tüzel kişilerine gördürülmektedir. Hizmet bakımından yerinden yönetimde “yer”, “mekan” değil hizmet bakımından bir özelleşme ve uzmanlaşma gerçekleştirilmektedir.⁵⁵ Bu çeşit kamu tüzel kişilerine ise hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları denmektedir. KİT’ler, üniversiteler, TRT gibi kuruluşlar hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına örnek gösterilebilir.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kısaca, bazı hizmetlerin merkezi idari teşkilat dışında bir kamu tüzel kişiliği olan kuruluşlar tarafından idare edilmesine denmektedir.⁵⁶ Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları da yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarına benzer özelliklere sahiptir. Devlet tüzel kişiliği dışında bir kamu tüzel kişiliği vardır. Ayrı bir malvarlığı ve bütçeye sahiptirler. Tüzel kişiliğin sonucu olarak hukuki işlem yapabilir, hak ve borç altına girebilir, davalı ve davacı

⁵⁴ Akyılmaz vd., loc. cit.

⁵⁵ Kalabalık, op. cit., s.122.

⁵⁶ Giritli, op. cit., s. 29.

olabilirler. Bunlar belli ölçüde özerkliğe sahiptir ve hiyerarşik değil vesayet denetimine tabidir.⁵⁷

c. Yer Bakımından Yerinden Yönetimle Hizmet Bakımından Yerel Yönetimin Farkları

Yer bakımından yerinden yönetimlerde bir bölgede yaşayan halkın ortak ve medeni ihtiyaçlarını kendi seçtikleri organlar eliyle idare etmesi maksadıyla siyasi düşünce ve esaslar, demokrasi ihtiyacı ağırlıktayken; hizmet bakımından yerel yönetimlerde teknik ihtiyaçlar ve ihtisas bakımından yeterlilik ağır basmaktadır.⁵⁸

Yer bakımından yerinden yönetimde il, belediye, köy gibi yerlerde müştereken yaşayan insan topluluklarına bir tüzel kişilik ve özerklik tanınırken hizmet bakımından yerel yönetimlerde uzmanlık gerektiren bir hizmet ve onu yürütmek için gerekli olan mallara tüzel kişilik ve özerklik tanınmıştır.⁵⁹

Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları kişi toplulukları oldukları halde; hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları genellikle birer mal topluluğudur.⁶⁰

Bu iki yerinden yönetim arasında organlarının göreve geliş şekli açısından da farklılıklar gözlenmektedir. Yer bakımından yerinden yönetim kuruluşlarında yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını birlikte görmesi ve demokratik kaygılar daha önde olduğu için karar organları seçimle işbaşına gelmektedir. Ancak hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları birer mal topluluğu ve bu kuruluşları tüzel kişilik haline getiren şey hizmet olduğu için bu kuruluşların karar organları seçimle işbaşına gelmemektedirler.⁶¹

Kamu idareleri de denenen yer bakımından yerinden yönetim kuruluşları sınırlı sayıda iken, kamu kurumları olarak da ifade edilen hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları belli bir sayı sınırlamasına tabi değildir.⁶² Merkezi idare istediği

⁵⁷ Gözler, op. cit., s. 155.

⁵⁸ Giritli, loc. cit.; Kalabalık, op. cit., ss. 122-123.

⁵⁹ Onar, op. cit., s. 612 – 613; Giritli, op. cit., s. 28.

⁶⁰ Kalabalık, op. cit., s.123.

⁶¹ Onar, op. cit. s 613; Gözler, op. cit., s. 156.

⁶² Akyılmaz vd., loc. cit.

zaman belli bir hizmeti gördürmek üzere kanunla hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu ihdas edebilir.

Tahsis edildikleri amaç dolayısıyla faaliyet alanları bakımından da bu iki yerinden yönetim kuruluşu arasında farklılıklar yer almaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları istisnalar dışında her konuda faaliyet gösterebilirken, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları “uzmanlık ilkesi”ne tabi olduklarından sadece özgülendikleri amaç bakımından faaliyet gösterebilirler.⁶³ Ancak mahiyet yönünden ele alındığında yer bakımından yerel yönetim kuruluşları yerel mahiyetteki kamu hizmetlerini yerine getirirken, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarının yerine getirdiği hizmetler genel mahiyette kamu hizmetleridir.⁶⁴ Örneğin; bir belediyenin çöp toplaması sadece yerel halkı ilgilendirirken, TRT’nin televizyon yayınları genel bir kamu hizmeti mahiyeti göstermektedir.

3. Siyasi Yerinden Yönetimle İdari Yerinden Yönetimin Farkları

Öncelikle idari yerinden yönetim, üniter devlet sistemi içerisinde yer alan bir kavramdır ancak federalizm ayrı bir devlet sistemini ifade eder. Federalizm ile yerinden yönetim arasındaki en önemli fark kapsam açısından ortaya çıkar. Federal devlet ile federe devletler arasındaki yetki paylaşımı yasama ve yargı yetkilerini de kapsar ancak yerinden yönetim ile paylaşılan yetkiler sadece idari yetkililerdir.⁶⁵ Federalizmde, federe devletler, devletler topluluğunun üyesi olması hasebiyle federal devletin oluşumu ve iktidarının tecelli etmesinde bağımsız bir iradeye sahiptir ancak idari yerinden yönetimde yerel yönetimlerin böyle bir yetkileri bulunmamaktadır.⁶⁶

Federalizmde federal devlet ile federe devlet arasındaki yetki paylaşımı, anayasa ile yapılırken, yerinden yönetimde kanunla yapılır yani federalizmde federal devletler anayasadan kaynaklanan yetkilere sahipken, yerinden yönetim kuruluşları merkezi devletin yasama organı tarafından yetkilendirilirler ve gerekli görüldüğü takdirde kanunla verilmiş bulunan bu yetkiler merkezi devletin yasama organı tarafından yine kanunla geri alınabilir.⁶⁷ Federe devletlerin özerkliği, federal devlet tarafından kendi

⁶³ Gözler, loc. cit.; Giritli, op. cit., s. 101.; Akyılmaz vd., loc. cit.

⁶⁴ Kalabalık, loc. cit.

⁶⁵ Halil Nadaroğlu, **Mahallî İdareler**, 4. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1989, s. 26.

⁶⁶ Kalabalık, op. cit., ss.119-120.

⁶⁷ Gözler, op. cit., s. 151.

rızaları ve iradeleri halefine olarak azaltılamaz⁶⁸ ancak idari yerinden yönetimin bulunduğu ülkelerde merkezi devlet her zaman yerel yönetimin özerkliği üzerinde azaltıcı tasarrufta bulunabilir. Örneğin üniter bir devlette yerel yönetimlerin yetkisi yasama organı tarafından bir kanunla her zaman azaltılabilir, hatta mesela belediyeler hukuken ortadan kaldırılabilir.

Siyasi yerinden yönetim olan federalizm ile idari yerinden yönetim arasındaki bir fark da hukuk düzenleri açısından ortaya çıkmaktadır. Federalizmde her federe devlet, federal devletten ayrı olarak yasama yetkisine ve bu faaliyetlerden oluşan hukuk düzenlerine sahiptir; ama yerinden yönetim kuruluşları merkezi devletin hukuk düzeni içerisinde yer alırlar ve ancak yönetmelik çıkarma yetkileri vardır.⁶⁹ Federe devletlerin içişlerinde, egemenliğin bir ölçü ve anlamda kendilerine verildiği, tümüyle özerk bir alanları vardır; ancak bu devletler dış işlerinde federal devletin dış politikasına bağımlı yarı devletçiklerdir.⁷⁰

Federal sistemlerde federe devletlerin yasama, yürütme ve yargı organları varken yerinden yönetim kuruluşları idari organlara sahiptirler. Federal sistemlerde federal devletin federe devletler üzerinde bir vesayet yetkisi söz konusu değilken yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi devletin vesayet yetkisi bulunmaktadır.⁷¹

Federal devletlerdeki federe devletlerin içerisinde de yerel yönetimler bulunmaktadır. Üniter devletlerde yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliği varken, federe devletlerin içerisindeki yerel yönetimler federe devlete bağımlıdırlar ve yasama ile yargı yönünden bir yetkileri bulunmamaktadır.⁷²

C. Yerel Özerklik Kavramı

Yerel özerklik farklı coğrafya ve ülkelerde farklı uygulama sorunlarından yola çıkılarak çokça eleştirilen bir kavram olsa da son yıllarda giderek evrensel anlamda temel kavramlardan birisi olma yolunda ilerlemektedir. Demokrasiyi kabul etmiş

⁶⁸ Onar, loc. cit.

⁶⁹ Gözler, op. cit., ss. 151 – 152.

⁷⁰ Kalabalık, op. cit., s.120.

⁷¹ Gözler, op. cit., s. 152.

⁷² Ruşen Keleş, Yerinden Yönetim, s. 73.

hemen hemen tüm rejimlerin demokrasinin vazgeçilmez unsurları arasında özerk yerel yönetimlere de yer verdiği görülmektedir.⁷³ Yerel özerkliğin bulunduğu devletlerde merkezi idarenin taşra uzantıları olan yerel yönetimlerden değil merkezi yönetim ve yerel yönetimden yetki ve görev anlamında paylaşımda bulunan iki eşit yapı olarak görülmektedirler. Yerel özerkliğin hakiki manada ortaya çıkması da aslen bu kabul sayesinde mümkün olabilmektedir.

Muhtar ile eş anlamlı olan özerk sözcüğü “*belli bir konuda belli bir çerçeve dahilinde kendi kendini idare eden*” anlamına gelmektedir.⁷⁴ Genel anlamda özerklik, bir kişinin veya grubun bir diğerinden farklı kimliğini koruyacak ve görevlerini yerine getirecek seviyede bağımsız olmasıdır.⁷⁵

Hukuken bakıldığında özerklik bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle karar alabilmesi ve bunu uygulayabilmesi noktasındaki hak ve yetkisi anlamına gelmektedir. Günümüzde özerklik, kişiler gibi kurumlar için de geçerlidir. Bir kurumun veya kuruluşun kendi iradesiyle karar alabilme hak ve yetkisine kurumsal özerklik denilmektedir.⁷⁶ Tortop’a göre özerklik, “*kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakları*”dır.⁷⁷ İdare hukuku açısından ise özerklik, “*kendi başına yürütülebilir, bir deyişle ‘icrai’ kararlar alıp bunu uygulama yani yürütme gücüne malik olan, tüzelkişilik sahibi ya da değil her ‘kuruluş’ veya daha doğru bir terimle ‘hukuksal varlık’*” bakımından kullanılan bir kavramdır.⁷⁸

Genelde bazı kurumları açısından özerkliğin, özelde de yerel yönetim kuruluşları açısından yerel özerkliğin uygulanmasından beklenen bazı faydalar bulunmaktadır. Bu faydaların başında demokratik yönetim ve insan haklarının korunması açısından görülen faydalar bulunmaktadır.⁷⁹

⁷³ Ruşen Keleş ve Ayşegül Mengi, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 11, S. 4, (Ekim, 2002), s. 23.

⁷⁴ Ejder Yılmaz, **Hukuk Sözlüğü**, 9. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2005, s. 964.

⁷⁵ Kalabalık, op. cit., s.130.

⁷⁶ Fethi Aytaç, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Ankara, Türk Belediyeciler Derneği, 1994, s. 6.

⁷⁷ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 5, (Eylül 1996), s. 3.

⁷⁸ Özay, op. cit., s.181.

⁷⁹ Tortop, Yerel Yönetimler, s. 3.

Yerel yönetimler şu özellikleri dolayısıyla demokratik ve özerklik sahibi olan kuruluş niteliğini kazanmaktadır: karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi, işlerini kendi organları aracılığı ve hiçbir dış müdahale olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları.⁸⁰ Yerel yönetimlerin en önemli özelliğinin özerklik olduğu noktasında doktrinde görüş birliği bulunmaktadır.⁸¹ Doktrinde yerel özerklik İngilizcede kullanılan *local autonomy* ya da *local self-government* kavramının çevirisi olarak yerel yönetim özerkliği karşılayacak şekilde kullanılmaktadır.

Aşağıda demokratik yaşamın vazgeçilmez öğelerinden biri olan yerel yönetimlerin en önemli özelliği olarak görülen yerel özerklik kavramı incelenecektir.

1. Tanım

Bir kavramın özellikleri ve kapsamı öncesinde tanıımı önemlidir. Hukuk camiasında çok kullanıldığı üzere bir kavramın her zaman “efradını cami, ağyarını mani” yani unsurlarını içeren ancak kendisinden farklı olan şeyleri dışarıda bırakan tek bir tanımının yapılması mümkün olmamaktadır. Yerel özerklik bu genel tespite uyan bir kavramdır. Zira birçok yazar tarafından birçok tanımla yapılmıştır. Ancak tüm tanımlarda kesişen bazı noktalar bulunmaktadır.

Keleş’e göre yerel özerklik “*bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işleri, ... kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesi*” olarak tanımlanmaktadır.⁸²

Kalabalık yerel özerkliği “*ya tarihi süreç içerisinde kendiliğinden oluşan veya merkezi otorite tarafından oluşturulan belli bir mınıtkada (köy, kasaba ve kent vb), yaşayan insanlara, hukuk düzeninin koyduğu sınırlar içerisinde, sırf o yörede oturmaktan kaynaklanan ortak ve medenî ihtiyaçlarını karşılayacak kararları, kendilerince belirlenen yerel icraatlarına hakim olacak kuralları, yine kendilerinin seçtiği organlar marifetiyle, halkın denetimi altında alabilmek, bunları uygulayabilmek için idarî ve malî sahada haiz oldukları karar ve hareket serbestisi açısından, merkezî idare karşısında tanınan özerkli(k)*” olarak tanımlanmaktadır.⁸³

⁸⁰ Keleş, Yerinden Yönetim, s. 43.

⁸¹ Kalabalık, op. cit., s.132.

⁸² Keleş, Yerinden Yönetim, s. 43.

⁸³ Kalabalık, op. cit., s. 135.

Yerel yönetimler merkezi idare karşısında özerkliğe sahiptirler. Yerel özerklik, onun karşıt kavramı olan merkezi yönetim ile ilişkisi açısından ele alındığında daha anlaşılır bir hale gelmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin (*local autonomy*) tam karşısında bulunan kavram merkeziyetçiliktir (*centralization*).⁸⁴ Yani merkeziyetçiliğin mutlak olduğu bir yönetimde yerel yönetim özerkliğinin yeri yoktur. Bu iki kavramlardan birisinin mutlak varlığı halinde diğeri ortadan kalkmaktadır; birisi etkisini azalttığında diğerrinin etkisi çoğalmaktadır. Tarihsel açıdan bakıldığında da modern devletin geçmiş devlet düzenleri karşısında ülkenin en uzak noktasını dahi kontrol edebilecek teknik donanımlara sahip olması ve hükmünü en uç noktalara kadar genişletmesi, geçmiş devletlerin ulaşamadığı alanlarda zorunlu olarak bulunan yerel özerklik alanını tehlikeye sokmuştur.⁸⁵

Yerel özerklik, idari yerinden yönetimin kabul edildiği sistemlerde iktidarı çok merkezli hale getirdiğinden, hürriyetleri koruma gibi bir fonksiyonu da üstlenmektedir. Özbudun'un 1961 Anayasası özelinde belirttiği gibi devlet iktidarının paylaşımı, -yürütme ve idarenin görev alanı içerisinde kalması ile birlikte- özerk kamu kuruluşlarının varlığı ile de ortaya çıkmaktadır. Kamu tüzel kişiliğine sahip kurumların kendi kendilerini yönetmeleri için verilen özerk statü, bu kurumları genel idare içinde ayrıcalıklı bir konuma getirmek için değil; onların özellik gösteren işlevleri açısından çoğulcu bir demokrasi anlayışı içerisinde ancak özerk bir statü altında görevlerini gereğince yerine getirebilecekleri için verilmiştir.⁸⁶

Yerel özerklik bazı ülkelerde anayasal düzeyde ele alınmıştır. Örneğin Japon Anayasası'nın 8. bölümündeki 92. maddesi "Yerel kamu kuruluşlarının teşkilat ve işlemlerini ilgilendiren düzenlemeler yerel özerklik ilkesine uygun olarak yapılır." şeklinde bir hüküm koyarak yerel özerklik ilkesine anayasal bir boyut kazandırmıştır.⁸⁷

Keleş'in de belirttiğine göre,⁸⁸ Japon anayasasında yerel özerklik ilkesi bir ilke olarak belirlenmekle birlikte tanımı yapılmamıştır. Ancak bu kavramın iki özelliği olduğu noktasında bir genel kabul bulunmaktadır. Genelde yerel özerklik ilkesinin iki

⁸⁴ Carter, op. cit., s. 81; Kalabalık, op. cit., s.131.

⁸⁵ Carter, op. cit, s. 80.

⁸⁶ Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014, ss. 41 - 42.

⁸⁷ The Constitution of Japan, http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, 27.03.2015.

⁸⁸ Keleş, Yerinden Yönetim, op. cit., s. 44.

unsurun birleşmesinden oluştuğu görüşü kabul edilmektedir. Bu unsurlardan ilki yerel yönetimlerin kendi işlerini kendi iradelerine göre özgürce idare etme hakları ve yerel halkın bu iradeyi belirleme hakkı. İlk unsura tüzel kişinin özerkliği (*corporate autonomy*), ikinci unsura ise yerel halkın özerkliği (*civic autonomy*) denmektedir. Tüzel kişinin özerkliğinin sonuçları, görev ve işlev açısından merkezi yönetim ile yerel yönetimin ayrı alanlarının bulunması, yerel yönetimleri mali açıdan güçlendirilmesi, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetiminin sınırlandırılmasıdır. Yerel halkın özerkliğinin sonuçları ise yerel birimlerin faaliyet alanlarının yerel organlarca belirlenmesi ve yerel yönetimlerin merkezi yönetim yerine yerel halk tarafından denetlenebilmesidir.⁸⁹

Bu ayrımın bir benzeri Türk hukuk doktrininde de yazarları iki gruba ayırmaktadır. Onar, Günday ve diğer bazı yazarlardan oluşan grup yerel özerkliğin yer bakımından yerinden yönetimden kaynaklandığını ifade ederek yerel özerklik kavramının “*bir bölgede oturanların o bölgede oturmaları dolayısıyla husule gelen müşterek ve umumi idari menfaatlerini bizzat korumak suretiyle bu menfaatleri ve bunların icap ettirdiği işleri bizzat görmek hususunda tanınan muhtariyet*” anlamına geldiğini belirtmektedirler.⁹⁰ Yani bu gruba göre yerel özerklik, o bölgede yaşayan halkın sırf o bölgede yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçlarının görülmesi açısından tanınan ve halka ait bir özerkliktir. Bu gruptaki yazarlara göre yerel özerklik, yerel halkın özerliğidir.⁹¹

Diğer bazı yazarların savunduğu görüşe göre ise yerel özerklik yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişiliklerine ait bir özerklik türüdür. Tortop savunduğu bu görüşü, “*Özerklik kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarıdır.*” şeklinde formülize etmiştir.⁹²

Merkezden yönetim ve bürokrasinin oluşturduğu sakıncalar özerkliği zorunlu kılmaktadır. Zira yetkilerin tek merkezde toplandığı ve kararların merkez tarafından alındığı durumlarda idari fonksiyonun gerçekleştirilmesi noktasında aksaklıklar ortaya

⁸⁹ Kurt Steiner, **Local Government in Japan**, California, Stanford University Press, 1965, s. 120.

⁹⁰ Onar, op. cit. s. 612; Günday, op. cit. s. 70 – 71.

⁹¹ Kalabalık, op. cit. s. 133.

⁹² Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Ankara, TODAİE, 1986, s. 20.

çıkılmaktadır.⁹³ Oysa yerel özerklikte kararlar halkın seçtiği karar organları tarafından verilmekte ve müşterek ihtiyaçlar ile ilgili hizmetler temsilen de olsa yerel halk tarafından idare edilmektedir. Bu da sorunların kolay tespit edilip; daha hızlı ve kalıcı olarak çözümlenmesini sağlamaktadır.

Temel eğitim alanı olarak, demokrasinin tabanının (*grassroots of democracy*) insanların, tecrübeleri dahilinde anlaşılabilir, kendileri ile alakalı problemlerle uğraştıkları yerel düzeyde bulunabileceği söylenmektedir. II. Dünya Savaşı sonrası Almanya’da olduğu gibi, özerk yerel yönetimler sıkıntılı zamanlarda kararlı bir hayatiyet göstermekle kalmazlar, aynı zamanda, günümüzün büyük ölçüde organize ve bürokratik devletleri için her zaman tehlike olabilecek “merkezdeki felçli durumu ve çevredeki güçsüzlüğü” engelleyerek sıkıntılı zamanların aşılmasında negatif etkileri olabilecek aşırı merkeziyetçilik açısından sağlıklı bir denge görevi üstlenirler.⁹⁴

Tabidir ki yerel özerklik bir bağımsızlık ya da başına buyrukluk anlamına gelmemektedir. Bağımsızlık ve özerklik farklı iki kavramdır. Özerklikte aslen, yerel yönetimlerin kendi işlerini merkezi yönetimin müdahalesinden bağımsız olarak, kendi imkanları ölçüsünde görmesi önem arz etmektedir.⁹⁵ Aslen yerel yönetimlerin iç denetimlerinin etkin hale getirilmesi temel ilkedir zira iç denetim yerel yönetimlerin etkinliğine, saygınlığına bir zarar vermeden ve tarafsız olarak gerçekleşebilir. Ancak iç denetim tek başına yeterli değildir, yerel yönetimlerin ulusal düzeyde denetlenmesi de bir zorunluluktur.⁹⁶ Yerel özerklik kavramının uygulanmasında, ülkede bütünlük, huzur ve esenlikten sorumlu olan devlet, yönetimde birliği ve hizmetteki standardı sağlamak maksadıyla mahalli idareleri kendi denetimine tabi kılmıştır. Buna idari vesayet denetimi denmektedir.⁹⁷ Parlamento kararıyla kendisine yetki ve görevler verilen yerel yönetimlerin bu vazifeleri yeterlilikle yerine getirip getirmediğinin ve

⁹³ Kalabalık, op. cit., s.131.

⁹⁴ Carter, op. cit., s. 81; karşıt görüş için bkz. Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 1992.

⁹⁵ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 43.

⁹⁶ Nuri Tortop vd., **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 54.

⁹⁷ Nadaroğlu, loc. cit.

bu yetkileri aşıp aşmadıklarının kontrolü açısından merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetiminin zorunlu olduğu savunulmuştur.⁹⁸

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*” hükmü merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde sınırları hayli geniş olmak üzere vesayet denetimi yetkisi tanımaktadır.

Doktrinde Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin, onaylama, önceden izin alma koşulu koyma, yerine geçerek karar verme şeklinde ortaya çıkan koyu vesayet denetimi dolayısıyla yerel yönetimlerin gerçekte özerk kuruluşlar olmadığı da iddia edilmiştir.⁹⁹

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki bir hizmetin yerel yönetimler tarafından görülüp görülmemesine karar verme, görülecekse nasıl görüleceğini belirleme ya da yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alma gibi yetkileri yerel özerklik anlayışı ile bağdaşmayan bir vesayet denetimi sınırı çizmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yetkisi istisnai durumlar saklı kalmak şartıyla ancak yargı mercilerini harekete geçirerek hukuka uygunluk denetiminin yapılmasının sağlanması ile sınırlı olmalıdır. Aksi takdirde vesayet denetimi yerel özerklik ilkesinin sınırlarını ihlal etmekte ve onu kullanılamaz hale getirebilmektedir. Örneğin, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasının “*Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*” hükmü, yargı organına verilmesi gereken bir yetkiyi merkezi yönetimin bir unsuru olan İçişleri Bakanına tevdi etmiştir. Bu yetki de yerel özerkliği ihlal edebileceği, istismara açık bir durum yaratabilecektir.¹⁰⁰

⁹⁸ W. Eric Jackson, **İngiltere ve Gal’de Mahallî İdareler**, çev. Sıddık Tümerkan, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1949, s. 179.

⁹⁹ Selçuk Yalçındağ, **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1992, s. 9.

¹⁰⁰ Yalçındağ, op, cit., s. 10.

2. Yerel Özerkliğin Varlık Koşulları

Bir devlette yerel yönetimlerin merkezi idareden özerk olup olmadıklarının tespitinde bazı koşulların yerine gelip gelmediğine bakılır. Bunlar yerel özerklik kavramının varlık koşullarıdır. Bu varlık koşulları, kesin karar alma yetkisi, organların bağımsızlığı ve parasal olanakların bulunması şeklinde üç başlık altında açıklanacaktır.

a. Kesin Karar Alma Yetkisi

Bir yerel yönetim kuruluşunun özerkliğinden ya da diğer tabirle yerel özerklikten bahsedebilmek için öncelikle o yerel yönetimin kesin karar alma ve bu kararları icra edebilme kabiliyetine sahip olması gerekmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği en başta bu karar alıp uygulayabilme kabiliyetine bağlıdır. Yerel yönetimler karar alırken kararı almadan önce herhangi bir idari makamın iznine ve başka makam ve mevkilerin inceleme ve onayına tabi olmamalıdır. Karar alındıktan sonra hak sahipleri tarafından başvurularak mahkemelerce iptal edilebilir.¹⁰¹ Gerçekten bir özerklik uygulamada bu karar alıp icra edebilme durumunun ortaya çıkmasıyla gerçekleşebilir.

b. Organların Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin özerkliğinin temelinde yatan koşullardan ikincisi de organlarının bağımsızlığı koşuludur. Mahalli idareler personel rejimi açısından kendi personelini seçme hakkına sahip olmalıdır.

Yerel yönetimlerin personeli, merkezi yönetim karşısında bağımsızlıklarını korumalıdır ve merkezi idarenin etkilerinden uzak olmalıdır. Yerel yönetimlerin personellerinin merkezi idarenin isteğine göre atanıp, azledilmesi durumunda bir tür yetki genişliğinden bahsetmek mümkün hale gelecek; bu durumda da yerel yönetimler merkezi idarenin bir organı konumuna düşeceklerdir. Yerel yönetimlerin karar organları seçimle işbaşına gelmelidirler bu yerel yönetim özerkliğinin temel unsurlarından birisidir.¹⁰² Yerel özerklik açısından en önemli unsurlardan birisi olan bu unsur aynı zamanda yerel yönetimlerin merkezi idarenin etki alanından çıkması

¹⁰¹ Kalabalık, op. cit. s. 260.

¹⁰² Keleş, Yerinden Yönetim, s. 43.

sonucunu da doğurur. Demokratik ülkelerde bu unsur gerçek bir yerinden yönetim sistemi açısından temel ilke olarak ele alınmaktadır.¹⁰³

c. Mali Olanakların Bulunması

Yerel yönetimlerin özerk sayılabilmelerinin koşullarından bir tanesi de yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınmış olan yetki ve görevleri gerçekleştirebilmeleri açısından yeterli parasal imkanlara sahip olabilmesi koşuludur.

Yerel yönetimler kendilerine sağlanan mali imkan kadar özerk olabilmektedirler zira mali imkan olmadan yerel yönetimlerin kendilerine verilen hizmetleri gerçekleştirmeleri ve bu yönde çalışmalar yapmaları mümkün değildir. Mali açıdan yerel yönetimlerin yeterli bir kaynağa sahip olmamaları durumunda, merkezi yönetim karşısındaki bağımsızlıkları tehlikeye düşmektedir. Yalnız merkez tarafından sağlanan kaynaklarla iş gören yerel yönetimler çalışmalarını genişletmek açısından bir serbestiye sahip değildir ve merkezi idare tarafından sınırlanmış olmaktadır.¹⁰⁴

3. Kapsam

a. Siyasi Özerklik

Yerel toplum kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip ve bağımsız hareket edebilme imkanına malikse burada siyasi özerklikten bahsedilir.¹⁰⁵ Siyasi özerklik yönetim anlamında federalizme denk düşmektedir. Siyasi özerkliğin bulunduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin yasa yapma yetkisi olduğu halde egemenlik federal devlete aittir.¹⁰⁶ Bu konu siyasi yerinden yönetim yani federalizm kapsamı içerisindedir. Siyasi özerklik kavramından federe devletlerin, federal devlet karşısında sahip oldukları özerklik tipi anlaşılmaktadır.

¹⁰³ Tortop vd., op. cit., s. 56 - 57.

¹⁰⁴ Tortop vd., op. cit. s. 57.

¹⁰⁵ Ulusoy, op. cit., s.36.

¹⁰⁶ Kaboğlu, op. cit. s. 129; farklı görüşler için bkz. Uygun, op. cit., s. 83 ve devamı.

b. İdari Özerklik

İdari özerklik, tüzel kişilik sahibi kuruluşların karar organlarını seçimle oluşturmaları, serbestçe karar alıp, bu kararları dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yürütebilmelerini ifade eder.¹⁰⁷

Ancak idari özerkliğin var olması merkez ve yerel yönetimler arasında herhangi bir kopukluk ya da yerel yönetimin merkezden bağımsız olması anlamına gelmemektedir. Dünyanın hemen tüm ülkelerinde merkez ile yerel yönetim arasında belli noktalarda bir ilişkiler ağı bulunmaktadır. Önemli olan nokta, merkez ve yerel olarak ayrılmış bir teşkilatın getirdiği doğal bir sonuç olan bu ilişkilerin hangi şekilde kurulursa kıt kaynakların ekonomik ve verimli kullanılabileceğini ifade eden bir sistem inşa edilmesidir. Bu anlamda düşünüldüğünde yerel özerklik “*yerel yönetimlerin karar organlarıncı alınmış olan kararları yerine getirebilecek güce sahip olabilmeleri*”dir. Bu da hem alınan kararları icra edebilmek hem de bu icrayı gerçekleştirecek mali güce sahip olmak unsurlarını içerir.¹⁰⁸

TOBB bünyesinde kurulan Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu tarafından hazırlanan raporda idari özerklik, “*özerk kuruluşların kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmeleri*” olarak tanımlanmış ve yerel yönetimin karar organlarının atama ile değil seçim ile işbaşına gelmesi idari özerkliğin ön koşulu olarak ifade edilmiştir. İdari özerklik her kurum için farklı sınırlamalara sahip olabilir. Örneğin, üniversiteler ile TRT’nin sahip olduğu idari özerklik bir olmadığı gibi, il özel idareleri ile belediyeler arasında da idari özerkliğin sınırları açısından farklılıklar bulunmaktadır.¹⁰⁹

c. Mali Özerklik

Özerkliğin bir boyutunu da mali özerklik oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilecekleri kadar kaynağa sahip olmaları bir zorunluluktur. Etkinliğin sağlanabilmesi, sosyal adalet ve tarafsızlığın gerçekleştirilebilmesi bu kaynakların sağlanabilmesine bağlıdır. Yerel yönetimlerin bu mali kaynaklar

¹⁰⁷ Fatih Yüksel, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006, s. 281.

¹⁰⁸ Kalabalık, op. cit. s. 259.

¹⁰⁹ Komisyon, op. cit., s.9.

açısından yetersizliği, onların özerklikleri açısından bir daralma oluşturmakta ve merkezi idarenin özerkliği zedeleyecek nitelikteki müdahalelerine zemin hazırlamaktadır. Mali yetersizlik devlet tarafından yerel yönetimlerin bazı girişimlerini engelleyici ya da yavaşlatıcı bir araç olarak kullanılabilir. Mali yetersizlik yaşayan yerel yönetimler gördükleri hizmetleri merkezi idareye devretme eğilimi göstermektedirler. Sağlık, eğitim, kolluk ve yangın söndürme bu eğilimlerin sıklıkla görüldüğü alanlardandır.¹¹⁰ Doktrinde ve uygulamada özerkliğin gerçekleşmesi için mali özerkliğin geliştirilmesi ve bütçe ve harcamalar açısından yerel yönetimlerin uygulamada özerk hale getirilmeleri gereği çokça ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezden gelen yardımlar ile faaliyetlerini sürdürdüğü bir ortamda mali açıdan bağımsız bir yerel yönetim kavramının uygulamada ortaya konamayacağı açıktır zira bu tarz bir yerel yönetim sistemi yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı hale getirmektedir.

Özerk kuruluşların en temel varlık şartları karar alma ve bu kararı uygulama noktasındaki kudretleridir. Bu kudreti haiz olmayan kuruluşların özerk kuruluşlar olduğundan bahsedilemez. Karar alma özgürlüğü ise ancak karar organlarının serbest oluşumu halinde mümkün olmaktadır. Ancak bu da özerklik için yeterli olmamakta, özerkliğin gerçekleşmesi için yerel yönetimlerin merkezi idarenin baskısı dışında harcama yetkilerinin olması yani mali özerkliğe sahip olmaları da gerekmektedir.¹¹¹

II. Avrupa’da Yerel Özerklik

A. Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler

Avrupa Birliği’nde II. Dünya Savaşı sonrası, Avrupa’nın ekonomik ve siyasi anlamda birlik ve bütünlüğünün sağlanması ve birçok ülkede yerel kimliklerin güçlenmesi sonucu bazı yetkilerin merkezden yerele kaydırılmasını içeren iki akım yan yana yer almıştır.¹¹²

Avrupa Birliği bütünleşme çalışmalarının başından beri Avrupa bütünleşmesinin yerel yönetimler üzerinde olumsuz etki yapacağı ve onları ortadan kaldıracı endişesi var olmuştur. Yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkilerin AB kurumlarına

¹¹⁰ Tortop, Yerel Yönetimler, s. 7.

¹¹¹ Tortop vd., op. cit., s. 53.

¹¹² Keleş, Yerinden Yönetim, s. 67.

aktarılabileceği endişesi sürekli varlığını korumuştur. Bu kaygıların temelini ortadan kaldırmak açısından 7 Şubat 1992’de Maastricht’te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması’nda hem subsidiarite ilkesi hem de Bölgeler Komitesi yer bulmuştur. Bu anlaşma Avrupa’nın bütünleşmesi açısından yerel ve bölgesel yönetimlere ayrı bir işlev kazandırmıştır. Subsidiarite ilkesinin kabul edilmesi aslen üye devletlerin ulusal egemenlik açısından endişelerini gidermek açısından tanınmış olsa da bu ilke devam eden süreçte ülke-içi yetki paylaşımı anlamında da yol gösterici olmuştur. Bu minvalde Almanya, Belçika ve Avusturya subsidiarite ilkesini merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı açısından uygulayacakları taahhütünde bulunmuşlardır.¹¹³ Subsidiarite ilkesi kısaca hizmetlerin halka en yakın otorite tarafından görülmesi anlamını taşımaktadır. Tezin ikinci kısmı bu ilke üzerine yoğunlaştığı için burada bu konuda ayrıntılı açıklamaya girilmeyecektir.

Maastricht Anlaşması’nın 198/a maddesinde bir “Bölgeler Komitesi”nin kurulacağı hükme bağlanmıştır. Bölgeler Komitesi AB içerisinde yer alan yerel yönetimlerin katıldığı danışma nitelikli bir komitedir. Komite üye sayısı en fazla 350 olabilir ve şu an 344 üyesi bulunmaktadır. Avrupa Birliği’nin İşleyişi’ne Dair Anlaşma’nın 305. maddesinde komite üyelerinin 5 yıllık süre için üye devletlerin gösterdiği adaylar arasından atanacağı hükme bağlanmıştır. Bölgeler Komitesi içerisinde çeşitli uzmanlık grupları vardır ve komite bu şekilde çalışır. Konsey danışma nitelikli bir konsey olmakla birlikte taşımacılık, istihdam ve sosyal politikaların belirlenmesi gibi bazı hallerde Avrupa Parlamentosu, Avrupa Konseyi ya da Komisyonu’nun Bölgeler Komitesi’ne danışması zorunlu hale getirilmiştir.¹¹⁴

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15.10.1985 tarihinde Avrupa Konseyi’ne üye devletlerin bazıları tarafından imzalanmıştır. Bu şart 1981 - 1984 tarihleri arasında Avrupa Konseyi’nde yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili tartışılan ilkelerden oluşmaktadır. Bu şart 1988 yılında Türkiye tarafından Strazburg’da

¹¹³ İ. Ethem Taş, “Avrupa Birliği Bünyesinde Yerel Yönetim Politikaları ve Türkiye”, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003, s. 107.

¹¹⁴ Bölgeler Komitesi, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>, 03.06.2015.

imzalanmış ve 1991 yılında 3723 sayılı kanunla onanması uygun bulunmuş ve 6 Ağustos 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu'na onanmıştır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamak ve onamakla birlikte, bazı maddelerine çekince koymuştur. Bu maddeler özet olarak, *“yerel yönetimlerin içyapılarının kendilerince belirlenmesi, vesayete, ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi, yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması, yerel yönetimlere kaynak dağıtılmasında bu yönetimlerin görüşlerinin alınması, yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin, kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlükleri ortadan kaldırmaması, yerel yönetimlerin haklarının savunabilmek için dernek kurma uluslararası yerel yönetim derneklerine katılabilmeleri ve yabancı ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapabilmeleri ve son olarak iç tüzede kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmek ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmek için yargıya başvurabilmeleri...”*¹¹⁵ dir.

Yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk olması yerel düzeydeki halkın temel hak ver hürriyetlerinin korunması açısından önemlidir; bu ayrıca demokratik hükümet anlayışının temel unsurunu oluşturmaktadır. Vatandaşların yerel hizmetlere etkin katılımı yerel özerklik ile mümkündür. Bu düşünceleri benimseyen ve yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşulu yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin gerçekleştirilmesidir.¹¹⁶

Yerel özerkliğin anayasal düzeyde yer alması ve korunması Avrupa Konseyi tarafından üye devletlere tavsiye edilmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı m.3 özerk yerel yönetim kavramını, *“yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır”* şeklinde tanımlamıştır. Aynı maddenin devam eden fıkrası, *“Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu*

¹¹⁵ Keleş, Yerinden Yönetim, s. 46.

¹¹⁶ Tortop vd., op. cit., s. 61.

yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır” hükmünü getirmiştir ki bu da aşağıda bahsedileceği üzere 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ile paralellik göstermektedir.

Şartın 4. maddesinin ilk fıkrasında yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ve kanunlarla belirleneceği hükme bağlanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrası ise *“Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.”* hükmünü getirerek yerel yönetimleri yetki alanları içerisinde başka makamların görevli olmadığı her konuda genel yetkili makamlar haline getirmektedir.

Yerel özerkliği düzenleyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı aynı zamanda özerkliğin sınırını oluşturan merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini de düzenlemiştir. Şart öncelikle merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine kural olarak karşı çıkmamaktadır. Şartın 8. maddesinde *“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”* hükmü getirilerek idari denetimin kanuniliği kabul edilmiştir. Bu denetimle anayasal ve yasal ilkelere uyulup uyulmadığı ve yerel yönetimlerin yetkili kılındıkları konularda gereği gibi davranıp davranmadıkları kontrol edilecektir.¹¹⁷

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı aynı zamanda yerel yönetimlerin mali kaynaklarının düzenlendiği 9. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında *“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağını”* ve *“Yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağını”* hükme bağlamıştır. Bu da yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından önemli bir hüküm olarak karşımızda durmaktadır, zira yerel özerkliğin en önemli dayanaklarından bir tanesi de kısaca yerel yönetimlerin serbestçe kullanabilecekleri bağımsız bir bütçeye sahip olması anlamına gelen mali özerkliğin bulunmasıdır.

¹¹⁷ Gözler, op. cit., s. 365.

III. Türkiye Uygulamasında Yerel Özerklik

A. 1982 Anayasası Öncesi

1876 tarihli Kanun-i Esasi'den başlayarak 1982 Anayasasına kadar tüm Türk anayasaları yerel özerkliği bir biçimde kabul etmiştir.

1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde “*Vilâyatın usulü idaresi, tevsii mezuniyet ve tefriki vezayıf kaidesi üzerine müessesistir*” hükmü yer almıştır. Bu hüküm illerin idare usulünün yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ve görev ayrımı (tefrik-i vezaif) esasları üzerine kurulmuş olduğunu ifade etmektedir. Tevs-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif kavramları bu dönemde bir kesim tarafından yerinden yönetime yakın görülürken, bir kesim bu kavramların merkeziyetçi yaklaşıma yakın olduğunu iddia etmiştir.¹¹⁸ 109. maddede ise yerel yönetim kuruluşlarının yönetimlerinin seçiminin çıkarılacak olan bir kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. 1876 Kanun-i Esasisinin 112. maddesinde ise belediye işlerinin belediye meclisleri tarafından görüleceği ifade edilmektedir.

1921 Anayasası yerel yönetimle ilgili hükümleri ile Türk anayasacılık tarihinde yerel yönetimlere en fazla ağırlık veren anayasa olarak yerini almıştır. 1921 Anayasası'nın öngördüğü ölçüde bir yerinden yönetime Türkiye'de bugün bile ulaşılabilmiş değildir. 1921 Anayasasında yerinden yönetim esas, merkeziyetçilik istisnai nitelik taşımaktadır.¹¹⁹ Ancak şu da ifade edilmelidir ki 1921 Anayasası'nın getirdiği yerinden yönetim anlayışı hiçbir zaman uygulama alanı bulamamıştır.¹²⁰ 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi diğer Anayasalar ile belirlenen esaslar açısından bir özellik göstermektedir. 1921 Teşkilat-ı Esasiyesinin 11. maddesi illerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu ve açıkça illerin mahalli işlerde muhtariyete (özerklik) sahip olduğunu hükme bağlamıştır. Aynı maddenin devamında “*harici ve dahili siyaset, şer'i, adli ve aslerî umur (işler), beynelmilel iktisadî münasebat ve hükûmetin umumî tekâlif (vergiler) ile menâfii (yararları) birden ziyade vilâyata şâmil (içeren) hususat*” saklı kalmak üzere Büyük Millet Meclisi tarafından çıkarılacak olan kanunlar gereğince

¹¹⁸ Yıldızhan Yayla, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevs-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, 1984, ss. 84 – 98.

¹¹⁹ Demirhan Burak Çelik, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul, Beta, 2007, s. 85.

¹²⁰ Ergun Özbudun, **1924 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2012, s. 69 - 70.

“*evkaf (vakıflar), medâris (medrese eğitimleri), maârif (okul eğitimleri), sıhhiye (sağlık), iktisat, ziraat, nafia (inşaat işleri) ve muavenet-i içtimaiye (sosyal dayanışma)*” ile ilgili işlerde düzenleme ve idarenin il meclislerinin yetkisi dahilinde olduğu ifade edilmektedir. Bu hükmü ile 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi günümüz anlayışına yakın hatta bazı yönleri ile ileride olmak üzere il yönetimi esasları getirmiştir. Şu da dikkatlerden kaçmamalıdır ki savaş şartlarında hazırlanan ve bu sebeple çok kısa olarak düzenlenen 24 maddelik 1921 Teşkilat-ı Esasiyesinin 5 maddesini illerin yönetimine ilişkin düzenlemelere ayırması yerel yönetimlere verilen önemi göstermektedir. Aynı zamanda şu ifade edilmelidir ki 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi döneminde 1876 Kanun-i Esasisi yürürlükten kalkmadığı için 1921 Teşkilat-ı Esasiyesi ile çelişmeyen hükümleri itibarıyla 1876 Kanun-i Esasisi de uygulanmaktadır. Dolayısıyla 1921 Teşkilat-ı Esasisi döneminde 1876 Kanun-i Esasisinin yerel yönetimlere ilişkin hükümlerinin bazıları uygulanmaya devam etmektedir.¹²¹

1924 Anayasası’nda iller ve diğer yerel idari birimleri düzenleyen sadece 3 madde vardır. 1924 Anayasası 89. maddesinde Türkiye’nin illere, illerin ilçelere, ilçelerin bucaklara bölündüğünü ve bucakların da kasaba ve köylerden oluştuğunu ifade etmiştir. 90. maddede illerle şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi oldukları hükme bağlanmıştır. 91. maddede ise 1876 Kanun-i Esasi’sine paralel bir düzenleme getirerek illerin işlerinin, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare edileceği öngörülmüştür. Bu üç maddedeki düzenlemelerden yola çıkarak tüzel kişilik sahibi yerel yönetimlere yetki genişliği ile bir ölçüde ve görev ayrımı ile tanınmış olan yetkiler, yerel özerkliğin 1924 Anayasası’nda da temel olarak tanındığını göstermektedir. 1930’lu yıllarının merkezîyetçi politikalarının yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi üzerindeki olumsuz etkileri 1950’lerde kendini hissettirmeye başlayan, şehirlere ait artan problemlerin yüküne ve yerel yönetimlerin daha fazla kaynak ve özerklik taleplerine rağmen sürmüştür.¹²²

1961 Anayasası idarenin esaslarına ilişkin bu problemlerin çözüme ulaştırılma çabalarını da içeren kapsamlı düzenlemeler getirmiştir ve yerel özerkliğin anayasal

¹²¹ Çelik, op. cit., s. 86.

¹²² Union of the Municipalities of the Marmara Region, **Local Government in Turkey**, İstanbul, UMMR, 1980, s. 17.

temellerini atmıştır. 112. maddede ilk defa yerinden yönetim kavramı anayasal düzeye çıkarılırken idarenin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. 115. maddenin ikinci fıkrasında daha önceki anayasalara paralel olarak illerin idaresinin yetki genişliği ilkesine dayandığı hükme bağlanmıştır. 116. madde ile yerel yönetimlerin “il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen” kuruluşlar olduğu hükme bağlanmış ve yerel yönetimlere kamu tüzel kişiliği tanınmıştır.

B. 1982 Anayasası

1. Genel Olarak

1982 Anayasası açıkça yerel özerklik ilkesinden bahsetmemektedir. Ancak kabul ettiği ilkeler ve yönetim anlayışı ışığında bakıldığında yerel özerklik ilkesinin örtülü olarak kabul edildiğinden söz edilebilir. Fakat yerinden yönetime ağırlık veriyormuş gibi görünse de getirmiş olduğu vesayet denetiminin genişliği dolayısıyla yerinden yönetimi işlemez hale getirdiği de savunulmaktadır.¹²³

1982 Anayasası’nın 127. maddesinin çeşitli fıkralarında hükme bağlanan, mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olması (m. 127/1), yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmeleri (m 127/2), karar organlarının seçimle iş başına gelmesi (m. 127/1), kendilerine görevleri ile ilgili olarak orantılı gelir sağlanması (m. 127/son) gibi ilkeler 1982 Anayasası’nın yerel özerklik ilkesini örtülü olarak kabul ettiğini göstermektedir.¹²⁴ Anayasa Mahkemesi de bir sonraki bölümde değinileceği üzere 1982 Anayasası’nın yerinden yönetim ilkesini kabul ederek yerel özerkliği anayasal bir temele oturttuğunu ifade etmektedir.

1982 Anayasası 123. maddesinin 3. fıkrasında “*İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” şeklinde bir hüküm getirmektedir. Aşağıda bu hükümle getirilen merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri açıklanacaktır. Ancak daha önce şu belirtilmelidir ki merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilk bakışta birbirinin zıddı gibi görünmekle birlikte aslında birbirinin tamamlayıcısı konumunda olan iki ilkedir. Modern devletlerin hiçbirisi mutlak

¹²³ Ziya Çoker, “Yerel Yönetimler ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 6, (Kasım, 1996), s. 20.

¹²⁴ Gözler, op. cit., s. 367.

anlamda ne tam merkeziyetçi ne de tam yerinden yönetimin uygulandığı bir sisteme sahiptir. Bu iki ilkedен sadece birinin uygulanması kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde görülmesi için yeterli değildir. Dolayısıyla merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri birbirine karşıt değil tamamlayıcı olan iki ilkedir.¹²⁵ Bu ilkelerin uygulanmaları belirli yönlerden fayda sağlarken, belli yönlerden de sakıncalıdır. Dolayısıyla Anayasa koyucu tarafından, bu iki ilkenin fayda ve sakıncalarının dengede tutulduğu bir sistem benimsenmek istenmiştir.

Daha önce de ifade edildiği üzere merkezden yönetim ve yerinden yönetim kavramları siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılırlar. Siyasi anlamda merkezden yönetim üniter devleti yani siyasi kararların ülke çapında tek bir merkezden alındığı ve ülkenin o merkezden yönetildiği sistemleri ifade ettiği gibi, siyasi anlamda yerinden yönetim ise siyasi kararların alınması açısından devlet içerisinde bir bölümü itibarıyla yasama ve yargıyı da içine alan bir yetki ve görev paylaşımının bulunduğu sistemleri anlatmaktadır. Anılan bu iki sistem devlet biçimlerini ifade eder, siyasi açıdan merkezden yönetim ilkesinin esas alındığı devletlere üniter devlet, siyasi açıdan yerinden yönetim ilkesinin esas alındığı devletlere ise federal devlet denilmektedir. Siyasi ve idari olarak ifade edilen bu iki ayrım birbirini gerektirir iki ayrım değildir. Bir ülke siyasi açıdan merkezden yönetim ilkesini benimseyen bir konumda ise siyasi açıdan yerinden yönetimden söz edilemez ancak bir ülke siyasi olarak merkezden yönetim ilkesini kabul etmekle birlikte idari bakımdan yerinden yönetim ilkesini kabul eden bir sistemi benimseyebilir. Burada ifade olunan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri Anayasa'nın ifade ettiği anlamda yani idari anlamda ele alınmıştır.

2. Merkezden Yönetim İlkesi

a. Tanımı

Günday'ın merkezden yönetimi tanımı "*İdarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir*" şeklinde ifade edilmiştir.¹²⁶

¹²⁵ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Ankara, TODAİE, 1969, s. 60.

¹²⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 66.

Nadaroğlu merkezden yönetim ilkesini “*Her devlette varolması doğal olan yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezî bir otoritede toplanır ve her iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin varolduğu anlaşılır*” şeklinde tanımlamakta ve bu sistemde kamu hizmetlerinin tümünün, devlet tüzel kişiliğine dahil merkez ya da merkezi hiyerarşi dahilindeki teşkilatlarca görüldüğünü ifade etmektedir.¹²⁷

Yıldırım ve diğerlerine göre merkezden yönetim ilkesi “*idarenin görevlerinin merkez veya merkeze bağlı makam ve görevliler tarafından yerine getirilmesi*”ni ifade eden bir kavramdır.¹²⁸

Teziç’e göre merkezden yönetimin uygulandığı bir sistemde, “*kamu hizmetleri, hizmeti yöneten görevliler ve hizmetin yürütülmesi için malî olanakların sağlanması bakımından merkezileşmiştir; başka bir anlatımla, bütün yetkiler ve sorumluluklar merkezde toplanmıştır*”.¹²⁹

Gözler ise merkezden yönetim ilkesinin tanımını “*vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzelkişileri tarafından değil, doğrudan doğruya ‘devlet’ tarafından yapılmasını öngören bir ilke*” olarak yapmaktadır.¹³⁰

b. Özellikleri

Merkezden yönetimin belli başlı özellikleri şu şekilde sıralanabilir:¹³¹

i. *İdari hizmetler merkez teşkilatında temerküz etmiştir.*

Vatandaşlara sunulacak hizmetlerin bütünü merkezi teşkilatın yetkisinde toplanmıştır. Bu hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluk merkezi teşkilat içerisindeki yetkililere aittir.

ii. *Merkezi teşkilat içerisinde bir taşra örgütü bulunmaktadır.*

¹²⁷ Nadaroğlu op. cit., s. 26.

¹²⁸ Turan Yıldırım vd., **İdare Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 2011, s. 35.

¹²⁹ Teziç, op. cit., s. 144.

¹³⁰ Gözler, op. cit., s. 143.

¹³¹ Günday, op. cit., ss. 66 – 67.

Sunulacak hizmetlerin vatandaşlara ulaştırılabilmesi için merkezi teşkilatın başkent dışındaki uzantısı konumunda olan taşra örgütü bulunmaktadır. Bu hizmetler bu taşra örgütü içerisinde bulunan, merkezdeki yetkililerden emir ve talimat alan ve bu yetkililere hiyerarşik bir bağ ile bağlı bulunan kamu görevlileri eli ile yürütülmektedir. İdari hizmetlerin kendisinde temerküz ettiği bu merkez teşkilatı bir kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve merkezi teşkilat içerisindeki tüm organlar bu kamu tüzel kişiliği altında toplanmıştır, bu devlet tüzel kişiliğidir; buna merkezi idare de denir¹³² Örneğin merkezi teşkilat içerisinde yer alan bakanlıkların ya da bakanlıklara bağlı durumdaki taşra teşkilatlarının devlet kamu tüzel kişiliği dışında kendilerine ait bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır.

iii. *Kaynakların tümü merkezde toplanmıştır.*

Yukarıda ifade edilen idari hizmetlerin gerçekleştirilmesi açısından gerekli olan mali kaynak ve araçlar merkezi teşkilatta toplanmıştır. Bu hizmetleri ilgilendiren gelir ve giderlerin tümü devlet bütçesi bünyesinde toplanmıştır.¹³³

Personel açısından merkezden yönetim sisteminde merkezi teşkilata hiyerarşik bağ ile bağlı olan personeller merkezin emir ve idaresi altındadırlar. Yani merkezi teşkilat kendi personelleri üzerinde hiyerarşi kudretine sahiptir.¹³⁴ Onar bu durumu “İdari merkeziyette idare teşkilatı aralarında bir hiyerarşi rabitası mevcut memurlar ve sair idare adamlarından ibaret tek bir merkez ve yapı şeklinde görünür. Yani idare teşkilatı hiyerarşi denilen ve idare ıstılahlarımıza (silsile-i meratip) mertebeler silsilesi şeklinde geçmiş bulunan bir hukuki rabita ile bir zincir halinde merkeze bağlanmış şahıslardan mürekkep tek bir teşkilat halinde meydana çıkar.” şeklinde ifade etmektedir.¹³⁵

Tarihin önceki dönemlerinde merkezden yönetim ilkesinin katı bir şekilde uygulanması haberleşme ve ulaşım araçlarının gelişmiş olmaması sebebiyle fiziki açıdan mümkün değildi. Yakın tarihte ise bu engeller ortadan kalkmış olmasına rağmen hizmetlerdeki çeşitlilik, verimlilik ve rasyonellik endişeleri merkezden yönetim ilkesinin katı bir şekilde uygulanmasının önüne geçmiş ve taşra

¹³² Akyılmaz vd., op. cit., 173; Gözler, op. cit., 144.

¹³³ Gözübüyük ve Tan, op. cit., s. 165.

¹³⁴ Komisyon, op.cit., s. 6; Onar, op. cit. s. 610.

¹³⁵ Onar, op. cit., s. 590.

yöneticilerinin kullandığı yetkilerin ve aldıkları kararların gittikçe genişlemesine sebep olmuştur.¹³⁶

c. Merkezden Yönetimin Faydaları

Her sistemde ve ilkede olduğu gibi merkezden yönetim ilkesinin uygulanmasından ortaya çıkan bazı faydalar olduğu gibi bu ilkenin uygulanmasının doğurduğu bazı sakıncalar da bulunmaktadır.

Öncelikle idari anlamda merkezden yönetimin siyasi kuvvetin gelişmesi¹³⁷ ve kuvvetlenmesi gibi bir sonucu bulunmaktadır ki bu da uluslararası ilişkiler anlamında ülke menfaatleri açısından olumlu tesir doğuracak bir gelişmedir. Milli eğitim, milli savunma ve iktisat alanlarında da ülke sathındaki idari bir birlikteliğin geliştirici ve ilerletici rol oynayacağı varsayımı merkezden yönetimin tercih sebepleri ve pozitif sonuçları arasında sayılabilir. Bunun yanında ülkede farklı bölgelerdeki idari faaliyetler açısından bir dengeleme ve koordinasyon ihtiyacı vardır ki bu ihtiyaç merkezden yönetim ile karşılanabilmektedir.¹³⁸

Merkezden yönetimde tüm idari işler tek bir bütçe tarafından gerçekleştirildiği için bütçe kontrolü ve denetimi çok daha kolay bir biçimde yapılabilir. Bunun yanında hizmetleri daha düşük maliyetlerde yerine getirerek halkın üzerindeki mali külfeti azaltmak mümkün hale gelir.¹³⁹

Merkezden yönetim ilkesinin uygulanması halinde beklenen faydalardan bir tanesi de bölgeler arası eşitsizliğin giderilmesidir. Örneğin eğitim-öğretim ya da sağlık hizmetlerinin tüm ülkede belli bir standartta ve bölgeler arası eşitsizlik yaratmayacak şekilde görülmesi gerekmektedir. Kamu hizmetleri tek elden ve yeknesak bir biçimde görülerek ülkenin farklı bölgelerinde aynı hizmet devlet tarafından sunulur ve dengesizlikler giderilir. Merkezden yönetim ilkesinin bu sonucunun ulusal birliği de geliştirici bir etkisi de bulunmaktadır.¹⁴⁰

¹³⁶ Gözübüyük ve Tan, op. cit., s. 166.

¹³⁷ Giritli, op. cit. s. 20.

¹³⁸ Onar, op. cit., ss. 592 – 593.

¹³⁹ Akyılmaz vd., op cit., s.174.

¹⁴⁰ Gözler, op. cit., s. 145.

d. Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Merkezden yönetim ilkesinin uygulanmasının doğuracağı sakıncalar arasında ilk olarak kırtasiyecilik ve bürokrasinin artması sayılabilir. Tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından görülmesi halinde devletin merkezi olan başkent ile hizmetin görüldüğü yer arasında iletişim sıkıntıları ve birtakım şekli işlemler ortaya çıkar ve bu da işin görülmesini geciktirir. Ayrıca merkezi teşkilat ile hizmetin görüldüğü yer arasındaki bu iletişim sırasındaki talep ve cevaplar arasında memurun işe olan alakası kaybolur ve memur işe yabancılaşır. Merkezde bulunan memurlar ise mahalli ihtiyaçları tam takdir edemeyecekleri ve iş yoğunluğundan dolayı gecikmeler yaşanacağı için işlerin aksaması kaçınılmazdır.¹⁴¹ ABD’de bu durumu karikatürize etmek için “Çöp tenekelerinizi boşaltmadan genel merkezden izin alınız.” ifadesi kullanılmaktadır.¹⁴²

Merkezden yönetim demokratik esaslarla bağdaşmamaktadır. Mahalli halkı ilgilendiren konulardaki hizmet ve faaliyetlerin o halkın kendi oluşturdukları organlar tarafından görülmesi demokrasinin bir gereğidir. Kamu hizmetleri merkezden görüleceği için mahalli halk kendi müşterek ihtiyaçları hakkında görülecek olan hizmetlerden uzaklaştırılır ve bu hizmetlerden yararlananlar bu hizmetlerin görülmesi hakkındaki kararlara katılamadığı için aşırı merkeziyetçilik demokratik esaslara aykırılık teşkil eder. Aşırı merkezden yönetim halinde halk her şeyi devletten bekler hale gelir ve bu da halkın girişim fikrini köreltir yine bu demokratik esaslarla bağdaşmayan bir sonucun ortaya çıkması demektir.¹⁴³

Merkezden yönetim hizmetler görülürken yöresel ihtiyaçlar ile hizmetler arasında uyumsuzluk sonucunu ortaya çıkarır. Merkezden hazırlanan planlar doğrultusunda farklı yörelerde aynı hizmetler görülecektir; fakat bu da farklı yörelerin ve mahallerin farklı beklenti ve ihtiyaçlarının gözden kaçması anlamını taşıyacaktır. Memurlar da merkeze karşı sorumlu olduklarından merkezin görüşüne ağırlık verecek böylece yöresel ihtiyaçların karşılanmasında bir eksiklik ortaya çıkacaktır.¹⁴⁴

¹⁴¹ Onar, op. cit, ss. 594 – 595.

¹⁴² Giritli, op. cit. s.21.

¹⁴³ Akyılmaz vd., op. cit., s. 174.

¹⁴⁴ Gözler, op. cit., s. 146.

Bu sakınca ve eksikliklere karşı geliştirilen önlem yetki genişliği (tevs-i mezuniyet) ilkesi olmuştur.

1982 Anayasası'nın merkezi idarenin kuruluşunu düzenleyen 126. maddesinin 2. fıkrası “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” hükmünü içermektedir. Yani yetki genişliği anayasal bir ilkedir.

Onar yetki genişliğini “*Bu mahzura [merkezden yönetim ilkesinin getirdiği kırtasiyecilik ve bürokrasi] karşı ilk düşünülen tedbir bir bölge veya hizmetin başında bulunan memura merkezin karar almak ve tatbik etmek gibi kamu kudretinden doğan yetkilerinin tanınmasıdır. Bu suretle görev ve yetki sadece merkezin kararlarını, emirlerini ve direktiflerini icradan ibaret olan, kendiliğinden karar vermek ve hareket etmek kudret ve yetkisine malik bulunmayan memurun salahiyeti, yetkisi genişlemiş olur. Memurun salahiyetinin genişletilmesinden ve bu bakımdan merkeziyet (centralisation) sisteminin tadilinden ve hafifletilmesinden ibaret bulunan bu sisteme tevsimezuniyet veya ademitemerküz (deconcentration), yeni Anayasa deyimi ile yetki genişliği denilir*” şeklinde tanımlamıştır.¹⁴⁵

Teziç’e göre yetki genişliği, “*merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek amacıyla, merkez yönetiminin taşrada görevli yüksek memurlarına, sınırlı olarak, belli konularda karar alma ve uygulama yetkisinin verilmesidir*”.¹⁴⁶

Yetki genişliği ilkesinin özellikleri, kullanılan yetkinin merkeze ait olması ve merkez adına kullanılması, yürütülen hizmetin merkezi nitelikte bir hizmet olması, bu yetkinin merkezin hiyerarşisine tabi bir memuru olan vali tarafından kullanılması ve yetkinin kullanılması ile ilgili gelir ve giderlerin merkeze ait olması şeklinde sayılabilir.¹⁴⁷

Ancak yetki genişliği yani eski adı ile adem-i temerküz ya da tevs-i mezuniyet (deconcentration) ile adem-i merkeziyetçilik ya da yerinden yönetim (decentralization) kavramları farklı kavramlardır. Bunların birbirine karıştırılmaması gerekmektedir.

¹⁴⁵ Onar, op. cit., s. 597.

¹⁴⁶ Teziç, loc. cit.

¹⁴⁷ Gözler, op. cit, 148.

Öncelikle yetki genişliği ilkesi 1982 Anayasası'nda da ifade edildiği üzere sadece illerin yönetimi ile sınırlı bir ilkedir ve sadece valilere tanınmıştır. Yerinden yönetim ise şartları taşımaları halinde her kademedeki mahalli idare ya da hizmet kuruluşu için uygulanabilir.

Yetki genişliğini kullanan vali merkezi teşkilat içerisinde ve merkezin yetkisini kullanmaktadır. Merkezi temsil etmektedir ve yaptığı işlemlerde onun adına hareket eder. Aslında kuvvet valinin değil merkezin elindedir ve vali bu kuvveti merkezin direktif ve denetimi altında kullanır.¹⁴⁸ Ancak yerinden yönetim kuruluşları açısından merkezi idarenin yetkisini kullanma ya da merkezi idare adına hareket etme gibi bir durum yoktur onlar merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişilikleri ile yasama meclisi tarafından kendilerine kanun ile tanınmış yetkileri kullanmaktadırlar.

3. Yerinden Yönetim İlkesi

a. Tanımı

Yukarıda açıklandığı için biraz daha özet olarak ifade etmek gerekirse yerinden yönetim, *“yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezî otoriteden geri çekilmesini”* ifade eder.¹⁴⁹

Merkezden yönetimin bilinen yararları yanında, halkın yerel ölçekte yönetime katılması o kadar önemlidir ki özgürlükçü demokrasilerde bu yararların üzerinde durarak merkeziyetçi bir tavır almak anlamsız bir hal almıştır.¹⁵⁰

b. Özellikleri

Yerinden yönetim ilkesinin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:¹⁵¹

- i. *Yerinden yönetimin yetki ve görevleri kanun ile belirlenir.*

¹⁴⁸ Onar, loc. cit.

¹⁴⁹ Nadaroğlu, loc. cit.

¹⁵⁰ Nadaroğlu, op. cit., s. 27.

¹⁵¹ Akyılmaz vd., op. cit., ss. 177 – 178.

- ii. *Yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin kamu tüzel kişilikleri vardır ve bunun sonucu olarak da hak ve borç edinebilirler.*
- iii. *Yerinden yönetim özerkliği gerektirir. Bu özerklik idari yerinden yönetimde yasama ve yargı yetkileri açısından değil ancak idari açıdandır. Yukarıda özerklik açıklandığı için burada kısaca değinmek gerekirse yerel özerklik “...bu kuruluşların, belli alanlarda veya konularda kanunla kendilerine tanınan oranda sahip oldukları hareket serbestisidir.”¹⁵²*
- iv. *Kendilerine ait bütçeleri bulunan yerinden yönetim kuruluşları mali özerklik sahibidirler. Dolayısıyla her bir yerinden yönetim kuruluşu yürüttüğü hizmet için gerekli olan akçal kaynağı kendi bütçesinden karşılar.*
- v. *Merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında hiyerarşi bağı değil sadece idari vesayet denetimi yetkisi bulunmaktadır. Bu denetim devletin birliği için gerekli olmakla birlikte özerklikle ters orantılıdır. Yani vesayet denetiminin sınırı artırıldıkça yerel özerkliğin alanı daralmaktadır.*
- vi. *Personel açısından bakıldığında ise yerinden yönetim sisteminde yerinden yönetim kuruluşlarına bağlı personel üzerinde merkezin bir hiyerarşik gücü bulunmamaktadır. Bu personel yerinden yönetim kuruluşunun temsilcileri tarafından idare edilir.¹⁵³*

c. Yerinden Yönetimin Faydaları

Merkezden yönetim ilkesinden faydalar beklenildiği ve sakıncalar doğduğu gibi, yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasından da bazı faydalar beklenilmekte ve bazı sakıncalar doğmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasından beklenen faydalar aşağıdaki gibi sıralanabilir.

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanmasından beklenen faydaların en büyüğü demokratik esasların uygulama alanı bulmasıdır.¹⁵⁴ Yerinden yönetim ilkesi uyarınca,

¹⁵² Akyılmaz vd., op. cit., s. 178.

¹⁵³ Onar, op. cit., s. 610 – 611.

¹⁵⁴ Kalabalık, op. cit. s. 112.

halkın kendi seçtiği organlar vasıtasıyla karar sürecine katılması demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yerel ölçekteki halk katılımı merkezi yönetime katılabilme açısından da bir hazırlık eğitimi olarak düşünülebilir.¹⁵⁵ Yerel yönetimler halkın kendi sorunlarına sahip çıkma yetilerinin güçlendirilerek, yönetim alışkanlığı ve kültürü kazanarak ülke çapındaki siyaset açısından eğitildikleri bir tür demokrasi okulu olarak görülmüşlerdir.¹⁵⁶

Yerel halkın ortak ihtiyaçları yine onlar tarafından seçilen organlar tarafından yerine getirileceğinden ihtiyaçlar ve bunların giderilmesi için gerekli olan tedbirler daha yakından ve isabetli takdir edilecek ve ona uygun kararlar alınacaktır.¹⁵⁷

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması ile birlikte hizmetin görüleceği yer ile karar merci arasındaki mesafe dolayısıyla ortaya çıkan kırtasiyecilik ve bürokrasiye sebep olan merkezden yönetim ilkesinin bu sakıncaları ortadan kalkacak ve kamu hizmetleri daha az maliyetli ve daha hızlı olarak yerine getirilecektir.¹⁵⁸

Personelin eşit ve dengeli dağıtılması açısından da yerinden yönetim ilkesinin uygulanması faydalı sonuçlar doğurmaktadır; zira yerel ihtiyaçların farkında olan yönetici tarafından ihtiyaçlar ölçüsünde ve doğrultusunda dağıtılacak olan personel bu konudaki verimi artıracaktır.¹⁵⁹

d. Yerinden Yönetimin Sakıncaları

Yerinden yönetim ilkesinin uygulanması halinde ortaya çıkacak sakıncalardan en önemlisi ülke çapında eşitsizliğin artması ve ülke birliğinin bozulmasıdır. Kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi halinde ülkedeki fakir bölgeler daha az ve kalitesiz, zengin bölgeler daha çok ve kaliteli hizmet alacaklarından, bu, bölgeler arasındaki adaleti ciddi ölçüde zedeleyebilir.¹⁶⁰

Kalkınma açısından da yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sakıncalı sonuçlara yol açabilir zira zengin bölgeler daha hızlı kalkınacak ve fakir bölgeler bu

¹⁵⁵ Günday, op. cit., s. 75.

¹⁵⁶ Kalabalık, op. cit. s. 113.

¹⁵⁷ Onar, op. cit., s. 619.

¹⁵⁸ Akyılmaz vd., op. cit., s. 179.

¹⁵⁹ Kalabalık, op. cit. s. 115.

¹⁶⁰ Gözler, op. cit., s. 158.

kalkınma imkanlarından yoksun kalacaklardır. Muhtelif bölgeler arasında rekabet hatta silahlı çatışmalar vuku bulabilir. Bu ise mülki ve askeri teşkilatın muvazenesini bozabilir.¹⁶¹

Yerel yönetimlerin özel ihtisas gerektiren alanlarda teknik eleman bulabilme imkanları merkezi yönetim kadar geniş olmayabilir. Kamu hizmetleri üzerindeki siyasi etki olumsuz sonuçlara yol açabilir. Yerinden yönetimler kendi bütçe ve mal varlıklarına sahip olduklarından denetlenmeleri merkezi yönetime nazaran daha zordur.¹⁶²

C. Yargı Kararları

1. Anayasa Mahkemesi Kararları

Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarında genelde özerklik ve özelde yerel özerklik açısından tanımlama ve tespitlere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi genel anlamda özerkliği 22.06.1988 tarih ve E: 1987/18, K: 1988/23 sayılı kararının hükmünde “*Genel anlamdaki tanımıyla özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir*” şeklinde tanımlamıştır. Yine aynı kararın devamında Mahkeme, yerel yönetimlerin özerkliği yani yerel özerklik açısından da “*Yerel yönetimler açısından özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir*” şeklinde bir tanım getirmiştir.¹⁶³

Dönemin anamuhalefet partisi Sosyaldemokrat Halkçı Parti TBMM grubu adına Erdal İnönü tarafından açılan bu davada iptali istenen hükümlerden birisi de kanunun 2. maddesinin İdare-î Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatinin 78. maddesine eklediği 13. bend ile : “*İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.*” hükmüdür. Anayasa Mahkemesi bu hükmü 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 2. fıkrasında yer alan

¹⁶¹ Onar, op. cit., s. 620.

¹⁶² Akyılmaz vd., op. cit., 179.

¹⁶³ Anayasa Mahkemesi, 22/06/1988 tarih ve E: 1987/18, K: 1988/23.

yerinden yönetim ilkesi ve özerklik kavramıyla bağdaştırılamaz olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Mahkeme kararında “*Şu halde yapılan düzenlemeyle Bakanlar Kuruluna, ‘İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı’ nı saptama yetkisinin verilmesi, Anayasa’nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve daha önce açıklanan ‘yerinden yönetim ilkesi’ ile, bir başka ifadeyle ‘özerklik’ kavramıyla bağdaştırılamaz*” şeklinde bir ifade kullanarak yerinden yönetim ilkesi ve özerklik kavramı arasındaki sıkı bağı da vurgulamıştır.

Anayasa Mahkemesi, üniversitelerin bilimsel ve idari özerkliklerini ilgilendiren ve 1961 Anayasası’nın 149. maddesinde üniversitelere de tanınan iptal davası açma hakkına dayanarak Ankara Üniversitesi tarafından açılan bir iptal davası üzerine verdiği 04.02.1966 tarih ve E: 1965/32, K: 1966/3 sayılı kararında, “*Özerklik belli sınırlar içerisinde serbestçe hareket edebilmeyi gerektirir. Özerk olan bir kuruluşun, kanunla belli sınırlar içerisinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hakim olacak kaideleri de yine kendisinin düzenlenmesi gerekir.*” şeklinde bir saptamada bulunmuştur. İfadeden de açıkça anlaşıldığı üzere Mahkeme kararında özerk kurumların, icrai karar alma ve kanunla sınırlı olma özelliklerini dile getirmiştir.¹⁶⁴

10.05.1977 tarih ve E: 1976/57, K: 1977/71 sayılı kararında Mahkeme, “*...yasa koyucu ve yürütme organı yöresel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamakla yükümlüdür. Yerinden yönetim tüzel kişilerinin yeterli malî kaynaklara sahip olmaları, özerkliklerinin vazgeçilmez bir koşuludur. Bu itibarla da yasalarla ve idarî önlemlerle yöresel yönetime getirilen malî kısıtlamaların yöresel tüzel kişilerin özerklikleri ile ne derece bağdaştığı ve Anayasa’ya uygunluğu derecesi üzerinde önemle durulacak bir konudur. Doktrinde de benimsendiği gibi, kamu tüzel kişilerinin özerklikleri sözde ve kağıt üzerinde kalmamalıdır*” şeklinde bir ifadeye yer vererek yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olduklarını hükme bağlamıştır.¹⁶⁵

Anayasa Mahkemesi 03.11.2011 tarih ve E: 2011/11, K: 2011/151 sayılı kararında “*Mahallî idareler, özerklikleri Anayasa ile güvence altına alınan kamu tüzel kişileridir. Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan idarî vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasıdır. Bu nedenle*

¹⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, 04/02/1966 tarih ve E: 1965/32, K: 1966/3.

¹⁶⁵ Anayasa Mahkemesi, 10/05/1977 tarih ve E: 1976/57, K: 1977/71.

merkezî idarenin yerel yönetimlerin bütün eylem ve işlemleri üzerinde mutlaka bir denetim yetkisi kullanması gerektiği söylenemez. Yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır.” şeklindeki ifadesi ile vesayet denetimi yetkisinin istisnai nitelikte olduğunu ve yasama organının vesayet denetimi ile alakalı düzenleme yaparken yerel özerkliği de gözönünde bulundurarak bir denge arayışı içerisinde olması gerektiğini ortaya koymuştur.¹⁶⁶

Malatya Vergi Dairesi tarafından yapılan Anayasa aykırılık iddiası sonucu itiraz yolu ile önüne gelen davaya ilişkin olarak verdiği 11.09.2014 tarih ve E: 2014/72, K: 2015/141 sayılı kararında Mahkeme *“Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca mahalli idarelerin kuruluş amacı olarak gösterilen mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentilerini ifade etmektedir. Anayasa'da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması kanuna bırakılmıştır. Bu durumda kanun, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırlar içinde merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir.”*¹⁶⁷ şeklindeki ifadesi ile yerel yönetimlerin kuruluş amacı olan mahalli müşterek ihtiyacın belirlenmesi noktasında kanun koyucunun yetkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Mahkeme 12.09.2013 tarih ve E: 2013/19, K: 2013/100 sayılı kararında *“Anayasa'nın 2. maddesindeki "demokratik devlet" ilkesinin açılımı niteliğindeki 127. maddede öngörülen "yerel yönetimlerin özerkliği" ilkesi belde halkının mahalli müşterek gereksinimlerini karşılamak üzere özgür seçimler yoluyla idarelerini oluşturmalarını güvence altına almaktadır.”* şeklindeki ifadesi ile yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile demokratik devlet kavramı arasındaki yakın ilişkiyi tespit etmiştir.¹⁶⁸ Mahkemenin ifadelerinden anlaşıldığı üzere demokratik devlet ilkesinin

¹⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, 03.11.2011 tarih ve E: 2011/11, K: 2011/151.

¹⁶⁷ Anayasa Mahkemesi, 11.09.2014 tarih ve E: 2014/72, K: 2015/141.

¹⁶⁸ Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013 tarih ve E: 2013/19, K: 2013/100.

gerçekleşebilmesi ancak yerel yönetimlerin gerçek manada bir özerkliğe kavuşmaları ile mümkün olmaktadır.

2. Danıştay Kararları

Danıştay da belli kararlarında yerel özerklik konusunda bazı tespitlerde bulunmuştur.

Danıştay 10. Dairesi, 25.11.1998 tarih ve E: 1996/5391, K: 1998/6116 sayılı kararında yerel yönetimleri “*Demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimler, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, yönetim organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileridir*” şeklinde tanımladıktan sonra yerel özerklikle ilgili olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki dengeye dikkat çekmiş ve “*Anayasa yerel yönetimlere özerklik tanımak suretiyle bu dengeyi korumaya çalışmıştır*” tespitinde bulunmuştur. Kararın devam eden kısımlarında ise özerkliğin tüm hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirileceği anlamına gelmediği idarenin kuruluş ve görevlerinin sadece yerinden yönetim ilkesine değil aynı zamanda merkezden yönetim ilkesine de dayandığı ifade edilmiştir.¹⁶⁹

Anayasa’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde tanınan vesayet denetimi ile alakalı olarak, Danıştay 8. Dairesi, 05.03.2010 tarih ve E: 2008/4976, K: 2010/1108 sayılı kararında “*İdari vesayet merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Diğer bir ifadeyle, merkezi yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkinin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağı gibi, kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmamaktadır*” ifadeleri ile vesayet denetiminin özerkliği ortadan kaldıracak şekilde yorumlanıp uygulanmasına olanak bulunmadığını hükme bağlamıştır.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Danıştay 10. Daire, 25.11.1998 tarih ve E: 1996/5391, K: 1998/6116.

¹⁷⁰ Danıştay 8. Daire, 05.03.2010 tarih ve E: 2008/4976, K: 2010/1108.

Bir başka davada ise Danıştay 1. Dairesi 05.04.1995 tarih ve E: 1995/62, K: 1995/60 sayılı kararında İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri ya da belediyeler açısından bağlı ya da ilgili bakanlık olarak kabulüne imkan bulunmadığını hükme bağlamıştır. Bu da özerklik açısından önemli bir noktaya temas etmektedir; zira bazı hallerde bazı işlemler ilgili bakan ya da bakanlığın onayını gerektirmektedir. Bu durum ise Danıştay 1. Dairesi tarafından yerel özerklikle bağdaşmayacak bir uygulama olarak kabul görmüştür. 1. Daire kararının gerekçesinde, *“Bilindiği üzere, mahalli idareler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır; buna ‘mahalli idare özerkliği’ denildiği de malumdur. Özerklik, genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel oluşturmaz; ancak ilgili ya da bağlı olma anlamını da içermez. İlgili veya bağlı olma keyfiyeti, özerkliğin özüne dokunacağından Yasa koyucu, mahalli idareler için bir irtibatı özellikle kurmamıştır”* ifadeleri kullanılmıştır.¹⁷¹

Yukarıdaki karar Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 1 Haziran 1995 tarih ve E: 1995/68, K: 1995/120 sayılı kararı ile bozulmuştur. Danıştay İdari İşler Kurulu İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri ve belediyeler açısından bağlı ve ilgili bakanlık olduğuna hükmetmiştir. Bu karar Gözler'e göre yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile uyum göstermemektedir çünkü idari vesayet denetimi yetkisi istisnaidir ve dar yorumlanır. Eğer kanunda açıkça öngörülmemişse il özel idaresi ve belediyelerin işlemleri için İçişleri Bakanlığı'nın onay yetkisine sahip olması sonucuna yorum yoluyla ulaşılması mümkün değildir.¹⁷²

¹⁷¹ Danıştay 1. Daire, 05.04.1995 tarih ve E: 1995/62, K: 1995/60.

¹⁷² Gözler, op. cit., s. 370.

İKİNCİ BÖLÜM: SUBSİDİARİTE İLKESİ

Günümüzde ulus devlet dünya çapında iki yönlü bir baskı altındadır. Öncelikle AB, WTO ve NATO gibi uluslararası ve uluslarüstü örgütler ve daha sonra yerel ve bölgesel otoriteler ulus devleti bir anlamda üstten ve alttan baskı altında tutmaktadırlar. Zamanımızın ulus devletin üstten ve alttan çözülmesine şahitlik ediyor olduğunu iddia etmek pek abartılı bir yorum değildir.¹⁷³ Tabi bu çözülme içerisinde ve küresel sermaye ve güçlerin ulus devletin sınırlayıcı bariyerlerinden kurtularak direk yerel ve bölgesel yönetimlerle temasa geçme isteği bir araya geldiğinde yerel yönetimler ve onların özerkliği son dönemde dünya çapında en çok tartışılan merkezi konulardan bir tanesi haline gelmiştir.

Demokrasi teorisi içerisindeki en kaçınılmaz sorulardan biri de demokrasinin gerçekleşeceği uygun birim hangisidir sorusudur. İnsanların kendi kendisini yönetmesinin iyi ve güzel olduğu aşikar ancak hangi alandaki insanları içeren yönetim çapında insanlar kendi kendilerini yönetecektir?¹⁷⁴ Türkiye özelinde düşünecek olursak, Beşiktaş Belediyesi'nin alanındaki insanlar mı, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin alanındaki insanlar mı, tüm Türkiye'nin alanındaki insanlar mı yoksa daha da ileri giderek tüm BM'ye üye ülkelerin alanındaki insanlar mı? İşte subsidiarite ilkesi bazı şartlar aramakla birlikte halka en yakın birimleri işaret ederek bu soruya bizce en demokratik cevabı vermektedir.

Son zamanlarda özellikle Avrupa Birliği Hukuku ve iç hukukta merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı bağlamında sıklıkla gündeme gelen subsidiarite ilkesi tarih boyunca çeşitli düşünürler tarafından bir yönüyle ifade edilmiş olmakla birlikte bu ad altında ilk defa Katolik Kilisesi tarafından resmi bir belgede kullanılmıştır. Kavram bugün çok kullanılır ve moda bir tabir haline gelmesine rağmen, anlamı hala muğlaklığını korumaktadır. İlke bugün Katolik doktrininin verdiği anlam ile tartışılmamaktadır. Gündemde olmasını ise Katolik Kilisesi'nin onu tanımış olmasından değil AB kurucu anlaşması Maastricht anlaşmasında AB

¹⁷³ Steven G. Calabresi ve Lucy D. Bickford, "Federalism and Subsidiarity Perspectives from U.S. Constitutional Law", **Nomos LV Federalism and Subsidiarity**, S. 55, (2014), ss. 123 – 124.

¹⁷⁴ Ibid, s. 125.

kurumları ile üye devletler arasındaki yetki alanı tartışmalarında üye devletlere öncelikli eylem alanı tanınması amacıyla yer almasına borçludur.¹⁷⁵

Subsidiarite ilkesi sosyal felsefe başta olmak üzere birçok alanda kullanılan bir ilke olmakla birlikte hukuki anlamda da çeşitli bağlamlarda kullanılabilmektedir. İlkenin hukuki anlamda uygulandığı üç alandan bahsedilmektedir. Bu alanlardan ilki özelleştirmedir. Özelleştirme açısından subsidiarite ilkesi kamu kesimi ile özel kesim arasında sorumlulukların paylaşılması açısından işlev görür. Burada özel kesimin devlete göre önceliği mevcuttur. Yani bir iş özel kesim tarafından yerine getirilebiliyorsa devlet o işe müdahale etmemeli ve koruma tedbirlerini sınırlandırmalıdır.¹⁷⁶ İkincisi ise uluslararası düzeyi ilgilendirmektedir. Bu düzeyde ilke uluslararası ya da uluslararası kuruluşlar ile onların üyeleri arasındaki yetki paylaşımı açısından fonksiyon göstermektedir. Son olarak da iç kamu hukuku açısından subsidiarite ilkesinin uygulanması söz konusudur. Bu anlamda subsidiarite ilkesi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı noktasında kullanılmaktadır.¹⁷⁷ Bu çalışmada ilkenin hukuki anlamda ilk kullanılış yeri olan uluslararası düzeye değinilmekle birlikte asıl yoğunlaşılacak olan alan ilkenin iç kamu hukuku açısından incelenmesidir. Bu incelemede de idare hukuku da işin bir boyutunu oluşturmakla birlikte asıl olarak anayasa hukuku ilkeleri yol gösterici olacaktır.

İlk anlamındaki belirsizlikler bir tarafa bırakılırsa subsidiarite ilkesi başarısını AB'nin kurulması aşamasında geleneksel devlet modelinin sorgulanmasıyla birlikte kazanmıştır. Bir yanda Avrupa yapısının zorlukları, diğer tarafta uygun bir demokratik katılımın olmadığı artan merkezileşme korkuları subsidiarite ilkesini Avrupa çapında aranan bir ilke haline getirmiştir.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Bilal Canatan, **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayınevi, 2001, s. 37.

¹⁷⁶ Mehmet Özel, "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiarite)", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 9, S. 3, (Temmuz, 2000), s. 28.

¹⁷⁷ Ruşen Keleş, "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, S. 1, (Ocak, 1995), s. 5.

¹⁷⁸ Alain Delcamp, **Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity**, Strasbourg, Council of Europe Press, 1994, s. 8.

Bazı kesimler de ilkeyi, Brüksel’de kaçınılmaz olarak merkezileşmiş bir Leviathan yaratmak için Avrupa federalistlerinin sisteme soktuğu bir Truva atı olarak görmektedirler.¹⁷⁹

Subsidiarite ilkesi genellikle federal devlet sistemini benimseyen ülkelerde uygulama bulmaktadır zira bu ülkelerde bireyin özerkliğinin yanında toplumsal kümelerin özerkliği de önem arz etmektedir. Diğer taraftan totaliter özellik gösteren rejimler ile merkezi devletin çok güçlü ve köklü olduğu devletlerde bu ilke uygulama açısından önem arz eden özelliğini kaybetmektedir. Yani subsidiarite ilkesi kamu yararının bekçisi olarak algılanan koruyucu devletlerde farklı, devletin ikincil konumda olduğu ve kamu yararına sahip çıkmanın sivil toplumun görevi olarak algılandığı devletlerde farklı öneme sahiptir. Ancak şu da ifade edilmelidir ki Subsidiarite ilkesi federal yapıdaki devletlerde belirleyici bir kural olmakla birlikte sadece bu şekilde yapılanmış devletlere özgü bir kavram değildir.¹⁸⁰

Federalizmde çok basamaklı olan devlet örgütlenmesi, küçük birimlerin özerkliğinin korunması ve her birimin kademesel sıralanması içindeki ilişkileri gibi subsidiarite ilkesi içerisinde önem arz eden iki faktörü bünyesinde barındırmaktadır. Federalizm, subsidiarite ilkesinin kamusal alanda gerçekleşmesi olarak ifade edilebilir. Ancak bu federalizm ile subsidiarite arasında zorunlu bir bağlantı kurmamaktadır. Bir devlet ister üniter, ister federal bir biçimde yapılanmış bulunsun, o devlette subsidiarite ilkesi uygulanabilir.¹⁸¹

Küreselleşme ile birlikte merkezi hükümetin tüm kamu alanına hakim olacağı ve mekan kavramının ortadan kalkması ile yerelliğin de ortadan kalkacağı noktasında bir kuşku doğmuştur. Subsidiarite ilkesi yerel ve bölgesel kimlik ve kültürlerin ortadan kalması sonucunu da doğuracak bu merkezileşme endişesi karşısında, idari yapının aşağıdan yukarıya doğru oluşturulmasını ve üst idari birimin alttaki birim güçsüz ve yetersiz kaldığında müdahale etmesini öngörerek bu kuşkuları gidermek amacına yönelmiştir.¹⁸²

¹⁷⁹ Ken Endo, “The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors”, **44 Hokkaido Law Review**, (1994), s. 2062.

¹⁸⁰ Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, ss. 5 – 10.

¹⁸¹ Özel, op. cit., s. 33.

¹⁸² Komisyon, op. cit., s. 25.

I. Kavram

A. Tanım ve İşlev

İngilizce'deki *subsidiarity* kavramı Türkçe'de çeşitli şekillerde karşılanmaya çalışılmıştır. Bunlar doğrudan alınma yoluyla subsidiarite, sübzidiarite gibi kullanımlar ve katmanlı yetki ilkesi, yetki ikamesi ilkesi, ikincillik ilkesi, yerellik ilkesi, yerelsellik ilkesi, hizmette halka yakınlık ilkesi gibi kullanımlardan oluşmaktadır. Biz bu kullanımlardan Türkçe'ye geçmiş olan subsidiarite tabirini ilkenin çevirisi açısından daha isabetli bulduğumuz için bu çalışmada subsidiarite kavramını *subsidiarity* kavramını karşılar bir şekilde kullanacağız.

Latince etimolojisi incelendiğinde *subsidiarity* kavramının kökeninde bulunan *subsidiary* kavramının ilk anlamı ikincil, daha az önemli anlamlarını da içeren ikame düşüncesini akla getirmektedir. Hükümet tarafından müdahale edilmeme ilkesinin temeli olan bu ilk anlam üst düzey birimlerin alt düzey birimlere ya da bireylere ancak alt düzey birimler ya da bireyler kifayetsizliklerini gösterdikleri ya da ispatladıkları zaman müdahale edebilmesi manasını içermektedir. Bu anlam aynı zamanda hükümet müdahalesinin hangi şartlarda meşru ve cazip olduğu noktasında bir fikir vermektedir. Bu sebeple subsidiarite ilkesi bir norm değil bir eğilim oluşturmaktadır. Yani uygulanmasının somut koşullarını yoruma açık bırakmakla zamanın ve yerin şartlarının bu uygulamayı belirlemesine yer açmaktadır.¹⁸³

Subsidiary kelimesinin ikinci anlamı ise (*subsidium*) yardım düşüncesini akla getirmekte ve yan anlam olarak müdahaleyi içermektedir. Burada sorulması gereken soru otoriteyi elinde bulunduran makamların alt düzeylere müdahale yetkisinin bulunup bulunmadığı yanında böyle bir görevleri olup olmadığı sorusudur. Devletin birey ya da topluma hiçbir müdahalesinin kabul edilmediği saf liberalizmin belirttiğinden çok uzak olarak, subsidiarite ilkesi görevlerin çokluğunu içinde barındıran modern toplumlara çok uygun düşmektedir. Burada refah devletinin içinde barındırdığı müdahale anlayışı ile ilkenin öngördüğü müdahale ayırt edilmelidir. İlkenin ifade ettiği müdahale alt düzeyin özerkliğini cesaretlendiren ve onaylayan bir

¹⁸³ Delcamp, op. cit., s. 10.

müdahaledir. Refah devletinin müdahalesinin temelinde ise eşitliği sağlamak gibi bir amaç yatmaktadır ki ilke bununla ilgilenmez.¹⁸⁴

Subsidiarite ilkesinin birden çok disiplinde birden çok anlam ve tanımı bulunmaktadır. Örneğin Katolik doktrinde subsidiarite ilkesi hukuki değil sosyal bir ilke olarak ortaya çıkmıştır. Katolik doktrinde ilke toplumsal ve siyasi tüm alanlarda bireyi ve bireye yakın olan alt düzeyleri öncelenmesini öngören bir anlam taşımaktadır.¹⁸⁵

Doktrinde ise subsidiarite ilkesinin belirsizliği ve tanımı noktasında bir muallaklık bulunduğu konusunda bir görüş ağırlığını hissettirmektedir. Subsidiarite ilkesi her ne kadar uluslararası ve ulusal alanlarda düzenlenmiş ve uygulama alanı bulmuşsa da kavramın sınırlarının ne olduğu ve uygulanmasının ölçütleri noktasında bir belirsizlik hala kendisini hissettirmektedir.

Kalabalık, subsidiarite ilkesini, *“Kamusal yetki ve sorumlulukların halka en yakın olan makamlar tarafından kullanılmasını, kamusal ihtiyaçları karşılayan kamu hizmetlerinin halka en yakın idarî düzey tarafından yerine getirilmesini...”* ifade eder şekilde tanımlamıştır.¹⁸⁶

Halberstam subsidiarite ilkesini, hangi sistemde olursa olsun, merkezi hükümeti elinde bulunduranların hükmetme konusunda ancak destekleyici rol oynadıkları, merkezi hükümetin müdahalelerinin ancak yerel hükümetin kendi başına hareket etmede yetersiz kalması halinde meşru olduğu bir sistem olarak ifade etmektedir.¹⁸⁷

Canatan ise subsidiarite ilkesini tanımlarken, *“devletle devlet-altı düzeydeki siyasal ya da yönetsel yapılar arasında ortak eylem alanlarında eylem önceliğinin yurttaşla daha yakın alt birimlere ait olması; üst birimin, alt birimin yetersiz kalması durumunda ve yetersiz kaldığı ölçüde müdahale ederek alt birimin yeniden işlevini*

¹⁸⁴ Ibid, s. 10 – 11.

¹⁸⁵ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 38.

¹⁸⁶ Kalabalık, op. cit., s. 170.

¹⁸⁷ Daniel Halberstam, “Federal Powers and the Principle of Subsidiarity”, **Global Perspectives on Constitutional Law**, ed. Vikram David Amar, Mark V. Tushnet, New York, Oxford University Press, 2009, s. 34.

yerine getirebilecek düzeye gelmesi amacıyla sınırlı olarak yardım etmesini ” öngören bir ilke ifadelerini kullanmaktadır.¹⁸⁸

Klasik bakış açısında göre merkezi yönetim asıl, yerel yönetimler ikincil olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak subsidiarite ilkesi yerel yönetimleri asıl merkezi yönetimi belirli hallerde müdahale edebilecek ikincil bir konuma yerleştirerek klasik bakış açısının tam tersi bir görüş elde etmeyi hedeflemektedir.¹⁸⁹

İlkenin altında yatan temel düşünce siyasi gücün ancak toplum ya da onun kurucu parçaları olan ve bireyden aileye ya da yerel halktan değişik büyük gruplara kadar tüm unsurların çeşitli ihtiyaçları karşılayamadıkları zaman müdahale etmesidir. Böylece ilke kurumsal teşkilatlanmanın basit bir ilkesi olmaktan öteye geçmekte ve ilk önce birey ile toplum, sonra da toplum ile kurumlar arasındaki ilişkiye uygulanmaktadır. Subsidiarite ilkesi taban ile tavan arasında bir kuvvetler ayrılığı düşüncesine de ilham vermektedir.¹⁹⁰

Subsidiarite ilkesinin gereği olarak üst düzey birimler alt düzey birimlerin yetersiz kaldığı anlarda işlere müdahil olmaktadır. Ancak bu müdahalenin ölçütü etkililik değil, gereklilik ilkesi olmalıdır. Yani üst düzey birim ancak “gerekli” olduğunda alt düzey birimin işlerine müdahil olabilmelidir. Etkililik ilkesine göre ise üst düzey birim daha etkili yerine getirebileceği her işe müdahil olmalıdır. Üst düzey birimler alt düzey birimlere göre teknik alt yapı ve donanım açısından her zaman daha güçlü bir konuma sahiptirler ve işleri daha “etkili” olarak gerçekleştirmeleri her zaman yüksek ihtimaldir; bu ise merkezîyetçi bir yapının oluşmasını ve toplumun sömürülmesini sonuç verir. Subsidiarite ilkesinde amaç alt düzey birimlerin olgunlaştırılması ve yeteneklerini ortaya koymasının sağlanması olduğundan işlerde mutlak etkililik ve teknik mükemmellik aranmamalıdır. Subsidiarite ilkesinin uygulanmasından doğacak olan bireylerin katılımı ve sorumluluk bilincinin artması daha önemlidir.¹⁹¹

¹⁸⁸ Canatan, *Düşünce Tarihi*, ss. 40 - 41.

¹⁸⁹ Keleş, *Hizmette Halka Yakınlık*, s. 4.

¹⁹⁰ Delcamp, op. cit., s. 9.

¹⁹¹ Benedikt P. Kutteneuler, **Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz**, Frankfurt, Peter Lang Verlag, 1998, ss. 32 – 33’ten aktaran Canatan, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı ‘Subsidiarity’”, **Liberal Düşünce Dergisi**, C. 10, S. 38 – 39, (Bahar – Yaz, 2005), s. 145.

Subsidiarite ilkesi, alt düzey idareler ile üst düzey idareler arasında bir yetki ve görev çatışması durumunda yetkileri yeterli olmak koşuluyla alt düzey idarelere üst düzey idareye oranla öncelik tanınmasını öngörmektedir. Eğer bir hizmet bölgesel ya da yerel anlamda zorunlu bir hizmet ise subsidiarity ilkesi gereğince o hizmetin bölgesel ya da yerel otorite tarafından görülmesi esas olmaktadır. Bu şekilde modern demokrasinin bir gereği olarak da sayılan yerel yönetimlerin karar verebilme kabiliyetleri gelişecek ve merkezileşmenin önüne geçilecektir.¹⁹²

Yukarıda anlatılan ilişki merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uygulandığında, ilk olarak merkezi yönetim, yerel yönetimler ile ortak yetki alanlarına giren mevzularda yerel yönetime müdahale etmemelidir. Merkezi yönetim sadece yerel yönetimin bir hizmeti görmekte yetersiz olduğu anda müdahil olup hizmeti kendisi görmelidir. Ancak bu müdahalenin amacı merkezi yönetimin sürekli olarak bu hizmeti görmesi değil, yerel yönetimi yeniden hizmet görecektir seviyeye getirmek için yardım etmektir. Yerel yönetim hizmeti görmek açısından yeterli seviyeye geldiğinde merkezi yönetim çekilerek o hizmeti tekrar yerel yönetime bırakmalıdır.¹⁹³

Bu yardım konusunu 1992’de Avrupa Konseyi Başkanı olan Jacques Delors 1991’de yapılan bir kolokyumda şu kelimelerle anlatmaktadır: “*Subsidiarity sadece basitçe kendi başına hareket etme konumunda olan bir birey ya da topluluğa yapılan müdahalenin limiti değildir. Aynı zamanda müdahale eden otoriteye, müdahale edilen birey ya da gruplara maksatlarını gerçekleştirmeleri konusunda yardım etme görevini de vermektedir.*”¹⁹⁴

Şu da unutulmamalıdır ki subsidiarite ilkesi yerel yönetimlere vurgu yapmakla birlikte her türlü iş ve hizmette genel yetkili olarak yerel yönetimleri yetkili olarak görmemektedir. Bu ilke alt düzeye ve üst düzeye doğaları gereği ait olan iki ayrı bağımsız yetki alanı olduğunu kabul etmekle birlikte, niteliği gereği her iki düzeyin de ortak müdahalesine müsait olan işlerde alt düzeyin ilkesel olarak öncelenmesi gerektiğini öngörmektedir. Yani alt düzeyin yetki alanının tüm işlerde mutlak olarak tanınması söz konusu değildir. Subsidiarite ilkesinden doğası gereği üst düzey

¹⁹² Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 6.

¹⁹³ Josef Isensee, **Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht**, Berlin, Duncker&Humbolt, 1968, s.30’dan aktaran Canatan, Düşünce Tarihi, s. 40.

¹⁹⁴ Jacques Delors, “The Principle of Subsidiarity: Contribution to Debate”, **Subsidiarity: The Challenge of Change**, Maastricht, 1991, s. 9.

birimlere ait olan işlerin alt düzeye aktarılması gibi bir sonuç çıkartılamaz.¹⁹⁵ Örnek olarak bir devlette dış ilişkiler ya da milli savunma gibi alanlar doğası gereği merkezi yönetime ait alanlardır ve subsidiarite ilkesi bu gibi işlerin yerel yönetimler tarafından düzenlenmesini öngörmez.

Sadece ortak yetki alanlarında subsidiarite ilkesinin geçerli sayılması yerel yönetimler açısından aleyhe gibi görünmekte ise de aslında ilkenin temel mantığında yerel yönetimlerin lehine bir tutum vardır. Merkezi yönetimin hem salt yetki alanlarında, hem de yerel yönetimlerin yetersiz kalması durumunda ortak yetki alanlarında yetkili olması yerel yönetimlerin alanını sınırlandırıyor gibi görünmekle beraber subsidiarite ilkesi ne merkezi yönetime ne de yerel yönetimlere bir genel yetki alanı tanımaktadır. Yani her ikisinin de salt yetki alanları bulunmakta ve ilke gereğince bu salt yetki alanları merkezi idare adına dar, yerel yönetimler adına ise geniş olarak yorumlanmaktadır.¹⁹⁶

Anayasal şekillenme içerisinde de subsidiarite ilkesi önemli bir görevi ifa etmektedir. Vatandaşa daha yakın duran her kamusal düzeyin önceliğini içermesiyle, devleti oluşturan parçaların merkezi yönetim karşısında varlığını korumasını ve kendine özgü bulunan eylem ve sorumluluklarını güvence altına almaktadır.¹⁹⁷ Ayrıca sosyal bir felsefe ilkesi olarak subsidiarite ilkesinin öngördüğü çeşitli düzeylerde örgütlenmiş çoğulcu toplum modeli ile iktidarın devlet tekelinde yozlaşması tehlikesi karşısında geleneksel yatay kuvvetler ayrılığı ilkesinin yanında bir de dikey kuvvetler ayrılığı ilkesi ortaya çıkmaktadır.¹⁹⁸

Subsidiarite ilkesi ayrıca devlet-toplum ilişkileri açısından bir model olarak da ele alınmıştır. Bu düşünce topluma örgütlenme gücü sağlayan temel haklar ve hukuk devleti ilkesinden doğmaktadır. Temel hakların varlığı ise bizi anayasa hukuku çerçevesine dahil etmektedir. Buna göre devlet toplumsal özgürlüğün korunması ve geliştirilmesine yönelik bir faaliyet gerçekleştirdiğinde subsidiarite ilkesinin sınırlarını aşmayacaktır. Kamu özgürlüğünü kısıtlayan bir eylemin ortaya çıkması durumunda eylemin gerçekleştirilmesinin meşru sebebi olarak tek başına “kamusal amaç” kabul

¹⁹⁵ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 40.

¹⁹⁶ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 41.

¹⁹⁷ Özel, op. cit., ss. 28 – 29.

¹⁹⁸ Canatan, Totaliterizme Karşı, s. 145.

edilmeyecektir. Subsidiarite ilkesi amacın gerekliliği yanında aracın uygunluğunu da zorunluluk sınırları içerisine sokmaktadır. Eğer bir görev toplumca devletin gerçekleştireceğinin aynısı oranında ya da yeterli bir kapsamda çözülebiliyorsa devlet müdahale etmeyecektir.¹⁹⁹

Subsidiarite ilkesinin gerektirdiği en önemli şeylerden birisi de vatandaşın en büyük amaçlarından birisi olan siyasi katılımıdır. Güçlerin ve fonksiyonların ayrımı tarafından karakterize edilen demokratik hükümet vatandaşların istek ve arzuları ile uyum içinde olmalıdır. Böylece bireysel katılımı ve vatandaşların işbirliğini teşvik etmek kamu yararının gerçekleştirilmesi açısından zorunlu hale gelmektedir. Bu tip bir katılımın pratiğe dökülebilmesi için sosyal çoğulculuğun ve temel hakların teminatının bulunması ve vatandaşların kendi ülkelerinin sosyal gerçekliğinin bir parçası olması için uygun metotların hakim olması zorunlu koşullardır.²⁰⁰

İlkenin Avrupa çapında benimsenmesi ile başlayan gelişmeler, ilkenin işleviyle doğru orantılı olarak vesayet denetimi kurumunun zayıflaması gibi bir sonucu ortaya çıkarmıştır. Avrupa çapındaki trend izlendiğinde önceden denetimin kaldırılıp, bunun yerine *a posteriori* (olaydan sonra) denetimin revaç bulduğu söylenebilir. Gelişmeler artık yargısal tipte bir hakem denetimine doğru gidildiğini göstermektedir.²⁰¹

B. Tarihi Gelişim ve Felsefi Köken

Subsidiarite kavramı politik kullanıma yirminci yüzyılda girmiş olsa da ilke Avrupa politik tarihi kadar eskilere götürülebilir. Subsidiarite ilkesi ile ilgili en kapsamlı çalışmalardan birisini gerçekleştiren Chantal Millon-Delsol ilkenin izlerini Antik Yunan'a kadar sürer ve daha sonra ortaçağ skolastiğinin ilkeyi ele aldığını belirtir.²⁰² Onsekizinci yüzyılda Johannes Althusius, ilkeyi seküler federal devlet teorileri ile bağlantılı olarak geliştirmiştir. Ayrıca subsidiarite ilkesinin farklı

¹⁹⁹ Olaf Tauras, **Der Ausschuss Der Regionen**, Westfalia, Kamen, 1996, ss. 63 – 64'ten aktaran Özel, op. cit., s.30.

²⁰⁰ Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, "The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview", **Global Perspectives on Subsidiarity**, Ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, s. 2.

²⁰¹ Komisyon, op. cit., s. 28.

²⁰² Chantal Millon-Delsol, **L'état Subsidaire: Ingerence et non-ingérence de l'état: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire Européenne**, 1992, s. 15 – 27'den aktaran, Paolo Carozza, "Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law", **American Journal of International Law**, S. 97, (2003), s. 41.

boyutlarda olmak üzere Montesquieu'den, Tocqueville'e, Lincoln'dan ve Proudhon'a bazı filozof ve politika adamlarının felsefe ve icraatlarında da bulunabileceği ifade edilmiştir.²⁰³

Yukarıda da ifade edildiği gibi subsidiarite ilkesi toplumsal organizasyonun temeline bireyi yerleştirmesiyle birçok Batı düşüncesi akımının içerisinde bulunabilecek unsurlara sahiptir. Aristo'nun "özgür insanı idare etmek" olarak tanımladığı politikadan, Thomas Aquinas'ın hükmetmeye verdiği "varlıkların görevlerinde onların mükemmelliğini temin etmek, artırmak ve korumak" rolüne, daha sonraları John Locke ve onun takipçileri ile Katolik toplumsal doktrinine kadar birçok felsefi mecrada subsidiaritenin izlerine rastlamak mümkündür.²⁰⁴

Hakları doğal olarak bireye ait olarak kabul eden ve aile, toplum, şehir, ulus ya da konfederasyon gibi sosyal yapıların müdahalesini bireyin ya da daha küçük olan sosyal birimin yetersizlik göstermesine bağlayan subsidiarite ilkesinin bu varsayımları dolayısıyla doğal hukuktan doğan bir ilke olduğu savunulmuştur.²⁰⁵

1. Organik Toplum Düşüncesi ve Subsidiarite İlkesi

Organik toplum düşüncesi toplumu organizmaya bireyleri ise o organizmayı oluşturan parçalara benzetilir. Subsidiarite ilkesi açısından bakıldığında organik toplum düşüncesi, subsidiarite ilkesinin uygulama alanı bulabileceği, birey ve toplumsal grupların varlıklarını tanıması açısından önem arz eder. Organik toplum düşüncesinde bütün parçalardan, yani toplum bireylerden daha önemlidir ve öncelik üst yapıya aittir. Bu düşünce önce Aristo, daha sonra da ortaçağ skolastik düşüncesinin önemli filozofu Thomas Aquinas tarafından dile getirilmiştir. Bu düşüncüler arasında subsidiarite ilkesi açısından izlenebilir bir bağ mevcuttur. Subsidiarite ilkesini ilk defa kavramsal olarak ortaya atan Katolik Kilisesi Thomas Aquinas'ın fikirlerini resmen kabul etmiş, Thomas Aquinas ise fikirlerinin temelini Aristo'da bulmuştur.²⁰⁶

Aristo'nun organik toplumunda bireyler gruplara aittir ve gruplar daha büyük sosyal yapıların organlarını oluşturmaktadırlar. Subsidiarite ilkesi güçlü bir şekilde

²⁰³ Ibid, ss. 40 - 41.

²⁰⁴ Delcamp, loc. cit.

²⁰⁵ Calabresi ve Bickford, op. cit., s. 125.

²⁰⁶ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 11.

Aristo'nun ortaya koyduğu bu toplum mantığı ile bağlantılıdır ve Aristo'nun bu toplum düşüncesi ve subsidiarite ilkesi birlikte federal devlet kavramını geliştirmişlerdir.²⁰⁷

Aristo her devletin bir çeşit birlik olduğunu ve her birliğin belli bir iyi hedefe varmak için kurulduğunu ifade etmiştir. Bu iki tespitin en temeldeki ilk sonucu ailedir. Aileden sonraki birlik türü köydür ki köy birden fazla köyden oluşur ve günlük ihtiyaçların ötesindeki ihtiyaçları karşılayabilir. Köyden sonra ise mükemmel ve nihai birlik olan ve birkaç köyden meydana gelen şehre ulaşılır. Şehir kendi kendine tamamen yetebilme mertebesine erişmiştir. Doğal olarak var olan birliklerin tamamlanmasından oluşan şehir kendinden önceki tüm birliklerin niteliklerini kendinde taşır. Doğal olarak mevcut olan şehir bireye göre önceliklidir. Şehir bir bütündür, birey ise basit olarak onun bütüne dayanan parçasıdır. Bu yüzden kişi doğal olarak politik bütünün bir parçası olmalıdır.²⁰⁸ Yani Aristo'ya göre, bireyden şehre kadar tüm birimler kendine yeterli olma açısından mükemmelleşerek, kendi kendine yetme bakımından nihai noktayı temsil eden şehiri oluştururlar ve şehir kendinden önceki tüm birimlere karşı önceliklidir.

Aristo şehrin kendini oluşturan daha küçük birlikleri ya da toplulukları içinde eritmesine, onların yerine geçmesine karşı çıkar. Bu noktada Aristo Platon'dan farklı bir çizgide durarak, şehrin aşırı derecede birleşmesine karşı çıkar ve “bir devletin en üst birimi en yüksek iyiyi oluşturur” önermesini reddeder. Aristo'ya göre daha alt düzey birlikler daha üst düzeylere göre daha tercih edilebilir bir konumdadır. Şehir devlet, köy ve aile topluluğun türlerini oluşturmaktadırlar. Ancak daha alt düzeydeki topluluklar şehir devletin parçalarıdır.²⁰⁹

Aristo'nun çizdiği ideal devlet modeli subsidiarite ilkesinin uygulandığı bir devlet modeline oldukça yakındır. Aristo şehri ailelerin ve köylerin bir birleşimi olarak betimler ve Aristo'nun ideal şehrinde Platon'daki gibi kadınların ve mülkiyetin ortak kullanımı söz konusu değildir. Ancak Aristo'nun ideal devletinde subsidiarite ilkesinin

²⁰⁷ Éva Bóka, “The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought”, <http://www.ivan-herman.net/Eva/Past/Szubszidiaritaswpaper.pdf>, 11.06.2015, s. 6.

²⁰⁸ Aristoteles, *The Politics of Aristotle*, İngilizce'ye çev. E. Barker, Oxford, Clarendon Press, 1946, s. 1.

²⁰⁹ Nicholas Aroney, “Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas”, *Global Perspectives on Subsidiarity*, ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, s. 14.

uygulandığı bir devlet modelinden farklı düşen yanları da belirtmek gerekmektedir. Aristo'nun ideal devletinde çocukların tek elden eğitimi devletin görevleri arasındadır, daha alt düzey bir sosyal birimi oluşturan aile ve köyün bu noktada söz hakları bulunmamaktadır.²¹⁰

Thomas Aquinas ise üst düzeyin alt düzeyin özerk alanına müdahalesini insan onuru ve kamu yararı kavramları ile bağlantılandırmıştır. Thomas'a göre insan onuru bireye diğer sosyal gruplar ve devlet tarafından saygı gösterilip müdahale edilmeyecek bir özgürlük katmanı sağlamaktadır. Organik toplum düşüncesindeki katmanlar birbirinin özerk alanına ancak kamu yararının var olması halinde müdahale edebileceklerdir. Müdahalenin sınırını ise yine insan onuru oluşturmaktadır. Doğal hukuk perspektifinden bakılarak ortaya konulan insan onuru kavramı üst düzey katmanın bireye müdahalesinde saygı gösterilmesi gereken bir olgudur.²¹¹

Skolastik ortaçağ felsefesinin önemli öncülerinden olan bu düşünürün öğretisinde insan varlık olarak hem yeterli, hem yetersiz niteliklere sahiptir. Yani insan kendi amaçlarını tayin etmede yeterlilik gösterirken, amaçlarına ulaşmak için toplumun yardımına muhtaçtır. Birey ile en genel ve toplumsal birim olan *civitas* arasındaki gruplar da bazı amaçlarını tek başlarına gerçekleştiremezler. Siyasi iktidarın bireye ve diğer ara gruplara müdahalesini meşru kılan temel de bireylerin ve çeşitli ara grupların amaçlarına ulaşmada gösterdikleri yetersizlik ve bu anlamda müdahalenin oluşturduğu kamu yararıdır. Kendi kendine yetme anlamında kemale ermiş bulunan ve birey ile diğer ara gruplara amaçlarına ulaşmada yardım eden birim *civitas* siyasi birlik, bugünkü toplum yapısında ise devlettir.²¹²

Thomas Aquinas'ın Aristo'dan farklılaştığı bir nokta da bireyi tanımlamasında ortaya çıkmaktadır. Thomas Aquinas bireyi, Aristo'nun basit bir şekilde politik hayvan olarak tanımlamasından farklı olarak politik ve sosyal bir hayvan olarak tanımlar. Thomas Aquinas insan doğasının sadece politik ve sivil olmadığını aynı zamanda en üst derecede ailevi olduğunu da eklemiştir. Kullandığı terminolojiden yola çıkarak Thomas Aquinas'ın, kendi zamanında karşılaştığı aile, cemiyet, dini mezhep, lonca,

²¹⁰ Ibid, s. 18.

²¹¹ Antonio Estella, **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, ed. Paul Craig and Grainne de Búrca, New York, Oxford University Press, 2002, s. 77.

²¹² Canatan, Düşünce Tarihi, ss. 11 – 12.

üniversite ve daha birçok “politik olmayan” insan birliği ve topluluğu çeşitlerini Aristo’ya oranla daha çok vurguladığı anlaşılmaktadır.²¹³

Şehir devletin kendine yetme anlamında kemale ermesi konusunda da Thomas Aquinas’ın Aristo’nun görüşlerinden farklılaştığı noktalar bulunmaktadır. Aristo kendine yetme anlamında kemale erme bakımından aile ve mahalleden farklı olarak en üst seviyede şehir devletini görürken, Thomas Aquinas bu noktada göreceli bir yaklaşım sergilemektedir. Thomas Aquinas, genel olarak Aristo’yu takip etmekle birlikte, nasıl şehirler, eyaletler, krallıklar ve uluslar karşısında kendine yetme anlamında alt bir seviyede kalıyorlarsa, aile ve mahallelerin de şehirlere göre alt düzeyde olsa da bir anlamda kendine yetme noktasında bir yetenekleri vardır şeklinde bir görüş öne sürmektedir.²¹⁴ Bu da Thomas Aquinas’ın toplum düşüncesinin Aristo’dan farklılaşan taraflarının subsidiarite ilkesinin uygulanması açısından daha uygun bir zemin oluşturduğu anlamına gelmektedir. Çünkü kendine yetme noktasında farklı derecelerde kemale ermiş bulunan aile, mahalle, gibi alt düzey yapılar, şehir ve krallık gibi üst düzey yapılar karşısında kendileri hareket etme noktasında da bir meşruluk zemini bulmuş olmaktadır.

Aristo ve Thomas Aquinas’ın subsidiarite açısından en önemli özellikleri, ilkenin uygulanabileceği bir zemin olan birey ve toplum katmanlarını kabul eden bir organik toplum düşüncesini kabul etmeleri olmuştur. Ancak şu husus unutulmamalıdır ki hem Aristo’da hem de Thomas Aquinas’ta en büyük sosyal yapıyı oluşturan devlet bireye karşı öncelikli konumdadır.

2. Federalist Düşünce ve Subsidiarite İlkesi

Onaltıncı ve onyedinci yüzyıllarda modern devletin yükselişi ile birlikte iktidar kavramı devlet gücünün organizasyonu için bir enstrüman olarak ortaya çıktı. O dönem için politik tartışmaların en önemli konusu iktidarın tanımıydı. Kendisinden sonrakileri etkileyen iki düşünür olan Jean Bodin ve Johannes Althusius iktidar kavramını farklı şekilde yorumladılar ve iktidarın bölünememesi düşüncesine karşılık özerklik ya da başka bir tanımlama ile subsidiarite ilkesi doğdu.²¹⁵

²¹³ Aroney, op. cit., s. 20.

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Bóka, op. cit., s. 6.

Jean Bodin, 1576 yılında yayınlanan *Les six livres de la République* (Devlet Üzerine Altı Kitap) adlı başyapıtında, egemenliği merkezileşmenin tecessüm etmiş hali olarak tanımlamıştır. Bodin'in eseri üniter devletin klasik rasyonalizasyonu haline geldi: devlet otoritesi saf, merkezi ve bölünemezdir. Üstün egemen güç sadece Tanrı ve doğal hukuka karşı hesap verebilir olan monarka ait olmalıdır. Bodin'in düşüncesinde, güç piramidinin başında tüm güçlerin kendisinde toplandığı ve ilahi olarak belirlenmiş bir kralın bulunduğu bir merkezi devletin kurulması yer tutmuştur. Bodin'in bu devlet kavramı oldukça sabittir. Bu devlet düşüncesi basit ve tek bir emir komuta zincirinden ibarettir.²¹⁶

Bodin'in bu "monist" iktidar tanımı, Théodore Beze, Hotman, George Buchanan gibi, toplum ile prens arasında bir sözleşme bulunduğu ve prensin sözleşmeyi ihlal etmesi halinde toplumun direnme hakkı bulunduğunu ifade eden düalist toplumsal sözleşme teorileri ortaya koyan monarkomaklar tarafından eleştirilmiştir. Ancak Althusius ile daha sonraki sözleşmeciler ve döneminin monarkomakları arasında toplum düşüncesi açısından radikal bir farklılık bulunmaktadır. Bu farklılık diğer sözleşmecilerin toplumu bireylerden oluşan bir yapı olarak görürlerken, Althusius'un toplumu toplumsal gruptan oluşan bir yapı olarak görmesidir.²¹⁷

Federalist düşüncenin babası olarak nitelendirilen Althusius, Jean Bodin'in bu devlet düşüncesine karşı modern subsidiarite ilkesi ile de birçok açıdan benzerlik gösteren fikirler öne sürmüştür. Althusius'un siyaset teorisi ile yaşadığı dönem arasında büyük bağlantılar vardır. Althusius, Kalvinci bir teolog, üniversitede profesör ve Emden kentinde belediye başkanlığını da yapmış bir hukukçu ve siyaset adamıdır.²¹⁸ Althusius Almanya'da reform inancına kucak açmış ilk şehirlerden olan Frizya'nın doğusunda bir şehir olan Emden'in belediye başkanı olarak kendisini reform karşıtı hareketlerin fırtınası içerisinde bulmuştur. Dönemin mezhep çatışmaları ve yeni ortaya çıkan ulus-devlet ve iktidar tartışmaları arasında kendi şehrinin prens ve krala karşı görece özerkliğini devam ettirmeye çalışmıştır.²¹⁹

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Canatan, Düşünce Tarihi, s.17.

²¹⁸ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 16.

²¹⁹ Endo, op. cit., s. 2043.

Althusius 1603'te yazmış olduğu *Politica Methodice Digesta* (Politikanın Sistematik Analizleri) adlı kitabını 1610 ve 1614 yıllarında bu şartlara göre güncellemiştir. Althusius'a göre hiçbir insan kendi kendine yeterli değildir ve bu yüzden bir insan toplumdan izole olarak rahat bir şekilde yaşayamaz. Kişi başkalarının yardımına ya da desteğine ihtiyaç duyar; bu yüzden de aile, şehir, ya da devlet gibi birlikleri kurar, geliştirir ve korur. Althusius İncil içerisinde, insan ile Tanrı arasında bir bağ anlamına gelen feodus kelimesini alarak, bugünkü birliklere uygulayıp seküler hale getirmiştir. Bu kelime hiç şüphe yok ki bugünkü anlamı içerisinde kullandığımız federalizm kelimesinin kökenini oluşturmaktadır. Yarı-bağımsız şehirlere olan açık sempatisi ile Althusius iktidarın toptan, devleti meydana getiren şehirlere ve bölgelere ait olduğunu ifade etmiştir. Kutsal İmparatorluk'un bu yarı demokratik yorumu ile Althusius daha önce ifade edilen birliklerin özerkliğini, daha kuvvetli birliklerin gereksiz müdahalelerini dışta bırakarak korumaya çalışmıştır. Bu yorumları dolayısıyla Althusius bir subsidiarite savunucusu olarak görünmektedir.²²⁰

Althusius insanlar doğal olarak topluluklar halinde yaşadığı için, liberal düşüncenin öncülerinden ve çağdaşı John Locke'un aksine bireyin değil toplulukların hakları ile ilgilenmektedir. İnsanlar tarafından kademe kademe oluşturulan aileler, kurullu örgütlenmeler, şehirler, eyaletler ve cumhuriyet birbirini takip etmekte ama birbirlerinin yerine geçmemektedirler. Bir kademede ihtiyaçların karşılanamaması halinde ancak bir üst kademeye geçilmektedir. Althusius her kademenin özerkliğinin korunması noktasında hassastır. Bir kademe ancak bir sorunu çözemediği zaman bir üst topluluğa başvurmaktadır. Her topluluğun kendi kendine yetmesi amacı Althusius'un düşüncesinde bir ideal olarak mevcuttur. Ancak bu ideale ulaşmak imkansız olduğundan gerekli olduğunda bir üst gruba başvurmak zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Althusius eserlerinde subsidiarite kavramını kullanmamıştır ancak düşüncesindeki toplumsal örgütlenme biçimi, alt grupların özerkliklerinin korunup ancak yetersizlikleri halinde üst gruba başvurulması ve sorunların hep çözülebilecekleri en alt kademede çözümleri gibi fikirler subsidiarite ilkesinin temellerini oluşturmaktadır.²²¹

²²⁰ Ibid, s. 2042 – 2041.

²²¹ Gülçin Balamir Coşkun, "Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Fakültesi Dergisi**, S. 37, (Ekim, 2007), s. 9.

Althusius toplulukları ve birlikleri, araçsal ve doğaları gereği olarak bireyin ihtiyaçlarına yardımcı olma (*subsidia*) noktasında sorumlu olarak görmektedir. Politik otorite bireyler arasındaki değil bu birlikler arasındaki sözleşmelerin temelinden doğmaktadır. Althusius'un subsidiarite anlayışında dikkat çeken bazı yönler vardır. İlk olarak Althusius'un subsidiarite anlayışı şehir gibi yerel birimlerin merkezi otorite karşısındaki korunmuşluğuna güçlü bir şekilde bağlıdır. İkincisi, bu subsidiarite anlayışı mevcut altbirimleri verili olarak alır. Yani bu düşünüş tarzı yerel otoritelerin bireylere ya da diğer meşruluk standartlarına karşı nasıl tavır alacağı noktasında az miktarda sınıra sahiptir. Üçüncüsü, bu görüşte bir politik düzenin kamu yararı üye birimlerin korunmuşluklarına saygı göstermek noktasında sınırlıdır.²²²

Althusius'un düşüncesindeki toplum yapısı topluluklar arasındaki sözleşmeye dayalıdır. Althusius bu sözleşmede alt gruplar ile üst gruplar arasındaki ilişkinin oldukça ayrıntılı ve belirli olması gerektiğini ifade etmiştir. Bunun sebebi ise üst grupların alt grupların özerkliklerini zedeleyecek faaliyetlerde bulunma eğilimlerinden duyulan kuşktur. Althusius'un toplum düşüncesinde üst grupların alt gruplar için gerçekleştirdikleri faaliyetler açısından, alt grupların yönetici heyetlerinin denetleme yetkisi bulunmaktadır. Althusius'a göre devleti oluşturan toplumsal sözleşme bireyler arasında değil topluluklar arasındadır ve bunun sonucu olarak doğal aile yapılanmasından başlayarak her topluluğun bir sözleşme ile birleşip bir üst topluluğu oluşturması durumu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca Althusius'un düşüncesinde bir topluluğu oluşturan alt toplulukların hakları ve özerklikleri, bu üst topluluğu oluşturduktan sonra sona ermez. Althusius'a göre din konusu dışında hiçbir konuda üst düzey otoriteler, alt düzey otoritenin kendine özgü sorun ve düzenlemelerinden oluşan faaliyet alanına müdahale edemez.²²³

3. Liberal Düşünce ve Subsidiarite İlkesi

Althusius ile hemen hemen aynı dönem boyunca John Locke hükümet gücünün müdahalesinin sadece insanların kendi problemlerini çözemedikleri durumlarla sınırlı olması gerektiğini savunmuştur. John Locke'un Althusius'tan farklı olarak birey ve

²²² Andreas Føllesdal, "Competing Conceptions of Subsidiarity", *Nomos LV Federalism and Subsidiarity*, S. 55, (2014), s. 216.

²²³ Coşkun, op. cit., s. 9 – 10.

hükümet arasında bir ayrım yaparak topluma dikotomik bakışına rağmen, Kalvinizm'in de etkisi ile subsidiarite ile ilişkili olduğu söylenebilir.²²⁴

Onsekizinci yüzyılda, Montesquieu devletin işlevinin ikincil ve destekleyici olması gerektiğini ileri sürmüştür. Wilhelm von Humboldt ondokuzuncu yüzyılda bu liberal yorumlardan birini öne sürmüştür. Humboldt'un devletin rolü üzerindeki görüşüne göre eğer bireyler kendi amaçlarını gerçekleştirme imkanına sahipse devlet bireylere müdahale etmemelidir. Humboldt'un bu görüşü üst düzey organizasyonun müdahalesini kısıtlaması sebebiyle negatif subsidiaritenin alanına denk düşmektedir.²²⁵

Liberal devlet teorisine göre bir araç olarak insan çeşitli ihtiyaçlarını karşılamak üzere ortaya çıkmıştır. İnsan ihtiyaçlarını gidermek için ortaya çıkan devlet insanın hürriyetini sınırlamamalıdır. Devletin amacı insanın hürriyetini tam anlamıyla gerçekleştirmektir. Locke'a göre doğal olmayan ve belli bir hedefin gerçekleştirilmesi amacıyla ortaya çıkan aile ve toplum gibi yapıların birey üzerindeki otoriteleri bireye göre ikincil konuma sahiptir. Liberal teoride birey lehine olarak frenlenerek bireysel özgürlüklerin kendisine karşı korunduğu devlet, doğal olmadığı için bireye göre ikincil konumdadır.²²⁶

Robert von Mohl ve George Jellinek, 1800'lü yıllarda subsidiarite ilkesi ile devletin daha çok yetkilendirilerek bireyin özgürlüğünün sağlanabileceği ile birey özgürlüğünün ancak devletin yetkilerinin ve faaliyet alanının sınırlandırılarak gerçekleştirilebileceği düşüncesini bir araya getirmeye çalışmışlardır. Buradan yola çıkılarak varılan sonuç subsidiarite ilkesinin devletin görev ve amaçlarını sınırlandırmadığı ama devletin serbest bireysel girişime ancak görevlerini gerçekleştirmede yetersizlik gösterdiğinde ya da bu görevi daha etkin bir biçimde yerine getirebileceği zaman müdahale edebileceği neticesini ortaya çıkardığıdır.²²⁷ Mohl, birey ve gruplar yeterli ise devletin müdahale etmemesini savunmasının yanında ayrıca devletin müdahalesinin kabul edilebileceği durumlarda da bu müdahalenin amaç ile orantılı olması gerektiğini savunmuştur. Jellinek ise yukarıdaki görüşünün

²²⁴ Endo, op. cit., s. 2041.

²²⁵ Ibid, s. 2042 – 2041.

²²⁶ Canatan, Düşünce Tarihi,, s. 21.

²²⁷ Özel, op. cit., s. 27.

yanında ortaya koyduğu “devlet amacı” teorisi ile devleti amaç olmaktan çıkarmıştır. Jellinek’e göre devletin amacı devletin dışında ve devlet dışından belirlenebilir bir niteliğe sahiptir dolayısıyla devlet dışarıdan belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesi açısından bir araçtan ibarettir. Hukuk yapma, savunma gibi bazı işler devletin münhasır alanına girmekle birlikte, eğitim, ticari yatırımlar, sağlık gibi alanlarda devlet sadece düzenleyici, destekleyici, teşvik edici ve yönlendirici bir işleve sahip olmalı, bu alanlarda bireye ve topluma mümkün olduğu kadar geniş yer sağlamalıdır.²²⁸

Ayrıca bazı ulusal anayasalar da bu liberal akımı takip etmişlerdir. Örneğin ABD Anayasası’nda yapılan 10. değişiklik şu ifadelere yer vermektedir: “*Anayasa tarafından Birleşik Devletlere verilmeyen veya Anayasa tarafından eyaletlere yasaklanmayan yetkiler, eyaletlere veya halka aittir.*”²²⁹ 1848 İsviçre Anayasası’nın 3. maddesi de bu konuda bir örnek teşkil etmektedir. İki madde de merkezi otoritenin elinde bulundurduğu yetkilerin kural değil istisna olduğu noktasını açıklıkla ifade etmişlerdir. ABD Başkanı Abraham Lincoln 1854 yılındaki bir konuşmasında şu ifadeleri kullanmıştır: “*Hükümetin meşru amacı, yapmaları gereken şeyi bireyler topluluğu için, onların kendi ayırık ve bireysel kapasiteleri ile hiçbir surette yapamayacakları ya da iyi bir şekilde gerçekleştiremeyecekleri şeyleri yapmaktır. Kişilerin bireysel olarak kendileri için iyi bir şekilde yaptıkları işlere devlet hiçbir surette karışmamalıdır.*”²³⁰ Bu alıntı Avrupa’daki subsidiarite kavramı ile Amerikan federalizmi arasındaki bağlantıyı göstermesi bakımından önemlidir.²³¹ 1861’de John Stuart Mill de şu sözleri söylemektedir: “*Bir ülkedeki kamu işlerinin sadece küçük bir bölümü merkezi otorite tarafından iyi bir şekilde ve güvenli olarak gerçekleştirilebilir.*”²³² Mill’e göre merkezi hükümet tarafından belirlenen politikaların uygulama aşaması yerel otoritelere bırakılmalıdır.²³³

²²⁸ Canatan, Düşünce Tarihi, s. 22.

²²⁹ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd-anayasasi.pdf>, 15.06.2015.

²³⁰ Abraham Lincoln, “Fragment on Government”, 1854, <http://hd.housedivided.dickinson.edu/node/40487>, 15.06.2015.

²³¹ Endo, op. cit., s. 2040.

²³² John Stuart Mill, **Representative Government**, London, Parker Son and Bourn, 1861, s. 226.

²³³ Endo, loc. cit.

4. Katolik Sosyal Doktrinde Subsidiarite İlkesi

Subsidiarite ilkesi, bu ad altında kullanılmamakla birlikte ilk defa Papa XIII. Leo tarafından 1891 yılında çıkartılan, Rerum Novarum adlı Papalık genelgesinde ifade edilmiştir. Rerum Novarum, fakirlerin kapitalizm tarafından sömürülmesini eleştiren esaslar getirmiş ve Katolik Kilisesi’ni sosyalizmden koruma amacıyla çıkarılmıştır. *“Genel menfaatin tehlikeye girdiği ya da belli sınıfların zarar gördüğü ya da zarar tehdidi altında olduğu hallerde, bu hal başka bir şekilde karşılanamıyor ya da önlenemiyorsa, kamu otoritesi bu hallerle uğraşmak için işe dahil olmalıdır. Bu hem toplumun menfaatine hem de bireyin menfaatinedir”*²³⁴ şeklindeki ifadeler Katolik Kilisesi’nin devletin müdahalesini ancak bireysel ya da alt toplumsal düzeyde problemlerin halledilmesinin mümkün olmadığı hallerde meşru gördüğünü yani pozitif subsidiariteyi kabul ettiğini işaret etmektedir. Aynı genelgedeki *“Devlet bireyi ya da aileyi sindirmemelidir. Birey de aile de, kamu yararı ve diğer bireylerin menfaatleri ile uyumlu olmak koşuluyla, özgür ve kısıtlanmamış hareket kabiliyetine sahip olmalıdır”*²³⁵ ifadesi negatif subsidiaritenin Katolik Kilisesi tarafından kabul edilmiş olduğunu göstermektedir.

Subsidiarite ilkesinin ilk defa bu isim altında yer aldığı belge Papa XI. Pius tarafından 1931 yılında Rerum Novarum’un kırkıncı yılı münasebetiyle çıkartılan ve papalığa ait bir genelge niteliğinde olan Quadragesimo Anno belgesidir. Bu belgede ilkenin geniş bir formülasyonu verilmiştir: *“Sosyal felsefenin bu en önemli ilkesi değiştirilmemeli ve zayıflatılmamalıdır. İlke kendi girişimleri ve kendi anlamları ile uygulamaya yeterli oldukları güçlerin insanlardan alınıp topluma verilmemesinin zorunluluğu anlamına gelmektedir. Kendi kendilerine yerine getirmeye yeterli oldukları işlevleri alt düzey gruplardan alarak üst düzey daha geniş bir gruba vermek adaletsizlik olduğu gibi toplumsal düzeni de ciddi bir biçimde zedeleyecektir. Bir müdahalenin doğal amacı toplumun üyelerini yok etmek ya da onları sindirmek değil onlara yardım etmektir.”*²³⁶

²³⁴ Rerum Novarum, http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html, 23.06.2015.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Pius XI, Quadragesimo Anno (1931), http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, 10.06.2015.

Subsidiarite ilkesinin ilk kez 1931 yılında ortaya atılması bir rastlantının değil dönemin şartlarının zorunlu kıldığı bilinçli bir tercihin sonucudur. Dönemin Avrupa'sına bakıldığında, bireye ve bireyciliğe kuşku ile bakan ve totaliter rejimler olan, İtalya'da Faşizm'in iktidara geldiği ve Almanya'da Nazilerin iktidara yürüdüğü bir zaman dilimidir. Ayrıca Rusya'da da farklı bir totaliter yapı arz eden Komünizm iktidarını pekiştirmiş vaziyettedir. Dünyadaki konjonktürel gelişmeler bireyin ve alt düzey sosyal grupların ezilmesine zemin hazırlayacak vaziyettedir. Kilise bu şartlar altında –kendisi de bir ara grup olarak- bu totaliter rejimlerin getirdiği endişe ile bireye ve diğer ara gruplara devlet karşısında öncelik tanıyan subsidiarite ilkesini ortaya atmıştır.²³⁷

Bildirge *“Kurumların ıslahından bahsederken ilk olarak devlet akla gelmektedir. Ama bu onun faaliyetlerinden beklenen evrensel refah olarak değil bireyselcilikten doğan kötülükten gelen şeylerden kaynaklanmaktadır. Bireyselcilik bir zamanlar çeşitli örgütler vasıtasıyla yüksek derecede gelişen zengin sosyal hayatı çökertmiş hatta bitme noktasına getirmiştir. Öyle ki ortada sadece birey ve devlet kalmıştır. Bu sosyal yönetim kayboduğu için ortadan kalkan örgütlerin uğraştığı tüm yükü üzerine alması dolayısıyla devletin kendisi için büyük bir zarar oluşturmaktadır. Devlet bitmez tükenmez görev ve vazifeler altında bunalmış ve ezilmiştir”*²³⁸ cümleleri ile sadece birey ve devletin kabul edildiği, ara sosyal düzeylerin reddedildiği liberal toplum anlayışına karşı çıkmaktadır.

Bu karşı çıkış sonrasında birey-toplum-devlet üçlüsü açısından bir yetki paylaşımı ilkesi olarak subsidiarite ilkesi önerilmektedir. *“Tarihin açık olarak ortaya koyduğu gibi, yeni koşullarda eskiden (daha) küçük topluluklar tarafından yerine getirilen ödevler şimdi artık sadece (daha) büyük topluluklar tarafından yerine getirilebilmektedir; bununla birlikte şu en üstün sosyal felsefe ilkesi her zaman için değiştirilmeden ve saptırılmadan uygulanmalıdır: Bireyin kendi girişimi ve kendi gücüyle yapabilecekleri ondan alınarak topluluk işlevleri arasına alınamayacağı gibi, (daha) küçük ve alt düzeydeki toplumsal yapıların yerine getirebilecekleri işler için daha büyük ve üst düzeydeki toplulukların müdahale etmesi de hakkaniyete aykırıdır. Böyle bir müdahale toplum düzenine zarar verir. Her toplumsal eylem, kavramsal*

²³⁷ Canatan, Totaliterizme Karşı, s. 136.

²³⁸ Pius XI, loc. cit.

olarak ve doğası gereği ikincildir (sözcüğün tam anlamıyla subsidiar); toplumsal bünyenin üyelerini desteklemeli, kesinlikle onların yerine geçmemelidir. Devlet alt düzeyde görülebilecek işleri daha küçük topluluklara bırakmalıdır. Böylece devletin kendisi de önderlik, düzenleme, denetim gibi yönleriyle sadece kendi yetki alanına giren işlere müdahale için daha özgür ve daha etkili müdahaleye hazır olacaktır. Devlet gücünü elinde bulunduranlar şundan emin olmalıdırlar ki değişik toplumsal düzeylerdeki çoğulcu yapı subsidiarite ilkesinin sıkı bir uygulanmasıyla ne kadar iyi gözetilirse toplumsal otorite ve üretkenlik de o kadar güçlü olur; devletin de işleri daha iyi gider.”²³⁹

Katolik Kilisesi’nin sosyal teorisinde yer alan subsidiarite ilkesi bir sosyal felsefe ve etik ilkesi olarak, toplumsal ve siyasi yaşamı ilgilendiren her alanda bireyin ve ona yakın toplumsal düzeylerin alanlarının ve önceliklerinin korunmasını amaçlamaktadır. Aynı zamanda üst düzey birimler ancak alt düzey birim yetersiz kaldığında ve bu yetersizlik oranında harekete geçecektir.²⁴⁰

Katolik Kilisesi’nin güncel ilmi hali subsidiarite düşüncesini daha kısa ve öz bir biçimde ortaya koymaktadır: “Üst düzeydeki bir topluluk, alt düzeydeki bir topluluğun iç dünyasına müdahale etmemelidir. Onları işlevlerinden mahrum etmek yerine ihtiyaç halinde onları desteklemeli ve sürekli olarak ortak çıkarı gözetmek suretiyle alt düzey topluluğun faaliyetlerinin toplumun geri kalanın faaliyetleri ile koordinasyon halinde olmasına yardım etmelidir.”²⁴¹

C. Pozitif ve Negatif Subsidiarite

Subsidiarite ilkesi temelde bir çelişik bir durumu bünyesinde barındırmaktadır. Öncelikle devletin yerel yönetimler ile orta yetki alanlarında ikincil bir konumda olmasını yani müdahale etmemesini öngörmekte ancak belli durumların oluşması halinde devletin müdahalesini de meşrulaştırmaktadır. Ancak doktrinde bu yardımın yüreklendirici ve özerkliği teşvik edici bir yardım olacağı noktası üzerinde durularak bu çelişik iki işlev bağdaştırılmaya çalışılmıştır.²⁴²

²³⁹ Canatan, Totaliterizme Karşı, s. 142.

²⁴⁰ Ibid, s. 143.

²⁴¹ Halberstam, op. cit., s. 34.

²⁴² Komisyon, op. cit., s. 27.

Subsidiarite ilkesinin ilk tanımlandığı yer olan Quadragesimo Anno'da da belirtildiği üzere ilke pozitif ve negatif olmak üzere iki yöne sahiptir. Subsidiarite ilkesinin negatif yönü, alt düzey toplulukların, en üstte devletin bulunduğu üst düzey toplulukların içerisinde eritilmemesini ifade etmektedir. Bugün subsidiaritenin genelde üzerinde durulan yönü budur ancak bu işin sadece bir yönünü oluşturmaktadır. Subsidiarite ilkesinin pozitif yönü, bir topluluğa yardım edildiğinde, bu yardımın yardım edilen topluluğu cesaretlendirme ve güçlendirme amacına yönelmesi gerektiğini ifade etmektedir.²⁴³

Endo subsidiaritenin negatif ve pozitif yönlerini aşağıdaki gibi formüle etmiştir:

Negatif yönü:

1. Eğer alt düzey birim amacını başarı ile yerine getiriyorsa, üst düzey organizasyon ona müdahale edemez,
2. (Daha sıkı bir yorum) Eğer alt düzey organizasyon amacını yerine getirebiliyorsa, üst düzey organizasyon müdahale etmemelidir,
3. (Başka bir yorum) Üst düzey organizasyon bu konuda yetkilendirilmemişse müdahale edemez.

Pozitif yönü:

1. Eğer alt düzey birim amacını başarılı bir şekilde yerine getiremiyorsa, üst düzey organizasyon müdahale edebilir.
2. (Daha güçlü bir ifade olarak) Eğer alt düzey birim amacını tek başına yerine getiremiyorsa, üst düzey organizasyon müdahale etmelidir.
3. (Başka bir yorum) Üst düzey organizasyon bu konuda yetkilendirilmişse müdahale edebilir ya da etmek zorundadır.²⁴⁴

²⁴³ Patrick McKinley Brennan, "Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine", **Global Perspectives on Subsidiarity**, ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, s. 35.

²⁴⁴ Endo, op. cit., s. 2053 – 2054.

Politik hayattan örnek vermek gerekirse, 1991 Maastricht Zirvesi'nin hazırlık çalışmaları süresinde Avrupa Parlamentosu'nda bir gruba sahip olan Avrupa Birleşik Solu ilkenin pozitif kısmını vurgularken, İngiliz muhafazakarları subsidiarite ilkesinin negatif yönünün altını çizmişlerdir. Her iki görüş de Maastricht Anlaşması'nın son metninde kendisine yer bulmuştur.²⁴⁵

İlke merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uygulandığında merkezi yönetime pozitif yükümlülükler ve negatif yükümlülükler olmak üzere iki tarzda yükümlülükler yüklemektedir. Bunlardan ilki olan pozitif yükümlülük, merkezi yönetimin yeterli kaynaklar sağlayarak ya da yerel yönetimin görevleri yerine getirmede yetersiz kaldığı ya da bunun ortaya çıktığı durumlarda hizmeti tekrar özerk yerel yönetime devredecek şekilde ifa etmesidir. Negatif yükümlülük ise merkezi yönetimin yerel yönetim tarafından görülebilecek işlerde müdahale etmemesi yükümlülüğü olarak ortaya çıkmaktadır.²⁴⁶

D. Yatay ve Dikey Subsidiarite

Subsidiarite ilkesinin kendi içerisinde yapılan bölümlendirmelerden bir tanesi de yatay ve dikey ya da bölgesel ve bölgesel olmayan subsidiarite kavramları şeklinde yapılan ayrımdır.

Subsidiarite Katolik Kilisesi'nin kullandığı anlamı ile özel sektör ile kamunun alanları arasında bir sınırlama yapmak maksadını gütmektedir. Aile, kilise, iş gruplar gibi her “doğal” grup kendi özerk alanlarına sahiptirler. Bu gruplar yer ya da bölge kavramları ile izah edilmeye müsait yapılar değildir. Ancak ilke daha sonraları bir değişim geçirerek yer ve bölge kavramları ile açıklanabilecek yapılar arasındaki yetki paylaşımı açısından kullanılan bir ilke olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu yetki paylaşımı örneğin AB, devlet, bölgesel otorite gibi yetki düzeyleri arasında yapılmaktadır ve bunların her biri yer ve bölge olarak tasavvur edilebilir kurumlardır.²⁴⁷

Dikey subsidiarite, yerel düzey ile merkezi düzey ya da egemen devletler ile uluslararası kurumlar arasındaki yetki paylaşımında karşımıza çıkan ve bunlar

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 5 – 6.

²⁴⁷ Endo, op. cit. s. 2052.

arasındaki doğru ilişkiyi belirlemede kullandığımız kavramı ifade etmektedir. Yani daha önceki bölümlerde de ifade edildiği üzere ortak yetki alanlarında üst düzey otorite, alt düzey otoritenin yerine geçmemeli ancak ona yardım etmelidir. Yardım maksadıyla müdahale alt düzey otoritenin hedeflediği amacı yerine getirme noktasında acze düştüğü hallerde olmalı ve alt düzey o amacı yerine getirebilecek hale geldiğinde onun özerkliğine saygı duyulmalıdır.²⁴⁸

Yatay subsidiarite kavramı ise Katolik Kilisesi'nin kullandığı orijinal manası ile kamu ile sosyal birimler arasındaki yetki ve fonksiyon paylaşımını ifade eder. Yatay subsidiarite kavramına göre toplum ve orta derecedeki birimler devlete göre önceliklidir. Devlet toplumun yerine geçmek için değil ancak toplum hedeflediği maksatları gerçekleştirmek ya da kendi ihtiyaçlarını karşılamak noktasında acze düştüğünde ona yardım etmek için vardır. Yatay subsidiarite kavramı dahilinde düşünüldüğünde birey ve devlet arasındaki ailelerden şirketlere, derneklerden sivil toplum kuruluşlarına kadar tüm ara düzey sosyal yapılar şu anki modern devlet anlayışını düzeltecek bir potansiyeli içerecek biçimde yeniden ortaya konulmuş olmaktadır.²⁴⁹

II. Karşılaştırmalı Hukukta Subsidiarite İlkesi

A. AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi

1970'li ve 80'li yıllar boyunca subsidiarite fikri gittikçe görünür hale gelmiş ve kendisine Avrupa Topluluğu'nun resmi belgelerinde yer bulmaya başlamıştır. Bu aşamada dönemin Avrupa Komisyonu başkanı Jacques Delors'un güçlü desteği subsidiarite ilkesinin Avrupa çapında tartışılmasının önemli etkenlerinden biri olarak görünmektedir.

Subsidiarite ilkesi yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında öncelemekle, görev ve yetkilerin yerel yönetimlerden alınarak daha üst idari birimlere verilmesi noktasında yerel yönetimler açısından bir güvence teşkil etmektedir. İlke politik bilinçte ilk defa 19 Ekim 1989'da Münih'te toplanan ve Avrupa Topluluğu'nun üye

²⁴⁸ Alessandro Colombo, "Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation", **Subsidiarity Governance Theoretical and Empirical Models**, New York, Palgrave Macmillan, 2012, s. 6.

²⁴⁹ Ibid.

devletlerinin eyalet, bölge ve özerk yönetimlerinden katılımların olduğu (Bölgeler Avrupası) adlı konferansta, eski Bayern Başbakanı Max Streibl'in çağrısıyla yerini almıştır.²⁵⁰ Avrupa bütünleşmesi sürecinde özerk alanlarını korumak isteyen Alman eyaletlerinin bu konudaki endişelerini uluslararası düzeydeki toplantılarda, anılan toplantıda olduğu gibi dile getirmeleri ile ilkenin Avrupa ölçeğinde gündeme gelip, giderek güncellik kazanması aynı dönemde olmuştur. Alman eyaletleri subsidiarite ilkesini AB içerisinde kaybedeceklerinden endişe ettikleri hak ve yetkilerinin korunması açısından bir güvence olarak görmüşlerdir.²⁵¹ Yani Avrupa Birliği hukukunda temel olarak üye ülkeler ile AB'nin yetki alanlarını belirleme açısından tartışılan subsidiarite ilkesi, AB tarafından yerel yönetimlerin merkezi yönetim ve AB yönetimi karşısında hak ve yetkilerini güçlendirme ve özerkliklerini koruma çabaları sonucunda gündeme alınmıştır.

Subsidiarite ilkesinin AB'nin anahtar kavramlarından biri haline gelmesinin esasen üç nedeni vardır: Bu nedenlerden ilki AB'de Ortak Pazar programının uygulanması ile birlikte tüm politik alanlarda ortaya çıkan yoğun düzenleme gereksinimidir. İkincisi, küresel eğilimlere karşı yerel yönetimlerin ortaya çıkan tepkisidir. Üçüncüsü ise, Ortak Pazar programı ile birlikte birinci sıradaki karar düzeyi haline gelen AB ile diğer yönetim düzeylerinin yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının ve bu paylaşımın kurallara bağlanmasının zorunlu hale gelmesidir. Subsidiarite ilkesi ile hem eyaletler, bölgeler ve yerel yönetimler gibi yönetim basamakları korunacak ve güçlendirilecek hem de demokratik, etkili ve yurttaşa yakın bir yapı kurulacaktır.²⁵²

İlke bir hukuki kavram olarak ilk defa AB'nin kurucu anlaşması olan Maastricht Anlaşması'nda kullanılmıştır. Anlaşmanın A maddesinde subsidiarite ilkesinin unsurlarından birisi olan *“kararların vatandaşa mümkün olan en yakın şekilde alındığı”*²⁵³ ifadesi kullanılarak Anlaşmanın genel amacı bakımından ilkenin önemini vurgulamıştır. Anlaşmanın, *“Topluluk bu andlaşma ile kendisine tanınan yetkiler ve hedefler sınırında faaliyet gösterir. Kendi münhasır yetkisine girmeyen alanlarda ise, Topluluk, yetki ikamesi (subsidiarity) ilkesine uygun olarak ve söz konusu faaliyetin*

²⁵⁰ Franz-Ludwig Knemeyer, “Subsidiaritaet - Föderalismus – Regionalismus – Desentralisation – Kommunale Selbstverwaltung”, **Europa der Regionen- Europa der Kommunen**, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, s. 38'den aktaran Özel, op. cit., s. 29.

²⁵¹ Kalabalık, loc. cit.

²⁵² Özel, op. cit., s. 34.

²⁵³ Maastricht Anlaşması, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2838,maastrichttrpdf.pdf?0>, 10.06.2015.

*hedefleri üye devletler tarafından tatminkar bir ölçüde gerçekleştirilemeyeceği ve dolayısı ile öngörülen faaliyetin boyutları ile etkileri Topluluk seviyesinde daha iyi gerçekleştirilebileceği ölçüde müdahalede bulunur”*²⁵⁴ biçimindeki 3b maddesi hükmü ile subsidiarite ilkesi yetki alanları açısından AB’nin temel ilkesi haline gelmiştir.

Avrupa Konseyi 11 – 12.12.1993 tarihindeki toplantısında, Komisyonun önerisi üzerine, toplantı sonuç bildirisinin birinci ekine subsidiarite ilkesinin uygulanması noktasındaki genel görüşünü eklemiştir. Bu genel görüşün temelinde Maastricht Sözleşmesi’nin 3b maddesi yatmaktadır. Görüş aşağıdaki tartışmaları öngörür:

1. “Kendisine sözleşmeyle sağlanan yetki alanlarında AB’nin gerçekten bir önlemi bulunmakta mıdır?
2. Birlik, görevli olmalı mıdır? Burada kastedilen, Birliğin yetkisi olmadığı alanlardır. Öngörüler ayrıca aşağıdaki konulara yöneliktir.
 - Uluslararası hareket tarzları,
 - Üye devletlerin tek başına yaptığı girişimlerde muhtemel yapamama durumu,
 - Projelerin büyüklükleri nedeniyle AB’nin yetkili kılınmasının avantajları,
 - Üçüncü ülkeler karşısında bütüncül bir duruşun gerekliliği,
 - Üye devletlerce görevlerin gerçekleştirilmesi durumunda, Birlik amaçlarının gerçekleştirilememe tehlikesi.
3. Tek başına yetkililikten bağımsız olarak, bu genel düşünce, şunları öngörmektedir:
 - En düşük mali ve yönetsel yükümlülüklerle göre eşgüdümleme,
 - Üye devletlerin karar alanlarını korumak,

²⁵⁴ Ibid.

- Basit şeklin seçimi,
- Üye devletler arasında işbirliğinin teşvik edilmesi,
- İlgili üye devletlere ilişkin önlemlerin sınırlanması.”²⁵⁵

Sınırları belli olmayan politik tartışmalarda olduğu gibi subsidiarite tartışması da Avrupa çapındaki akademik ve politik çevrelerde kendi taraftarlarını ve karşıtlarını ortaya çıkarmıştır. Bir kesim ilkeyi Avrupa’nın yeni muazzam adli ideali olarak göklere çıkarırken; kimileri de aslında anlamsız olduğunu iddia ettikleri ilke ile dalga geçmeyi seçmişlerdir. Fakat bu tartışmalar ilkenin yürürlükten kaldırılması sonucunu ortaya çıkarmamış aksine üye devletler ilkeyi açıklığa kavuşturmak, geliştirmek ve uygulamak noktasında politik anlamda büyük çaba sarf etmişlerdir. Maastricht Antlaşması sonrasında bu anlamdaki en dikkate değer çaba, 1996’da hükümetler arası bir konferansta ulaşılan Subsidiarite ve Orantılılık İlkesinin Uygulanmasına Dair Protokol adlı mutabakat olmuştur. Daha sonra bu metin Amsterdam Antlaşması ile bağlantı haline girmiş ve sonra da Avrupa Birliği Antlaşmasına eklenmiştir.²⁵⁶

Günümüzde ise Avrupa Birliği Antlaşması’nın 5. maddesinin 3. fıkrasında subsidiarite ilkesi düzenlenmektedir. Düzenlemede “*Katmanlı yetki (subsidiarite) ilkesi gereğince, Birlik, münhasır yetkisine girmeyen alanlarda, sadece, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterli biçimde gerçekleştirilemeyeceği ve fakat söz konusu eylemin boyutu ya da etkileri itibarıyla Birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer*”²⁵⁷ hükmü yer almıştır. Bu hüküm ile tanınan subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği’ne üye nispeten küçük devletler açısından, Bakanlar Konseyi’nin karar alma nisabının oy birliğinden nitelikli çoğunluğa geçmesi dolayısıyla hak ve yetkilerine saygı gösterileceği noktasında bir garanti sağlaması beklenmiştir.²⁵⁸

AB düzenlemelerine göre subsidiarite ilkesi AB’nin münhasır yetki alanına girmeyen konularda meselelerin üye devletler tarafından çözülmesinin daha iyi

²⁵⁵ Özel, op. cit., ss. 35 – 36.

²⁵⁶ Carroza, op. cit., s. 51.

²⁵⁷ Avrupa Birliği Antlaşması, <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, 10.06.2015.

²⁵⁸ Calabresi ve Bickford, op. cit., s. 125.

olduğunu ifade etmektedir. Bu noktalarda merkezi otorite yani AB kurumları müdahil olmamalıdır ki, meseleler üye devletler düzeyinde çözülebilirsin.²⁵⁹

B. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Felsefi alanda da ismi konulmadan farklı unsurlarının, farklı felsefi ekollerce benimsenmesi gibi subsidiarite ilkesi adı konulmadan bazı belgelerde -farklılıklar içermekle birlikte- düzenlenmekte ve temel prensip itibarıyla çoğu Avrupa ülkesinin mevzuatında bulunmaktadır. İlkenin adının konması ve ülke anayasalarına girmesi çok daha sonra olmuştur. Bununla benzer olarak ilke Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda da düzenlenmiş ancak orada da subsidiarite terimi kullanılmamıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı başlıklı 4. maddesinin 3. fıkrasındaki düzenlemede *“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır”*²⁶⁰ hükmü yer almaktadır. Bu iç kamu hukuku açısından subsidiarite ilkesinin tipik bir tanımıdır.

Bu fıkra da geçen görevin kapsam ve niteliği az veya çok objektiflik arz eden kriterler olmakla birlikte, yetkinlik ve ekonomi kriterleri kapsamı ve sınırları belli olmayan, oldukça sübjektif nitelik arz eden iki kriter olarak karşımıza çıkmaktadır.²⁶¹

Bu tanım kendi yasamalarında uygun çalışmalar yapacak olan taraf devletler açısından genel bir kapsam ve standart sunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yaptığı bu tanımda geçen “tercihan” kelimesi vatandaşa en yakın kriterine atıfta bulunduğundan politik bir seçimi ifade etmektedir.²⁶² Tercihan kelimesinin kullanılması yani vatandaşa yakın olan makamların tercih sebebi görülmesi, fıkra hükmü ile subsidiarite ilkesine eşit değer kazandırmaktadır.²⁶³ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde *“Gerçek yetkilerle donatılmış yerel*

²⁵⁹ Gabriël Moens ve John Trone, **Commercial Law of the European Union**, London, Springer, 2010, ss. 27 – 28.

²⁶⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, 15.05.2015.

²⁶¹ Delcamp, op. cit., s. 14.

²⁶² Ibid, s. 13.

²⁶³ Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 7.

makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağı” şeklinde ifadesini bulan görüş de subsidiarite ilkesinden esinlenmiş gibi görünmektedir.

Merkezi idarenin müdahalesi açısından bakıldığı zaman, Şart diğer belgelere nazaran çok açık bir şekilde subsidiarite ilkesinin ikinci kısmını oluşturan müdahale hakkında üst düzey makamların alt düzey makamların görevlerini gerçekleştirebilmeleri açısından onlara yardımcı olmalarını düzenlemiştir.²⁶⁴ Özellikle 9. maddenin ilk 4 fıkrası bu konuda örnek teşkil etmektedir:

- 1- *“Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.*
- 2- *Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.*
- 3- *Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.*
- 4- *Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.”* (Türkiye bu paragrafa çekince koymuştur.)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinin 5. fıkrasında geçen *“Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.”* hükmünün son cümlesi ile aynı maddenin 6. fıkrasında geçen *“Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel*

²⁶⁴Delcamp, loc. cit.

özgürlüklerine halel getirmeyecektir.” hükmü merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahale etme yetkilerinin sınırlarını oluşturmaktadır. Bahsedilen hükümler ile merkezi yönetimin yerel yönetimlere müdahalesinin yerel yönetimlerin kendi alanları ile ilgili olarak kullandıkları takdir haklarına müdahale anlamı taşıması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Bu da subsidiarite ilkesinin merkezi yönetimin müdahalesinin sınırlandırılan ve bu müdahaleyi yerel yönetimin tekrar o hizmet görmesi noktasında kendi iradesi ile hareket edebilmesi açısından bir yardım kapsamına alan anlayışı ile örtüşmektedir.²⁶⁵

AB metnlerindeki subsidiarite ilkesi ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki subsidiarite yaklaşımı arasında temel bir fark vardır. AB, birliğin siyasi amacı ile üye devletlerin yetkilerini uyumlulaştırma maksadındayken, Avrupa Konseyi devletlerin içyapısına karışmaksızın, sadece özerk yerel ve bölgesel yönetim düşüncesini yaymayı amaçlamaktadır.²⁶⁶

C. Ülke Uygulamalarından Örnekler

1. Almanya

İkinci Dünya Savaşı sonrasında Almanya, Nasyonal Sosyalizm’in gerçekleştirmiş olduğu aşırı merkezileşmeyi telafi etmek için sosyal hayatın tüm değişik katmanlarında subsidiarite ilkesinin uygulanmasının mümkün olduğu ölçüde uygulanmasını bir politika haline getirmiştir. Almanya bu dönemde ilkeyi sadece sosyal felsefenin bir söylemi olmaktan çıkarıp hukuk alanına aktarmıştır.²⁶⁷

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nda subsidiarite ilkesine açıklıkla yer verilen kısımlar, başlığı Avrupa Birliği – Temel Hakların Korunması ve Subsidiarite İlkesi olan 23. maddede yer bulan hükümlerdir. 23. maddenin 1. fıkrasındaki düzenlemede Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasası, ilk olarak Birleşmiş bir Avrupa’nın gerçekleştirilmesi için Avrupa Birliği’nin gelişmesine katkıda bulunacağını hükme bağlar ve bu arada demokratik hukuk devleti, sosyal ve federatif esaslar gibi bazı ilkelere bağlı bulunduğunu ifade eder. Bu bağlı bulunulduğu ifade edilen ilkeler arasında subsidiarite ilkesi de bulunmaktadır. Burada ifade edilen

²⁶⁵ Delcamp, op. cit., s. 15.

²⁶⁶ Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 7.

²⁶⁷ Carozza, op. cit., s. 50.

subsidiarite ilkesi federal devlet ile federe devletler yani eyaletler arasındaki yetkileri düzenlememekte, AB kurumları ile egemen devlet olan Federal Almanya Cumhuriyeti arasındaki yetki paylaşımının tesis edilmesinde kullanılmaktadır.

Aynı maddenin devam eden 1a fıkrasında “*Avrupa Birliğinin talilik ilkesine [subsidiarite] aykırı olarak yasama erkini ihlali nedeniyle, Federal Meclis ve Federal Konseyin Avrupa Birliği Adalet Divanı önünde dava açma hakkı vardır*”²⁶⁸ hükmü yer almaktadır. Burada da AB ve egemen devletler arasındaki yetki paylaşımı düzeyinde bir uyuşmazlık çıktığında bu uyuşmazlığın hangi yargı organı önünde çözüleceğine dair bir düzenleme açıkça ortaya konmaktadır. Hatta aynı fıkranın devam eden hükümlerinde Federal Meclis üyelerinin dörtte birinin AB’nin subsidiarite ilkesine aykırı olarak yasama erkini ihlal ettiği takdirde Federal Meclis’in bu konuda dava açma zorunluluğu bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası subsidiarite ilkesini sadece AB ile entegrasyon açısından açıklıkla ifade etmesine rağmen bu anayasanın çeşitli hükümlerine bakıldığında subsidiarite ilkesinin unsurlarının düzenlendiği görülmektedir.²⁶⁹

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın 30. maddesi “*Temel Yasa tarafından aksi öngörüldüğü ya da aksine izin verildiği haller haricinde devlet gücünün kullanımı ve devlet fonksiyonlarının yerine getirilmesi eyaletlere aittir*”²⁷⁰ hükmü ile devlet gücünün kullanımı ile ilgili genel yetkili organ olarak eyaletler belirlenmiştir. Yani federal devlet ancak anayasada belirtilen hallerde gücünü kullanabilecek ve devlet fonksiyonlarını yerine getirebilecektir. Örneğin Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın 70. maddesinin ilk fıkrası anayasa tarafından açıkça Federal Devlete yasama yetkisi tanınmadığı alanlarda yasama yetkisinin eyaletlere ait olduğunu hükme bağlamaktadır. Dolayısıyla artık anayasada Federal Devlete yetki tanındığı hallerde yasama işlerinde devlet gücü ve fonksiyonunun yerine

²⁶⁸ Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%202009-276.pdf>, 23.07.2015.

²⁶⁹ Jürgen Bröhmer, “Subsidiarity and the German Constitution”, **Global Perspectives on Subsidiarity**, ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, s. 129.

²⁷⁰ Basic Law for the Federal Republic of Germany, https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427_e57fccb703634dcd/basic-law-data.pdf, 23.07.2015.

getirilmesi yetkisi sahibi federal devlet olmaktadır. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın 30. maddesindeki bu açık düzenleme bu anayasanın federal devlet ve eyaletler arasındaki yetki paylaşımı açısından negatif subsidiarite ile uyumlu bir uygulamaya sahip olduğunu göstermektedir.

Yasama açısından eyaletler ve Federal Devlet arasındaki yetki paylaşımına konu bazı bakıldığında, eyaletlerin münhasır yasama yetkisi alanına dört konunun kaldığı görülmektedir:

1. Polis ve önleyici görev açısından tüm düzenlemeler. Ancak bu düzenlemeler adli tatbikatın görev alanına giren baskılayıcı polis gücünü içeremez zira bu alan münhasıran federal hükümete aittir.
2. İlk ve orta öğretim ile üniversiteler ile ilgili düzenlemeler. Üniversitelerin sermaye altyapılarını oluşturan finansman güçlerinin düzenlenmesi federal düzeyde ele alınır.
3. Kültür – sanat alanı ile ilgili düzenlemeler. Tiyatro, müzik gibi klasik sanatların yanında sanat ve kültür alanına giren tüm konular bu minvalde değerlendirilir.
4. Yayın ve yayınların düzenlenmesi. Radyo, televizyon gibi kitle iletişim araçları yanında, internet de bu alana dahil olarak değerlendirilir.²⁷¹

Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nda Federal Devlet'in yasama yetkisi iki kategoride ele alınmıştır. Bunlar federasyonun inhisari yasama yetkisi ve federasyonun yarışan yasama yetkisidir. Anayasanın 71. maddesine göre Dışişleri, sivil halkın korunması dahil ulusal savunma işleri gibi federasyonun inhisari yasama alanına giren konularda eyaletler ancak kendilerine federal bir yasanın açıkça izin vermesi halinde ve o yasanın öngördüğü ölçüde yasama yetkisine sahiptir. Yani bu alanlarda federal bir yasa tarafından açıkça yetkilendirilmediği takdirde eyaletlerin yasama yetkileri bulunmamaktadır. 72. maddede ise federasyonun yarışan yasama yetkisi düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk fıkrasına göre yarışan yasama alanına giren konularda eyaletler federasyonun kendi yasama hakkını yasa ile kullanmadığı hal ve

²⁷¹ Bröhmer, op. cit., 133.

ölçülerde yasama yetkisine sahiptir. Aynı maddenin ikinci fıkrası ise yarışan yasama alanlarının belirlendiği 74. maddenin bazı fıkralarındaki alanlarda Federal Devlet'in yasama yetkisine, ancak *“Federasyon topraklarında eşdeğer yaşam koşullarının sağlanması veya hukuki ve ekonomik birliğin muhafazası bir federal düzenlemeyi yüksek devlet yararının gerektirdiği hallerde ve ölçüde”* sahip olacağını hükme bağlanmıştır. Bu ise subsidiarite ilkesinin pozitif unsurunu akla getirmektedir. Yani üst düzey otorite olan Federal Devlet, maddede ifade edilen yetki alanları açısından ancak alt düzey otorite olan eyaletlerin federasyon topraklarında eşdeğer yaşam koşullarını sağlamaktan aciz kaldığı takdirde müdahil olacaktır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde yasama yetkisinin eyaletler ve Federal Devlet arasındaki paylaşımında subsidiarite ilkesine uyulduğu söylenebilir zira subsidiarite ilkesi üst düzey birimin münhasır yetki alanları dışında kalan yetki alanlarında alt düzey birimin yetkili kılınmasını öncelemektedir. Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'ndaki yasama yetkisinin paylaşımı alanındaki düzenlemelerde ise bazı münhasır alanlar açısından yasama yetkisinin eyaletlere bırakılmasının yanında yarışan yasama yetkisinin bulunduğu alanlar bağlamında genel olarak alt düzey otorite konumunda olan eyaletlerin öncelendiğini söylemek belli bir oranda imkan dahilinde görünmektedir.

Yasama alanlarındaki yetki paylaşımının Federal Devlet ve eyaletler arasında bu şekilde gerçekleştiği Almanya'da idari anlamdaki yetki paylaşımı çok daha farklı bir görünüm arz etmektedir. Öncelikle Almanya'da Amerika'dakinin tersine idari güçler, yasama gücünü takip etmez. Yani Federal Devlet bir konuda yasama yetkisine sahip olabilir ancak bu ona bu yasama işlemini yürütmek için gerekli bürokratik yapıyı kurma ve yürütme işlemini gerçekleştirme hakkını vermez. Dış ilişkiler gibi bazı istisnalar dışarıda tutulduğunda idari anlamdaki tüm güç eyaletlere aittir.²⁷² Bu durum Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'nın Federal Yasaların Uygulanması ve Federal İdare başlıklı 7. Bölümünde düzenlenmiştir. Anılan bölümdeki ilk madde olan 83. maddeye göre anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça ya da anayasa tarafından izin verilmedikçe, eyaletlerin federal yasaları kendi işleri olarak yürütecekleri hükme bağlanmıştır. 84. maddenin ilk fıkrasındaki düzenleme ile eyaletlerin federal yasaları

²⁷² Bröhmer, op. cit., ss. 135 – 136.

kendi işleri olarak yürüttükleri durumlarda yani aksi anayasada belirtilmeyen ya da anayasa tarafından izin verilmeyen her durumda, idare örgütünün ve idari usullerin düzenlenmesi eyaletlerin yetki alanına bırakılmıştır. Buradan da anlaşıldığı üzere her ne kadar yasama konusunda Federal Devlet'in münhasır yasama yetki alanı ve yarışan yasama yetki alanlarında müdahale imkanı geniş bir şekilde bulunsa da işlerin idari olarak yürütülmesi anayasal istisnalar dışında tümüyle yerel düzey olarak ele aldığımız eyaletlere bırakılmıştır.

2. İtalya

1948 Anayasası İtalya'da üniter devlet ile federal devlet yapısı arasında bir bölgesel devlet yapısı getirmiştir. Bu yapıda yetkiler ne tamamen merkezde toplanır ne de federe devlet düzeyindeki eyalet ya da bölgeler kendilerine ait bir egemen benzeri yetkiye sahiptirler. Sistem daha sonraları İspanya ve Belçika gibi Avrupa ülkeleri tarafından alınmıştır. Hem ulusal hem de bölgesel düzeyde yasama organları vardır ve yasama yetkisi bu organlar arasında paylaştırılmıştır. Ancak bölgelerin yasama yetkisi üzerinde merkezi devletin üstünlüğünden kaynaklanan limitler bulunmaktadır.²⁷³

1990'ların sonları İtalya'nın politik tartışma ortamında en çok öne çıkan konu bölgeler ve yerel yönetimlerle ilgili anayasal reform konusu idi. 2001 yılında İtalyan Parlamento'su İtalyan Anayasası'nın bölgesel ve yerel yönetimlerini düzenleyen 114 – 133 maddeleri üzerinde geniş çaplı bir reform yapmıştır. Meclis, kapanmasına birkaç gün kala ve zayıf bir çoğunlukla anayasa değişikliğinin öngören kanunu geçirmiş ancak bu reform İtalya tarihinde ilk defa olmak üzere referanduma sunulmuş ve kabul edilmiştir. Anayasa reformunda bölgesel devletten federal devlete bir geçiş yapılmadığı halde bölgelerin yetkileri oldukça genişletilmiştir.²⁷⁴

2001 reformu ile subsidiarite ilkesine uygun olarak yapılan değişiklikler ile İtalyan Anayasası'nın 117. maddesinde yapılan değişiklik ile merkezi devletin münhasır yetki alanları, merkezi devlet ile bölgelerin ortak yetki alanları belirlenmiş ve bunlar dışındaki tüm işlerde yasama yetkisi bölgelere verilmiştir. 117. maddenin 5.

²⁷³ Tania Groppi ve Nicoletta Scattone, "Italy: Principle of Subsidiarity", **International Journal of Constitutional Law**, C. 4, S. 1, (2006), s. 132.

²⁷⁴ Ibid, ss. 131 – 133.

fıkrası bu durumu, “Bölgeler açıkça Devlet mevzuatı kapsamında olmayan tüm konularda kanun yapma yetkisine sahiptir.” şeklindeki düzenlemesi ile hükme bağlamıştır.

İdari açıdan bakıldığında da reform İtalyan Anayasası’na subsidiarite ilkesine uygun bir bakış açısı getirmiştir. Reform sonrası düzenlemelere göre idari fonksiyonlar vatandaşa en yakın kuruluşlar tarafından yerine getirilmelidir, bu halihazırda belediyeler anlamına gelmektedir. Bunun mümkün olmadığı hallerde ise bu yetki kademe kademe metropolitan şehirlere, bölgelere ve merkezi yönetime bırakılabilir ancak bu ölçülülük ve subsidiarite ilkesine uygun olmak durumundadır. Buna paralel olarak reformla birlikte bölgeler ve diğer yerel otoritelerin mali özerklikleri güçlendirilmiştir.²⁷⁵

İtalya’da 1948 Anayasası’nda öngörülen ancak 1970’te kurulan 20 idari bölge bulunmaktadır. Ancak bu idari bölgeler, yapısal ve politik bazı engeller dolayısıyla özellikle üç sebepten dolayı görece zayıf durumlarını korumaktadırlar. Bu sebeplerden ilki merkezi yönetim yasama organı tarafından bölgelerin kullanacağı güçler ve fonksiyonlar hakkında genel ilkeleri benimsenmemekte aksine çok detaylı düzenlemeler yapmaktadır. Bu da yerel düzey olarak ifade ettiğimiz bölgelerin hareket alanını daraltmaktadır. İkinci olarak bölgesel yönetimlerin çıkardığı yasalar merkezi devlet tarafından ön incelemeye tabi tutulmaktadır. Üçüncüsü ise bölgesel yönetimlerin mali özerkliğinin reforma rağmen çok sınırlı olmasıdır.²⁷⁶ İtalya’da merkezi idarenin denetim alanı yerel yönetimlerin yetki alanını büyük ölçüde çerçeve altına almakta bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetimin kısıtlamalarından kurtulamamaları sonucunu doğurmaktadır.²⁷⁷

3. Hollanda

Hollanda üniter bir devlet olması hasebiyle Türkiye ile benzeşmekte ve Hollanda’daki subsidiarite ile örtüşen uygulamalar konumuz açısından daha da önem kazanmaktadır. Hollanda Anayasası’nda subsidiarite kelimesi açıkça bulunmamakla birlikte ülke içi yetki paylaşımı açısından kabul edilen anayasal kurallar subsidiarite

²⁷⁵ Ibid, s. 133.

²⁷⁶ Alessandro Colombo, “The ‘Lombardy Model’: Subsidiarity-informed Regional Governance”, **Social Policy and Administration**, C. 42, S. 2, (Nisan, 2008), s. 179.

²⁷⁷ Komisyon, op. cit., s. 28.

ilkesinin gerekleriyle örtüşmektedir. Uluslararası ve ulusal düzey ya da ulusal hükümet ile idari ya da diğer adem-i merkeziyet kuruluşları arasındaki yetki paylaşımı açısından subsidiarite ilkesi Hollanda tarafından ismi zikredilmeden benimsenmiş bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır. Hollanda’da sadece bireylerin değil tüzel kişiliğe sahip olan kuruluşların da sosyal ve kültürel hakları gibi temel haklarının korunması açısından subsidiarite ilkesi önemli bir yer tutmaktadır. Hollanda üniter bir devlet olmasına rağmen adem-i merkeziyetçi uygulamalar bakımından subsidiarite ilkesi ile örtüşen bir politika izlemektedir. Hollanda Hukuku’na göre merkezi yönetim adem-i merkeziyet kuruluşları tarafından yürütülen işlere ancak bu kuruluşların bu işleri yerine getirmek noktasında acziyet göstermesi halinde müdahale edebilmektedir.²⁷⁸ Hollanda Hukuku tarafından öngörülen bu kural ise subsidiarite ilkesinin pozitif unsuru ile birebir örtüşmektedir.

Hollanda Anayasası ülke savunması, kamu finansı, yargı işleri ile eğitim ve çevre politikalarının merkezden yürütülmesini ve şehir planlaması, sağlık ve sosyal güvenlik gibi konuların yerel düzeyde görülmesini öngörmektedir. Subsidiarite ilkesine uyulması ve yasaların adem-i merkeziyet ilkesine saygı çerçevesinde yapılması noktasında idari ve bir ölçüde de yargısal bir denetim mekanizması bulunmaktadır.²⁷⁹

III. Subsidiarite İlkesi ve Türkiye

Subsidiarite ilkesinin merkezi devlet ve yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı açısından genellikle federal devletlerde uygulama alanı bulan bir ilke olması üniter devletlerde uygulanamayacağı anlamına gelmemektedir. Hollanda gibi örnekler subsidiarite ilkesinin üniter devletlerde de uygulama alanı bulabildiğini göstermesi bakımından önem arz etmektedir. Ancak üniter devletlerin yerel yönetimler ile ilgili politikaları burada belirleyici olmaktadır. Eğer merkeziyetçi politikalar bir üniter devlette kabul edilmiş ve uygulanmakta ise o ülkelerde subsidiarite ilkesi önemini büyük ölçüde yitirmektedir.

²⁷⁸ John W. Bridge, “Constitutions, Powers and The Doctrine of Subsidiarity”, **The Bracton Law Journal**, S. 31, (1999), s. 54.

²⁷⁹ Ibid.

Subsidiarite ilkesi Türkiye’de ilk olarak 1988 yılında imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın akabinde hazırlanan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına bir hedef olarak düzenlenmiştir. Bu Planın Mahalli İdareler ile ilgili başlığı altındaki ilkeler ve politikalarda subsidiarite ilkesi “Hizmet üretiminde etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yerinden karşılanması esastır.” şeklinde bir ifade ile yerini almıştır.²⁸⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın subsidiarite ilkesini de düzenleyen maddesinin içerisinde bulunduğu 20 maddesi Türkiye tarafından onaylanmıştır.

Türkiye’de anayasal düzeyde subsidiarite ilkesinin düzenlendiği bir hüküm bulunmamaktadır. 1982 Anayasası İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzelkişiliği başlıklı 123. maddesinin ikinci fıkrasında idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını ifade etmektedir. Maddenin anlamı her ne kadar bu iki esasın denge içerisinde uygulanacağı noktasında bir beklenti oluştursa da uygulamaya bakıldığında merkezden yönetim ilkesinin yerinden yönetim ilkesine göre daha ağırlıklı olarak uygulandığı görülmektedir.²⁸¹

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenleneceği ifade edilmiştir. Ancak buradaki yerinden yönetim ilkesinin içeriği belirsiz olarak bırakılmıştır. Belediye Kanunu, mahalli idareler ile ilgili diğer yasalar ve uygulamaya bakıldığında mahalli idarelerin görevleri yönünden “liste” ilkesinin, “genellik” ilkesine tercih edildiği görülmektedir. Yani uygulamada mahalli idareler, görevleri yönünden kanunda belirlenen alanlar ile sınırlı, genel yetkili makam olmaktan uzak kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında 13.07.2005 günlü ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin ikinci fıkrasındaki “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” hükmü mahalli nitelikteki işler için belediyeleri genel yetkili makam haline getirmek için yeterli bir kanuni dayanak oluşturmaktadır ancak uygulamada böyle bir sonuç ortaya çıkmamıştır. Bu kuralı subsidiarite ilkesinin

²⁸⁰

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/qSUF6+plan6.pdf>, 28.07.2015.

²⁸¹ Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 13.

yerini alacak şekilde yorumlamak uygulamaya bakıldığında mümkün görünmemektedir. Yani Türkiye uygulama açısından subsidiarite ilkesine uzaktır.²⁸²

Subsidiarite ilkesinin Türkiye’de hayata geçirilmesi dış etkilere çok ülkeyi ekonomik, sosyal ve hukuki gelişmeler ışığında ortaya çıkmalıdır. Uluslararası alanda demokrasi idealinin gerçekleştirilmesi açısından öne çıkan subsidiarite ilkesinin ülkemizde uygulama alanı bulması elbette ki demokratik gelişim açısından ülkemize büyük katkı sağlayacaktır.

²⁸² Keleş, Hizmette Halka Yakınlık, s. 13.

SONUÇ

Bu çalışmada yerel özerklik ve subsidiarite kavramı ve bu kavramlarla ilişkili olan bazı kavram ve kurumlar incelenmeye çalışılmıştır. Yerel özerkliğin Türk Anayasa Hukuku ve AB nezdindeki yeri incelenmiş ve yüksek yargı organlarının verdiği kararlarda yerel özerklik kavramının tanım, kapsam ve özellikleri araştırılmıştır.

İlk bölümde yerel özerklik kavramının anlaşılabilmesi için bu kavramın maddi temeli olan yerinden yönetim kavramı ve bu kavramın türleri üzerinde durulmuş, bu anlamda siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim açıklanmış ve bunlar arasındaki farklara değinilmiştir. İdari yerinden yönetimin yer bakımından yerinden yönetim ve hizmet bakımından yerinden yönetim şeklindeki alt dalları incelenmiş ve bunlar arasındaki farklar ortaya konulmuştur. Daha sonra yerel özerklik kavramının incelenmesine geçilmiştir. Yerel özerklik kavramının tanımı yapılarak, varlık koşulları üzerinde durulmuş ve siyasi, idari ve mali özerklik olmak üzere kapsamı araştırılmıştır. Daha sonra yerel özerklik Avrupa çapında ele alınmış ve AB’nde yerel yönetimlere değinilmiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel özerklik bağlamında incelenmiştir. Sonrasında Türkiye uygulamasında yerel özerklik ele alınmıştır. Bu minvalde Türk Anayasalarındaki yerel özerklik ile alakalı kavram ve esaslar incelenmiş, mevcut anayasal düzen içerisinde yerel özerkliğin konumu betimlenmeye çalışılmıştır. Bu bölümde son olarak da Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararları yerel özerklik kavramı çerçevesinde incelenmiş ve bu kavram ile ilgili bazı tespit, tanım ve özelliklere yer verilmiştir.

İkinci bölümde ise subsidiarite kavramı ele alınmıştır. İlk olarak kavram etimolojisi ve doktrindeki tanımlamaları ile ele alınmıştır. Kavramın işlevi hakkında bilgi verildikten sonra kavramın tarihi gelişim ve felsefi kökeni araştırılmıştır. Bu bağlamda tarihi ve felsefi gelişimi de göz önüne alınarak subsidiarite ilkesinin organik toplum düşüncesinde, federalist düşüncede, liberal düşüncede ve Katolik sosyal doktrinindeki izdüşümleri incelenmiş, ilkenin tarihi ve felsefi serüveni takip edilmiştir. Daha sonra ilkenin kendi içerisindeki ayrımlarına geçilmiş ve pozitif – negatif ve yatay – dikey olmak üzere ilkenin doktrinde kabul görmüş iki farklı ayrımı incelenmiştir. Sonrasında ilke karşılaştırmalı hukukta incelenmiş bu bağlamda ilkenin AB Hukuku’ndaki anlamı ve kullanımı araştırılmış bu kullanımın bizim bu tezde

araştırdığımız kullanımdan farkları ifade edilmiştir. Yine karşılaştırmalı hukuk bağlamında olmak üzere ilkenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı içerisindeki izdüşümleri incelenmiştir. Subsidiarite ilkesinin uygulandığı ülkelerden örnekler verilerek karşılaştırmalı olarak ilkenin hukuk sistemlerindeki yeri betimlenmeye çalışılmıştır. Son olarak da ilkenin Türk anayasal sistemi açısından uygulanıp uygulanmadığı, bu sistem ile benzerlikleri ve farkları ele alınmıştır.

Yerel yönetimler mahalli müşterek ihtiyaçların giderilmesi için kanunla kurulan, özerk ve demokratik kuruluşlardır. Bu kuruluşlar halka yakınlıkları dolayısıyla demokratik açıdan önem arz etmektedirler zira halk bu kuruluşlar sayesinde kendi hakkındaki kararları takip edebilmekte ve bu kararlara müdahale edebilmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetim dışında bir kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu kuruluşların karar organları seçimle işbaşına gelir bu da yerel yönetimlerin demokratik karakterini belirleyen en önemli unsurlardan birisidir.

Yerel yönetimlerin devlet kuramı açısından önemli olan diğer bir yanı ise klasik denge fren mekanizmalarının ötesinde iktidarı sınırlayıcı bir fonksiyonunun bulunmasıdır. Yerel yönetimler özerklikleri muhafaza edildiği takdirde iktidarın tek bir merkezde toplanıp yozlaşmasını önleme açısından bir emniyet sübabı görevi görmektedirler. Bu nitelikleri anayasa hukuku açısından önem arz etmektedir zira anayasa hukuku ve siyaset bilimi dallarının temel problemlerinden birisi de iktidarın merkezileşmesinin önüne geçilmesi noktasındaki önlem mekanizmalarının ne olacağı ve nasıl işleyeceğidir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi konusunda en büyük endişe ve itiraz ülke bütünlüğünün bozulması noktasında ortaya çıkmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin idari bakımdan özerk hale getirilmesi o yöre halkının kendi müşterek problemleri ile ilgilenmesinin ülke bütünlüğüne aykırı gelecek bir tarafı bulunmamaktadır. Aksine tüm yetki ve görevleri kendisinde toplamış bulunan bir merkezi yönetim, bu görevleri verimli bir şekilde yerine getiremeyecek bu da yerel halkın merkezi hükümet aleyhinde bulunmasına yol açacaktır. Ancak hizmetlerin yerelleştirilmesinde bu hizmetlerin hızlı, demokratik ve verimli olarak sunulması gibi çok önemli faydalar bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi halinde bireyler hem yönetime ve dolayısıyla devlete daha fazla entegre olacaklar, hem de ihtiyaçlarına dile getirip bunlara kendileri çözüm bulabilecekleri için daha verimli bir biçimde ihtiyaçlar

giderilecektir. Bunlar vatandaşların devlete bağlılık hislerini güçlendirecek etmenlerdir.

Ülkelerin kalkınması, demokratik toplum anlayışının yerleşmesi ve temiz toplum idealinin gerçekleşmesi açısından en önemli yere sahip olan kurumlar yerel yönetimlerdir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için ise yerel nitelikteki hizmetlerin merkezi idare tarafından yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir. Bu devir ile orantılı olarak gelir kaynakları ya da öz geliri artırıcı olanaklar yerel yönetimlere sağlanmalıdır.²⁸³

Yerel yönetim kuruluşları devlet tüzel kişiliği dışında bir kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Bu kamu tüzel kişiliği de belli ölçüde özerkliği yani merkezi idareden bağımsız hareket etmeyi gerektirir. Bu bağımsız hareket kabiliyeti ile yapılan işlem ve eylemler bazı hallerde devletin bütünlüğünü zedeleyecek bir hal alabilir ya da kamu hizmetlerinin ülke sathında uyumlu bir biçimde görülmesini engelleyebilir. Merkezi idare ile yerel yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan ve koruyan bir araç olarak idari vesayet yerinden yönetimin yukarıda ifade edilen sakıncalarını ortadan kaldırmaya yönelik olarak merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarını belli bir ölçüde denetleme yetkisi ile donatılmasının zorunluluğu sonucu ortaya çıkmıştır.²⁸⁴

Ancak Türkiye açısından vesayet denetimi kurumu yerel özerkliği zedeleyecek bir nitelik arz etmektedir. Yukarıda da ifade edildiği üzere yerel özerklik ile bağdaşmaktadır zira özerklik kural, vesayet denetimi istisnai niteliktedir. Yerinde ve etkili kullanıldığında yerel özerklikten doğabilecek sakıncaları gidermek noktasında bir mekanizma olan vesayet denetimi mekanizması ülkemizde yerel yönetimlerin hareket alanını oldukça daraltmaktadır. 22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye kanunu ile bu noktada iyileştirmeler yapılmıştır ancak yine de vesayet denetimi noktasında yerel yönetimler özerkliklerini zedeleyecek nitelikte problemler yaşamaktadır ve bunun çözülmesi gerekmektedir.

Personel özerkliği açısından yerel yönetimlerin problem yaşadığı bilinmektedir. İl özel idareleri, belediyeler ve bunların kurduğu müesseselerin 657 sayılı Devlet

²⁸³ Tortop, Yerel Yönetimler, s. 13.

²⁸⁴ Günday, op. cit., s. 84.

Memurları Kanunu kapsamında kadro alabilmesi için 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 5. maddesine göre İçişleri Bakanlığı'nın uygun görmesi üzerine Maliye Bakanlığı ile Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç vardır.²⁸⁵ Bu süreç de yıllar alabilmektedir.

Mali özerklik açısından da yerel yönetimler yeterince özerk bir nitelik kazanabilmiş değillerdir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin, son fıkrasında yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı hükme bağlanmıştır ancak uygulamada bu kuruluşlara yeterli mali kaynak sağlanmamaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarının gelirleri kendi öz kaynaklarından oluşmamakta, büyük ölçüde merkezi idare tarafından bu kuruluşlara aktarılmaktadır ki bu yerel özerklik ilkesi ile çelişmektedir. Bu durum hem 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin son fıkrası, hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesi ile çelişmektedir.

Yerel yönetimlere ilişkin burada ifade edilen problemlerin çözümü yerel özerkliğin gerçekleştirilmesi ve bu bağlamda subsidiarite ilkesinin hukuki alt yapısının hazırlanarak uygulamaya geçirilmesidir. Subsidiarite ilkesi kararların halka en yakın birim tarafından alınmasını sağlamakta ve bunun gerçekleşmesi de yerel özerkliğin varlığı ile mümkün olmaktadır. Yerel özerkliğin bulunduğu bir yerel yönetimler sisteminde subsidiarite ilkesinin uygulanması ile birlikte hizmetler merkezden yerele devredilecek bu da hem daha demokratik bir yönetimin ortaya çıkmasına hem de hizmetlerin halkın istek ve ihtiyaçlarına daha uygun olarak ortaya konması sonucunu doğuracaktır.

²⁸⁵ Gözler, op. cit., s. 377.

KAYNAKÇA

Bilimsel Eserler

- Akyılmaz Bahtiyar, Sezginer Murat, Kaya Cemil, **Türk İdare Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2011.
- Aristoteles, **The Politics of Aristotle**, çev. E. Barker, Oxford, Clarendon Press, 1946.
- Aroney Nicholas, “Subsidiarity in the Writings of Aristotle and Aquinas”, **Global Perspectives on Subsidiarity**, Ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, ss. 9 – 27.
- Aytaç Fethi, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Ankara, Türk Belediyeciler Derneği, 1994.
- Barthelemy H., **Traité Elementaire de Droit Administratif**, 5. Baskı, Paris, 1908.
- Brennan Patrick McKinley, “Subsidiarity in the Tradition of Catholic Social Doctrine”, **Global Perspectives on Subsidiarity**, Ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, ss. 29 – 47.
- Bridge John W., “Constitutions, Powers and The Doctrine of Subsidiarity”, **The Bracton Law Journal**, S. 31, (1999), ss. 49 – 57.
- Bröhmer Jürgen, “Subsidiarity and the German Constitution”, **Global Perspectives on Subsidiarity**, Ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, ss. 129 – 156.
- Calabresi Steven G. ve Bickford Lucy D., “Federalism and Subsidiarity Perspectives from U.S. Constitutional Law”, **Nomos LV Federalism and Subsidiarity**, S. 55, (2014), ss. 123 – 189.
- Canatan Bilal, “Bir AB Hukuku İlkesinin Fikir Kaynakları: Totaliterizme Karşı ‘Subsidiarity’”, **Liberal Düşünce Dergisi**, C. 10, S. 38 – 39, (Bahar – Yaz, 2005), ss. 135 - 147.
- Canatan Bilal, **Düşünce Tarihinde Kamu Hukukunda Avrupa Birliği’nde Yerellik İlkesi**, Ankara, Galeri Kültür Yayınevi, 2001.
- Carozza Paolo, “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”, **American Journal of International Law**, S. 97 (2003) ss. 38 - 79.
- Carter Gwendolen M., Herz John H., **Government and Politics in Twentieth Century**, New York, Frederick A. Praeger, 1961.
- Colombo Alessandro, “Principle of Subsidiarity and Lombardy: Theoretical Background and Empirical Implementation”, **Subsidiarity Governance Theoretical and Empirical Models**, New York, Palgrave Macmillian, 2012, ss. 3 – 17.

- Colombo Alessandro, “The ‘Lombardy Model’: Subsidiarity-informed Regional Governance”, **Social Policy and Administration**, C. 42, S. 2, (Nisan, 2008), ss. 177 – 196.
- Coşkun Gülçin Balamir, “Althusius ve Yerindenlik İlkesinin Kökenleri”, **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, S. 37, (Ekim, 2007), ss. 1 – 16.
- Çelik Demirhan Burak, **Ulusal Kurtuluş Savaşı Döneminde Anayasal Gelişmeler ve 1921 Anayasası**, İstanbul, Beta, 2007.
- Çoker Ziya, “Yerel Yönetimler ve Anayasa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 6, (Kasım, 1996), ss. 19 – 27.
- Delcamp Alain, **Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity**, Strasbourg, Council of Europe Press, 1994.
- Delors Jacques, “The Principle of Subsidiarity: Contribution to Debate”, **Subsidiarity: The Challenge of Change**, Maastricht, 1991, ss. 7 – 18.
- Estella Antonio, **The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique**, Ed. Paul Craig and Grainne de Búrca, New York, Oxford University Press, 2002.
- Endo Ken, “The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors”, **44 Hokkaido Law Review**, (1994), ss. 2064 – 1965.
- Evans Michelle ve Augusto Zimmermann, “The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview”, **Global Perspectives on Subsidiarity**, Ed. Michelle Evans ve Augusto Zimmermann, London, Springer, 2014, ss. 2 – 7.
- Føllesdal Andreas, “Competing Conceptions of Subsidiarity”, **Nomos LV Federalism and Subsidiarity**, S. 55, (2014), ss. 214 – 230.
- Giritli İsmet, **Türkiye’nin İdarî Yapısı (Kamu Yönetimi Teşkilatı)**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991.
- Gözler Kemal, **İdare Hukuku**, C. I, 2. Baskı, Bursa, Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2009.
- Gözübüyük Şeref, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ankara, TODAİE, 1969.
- Gözübüyük Şeref ve Tan Turgut, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, C. I, 7. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2010.
- Groppi Tania ve Scattone Nicoletta, “Italy: Principle of Subsidiarity”, **International Journal of Constitutional Law**, C. 4, S. 1, (2006), ss. 131 - 137.
- Güler Birgül, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, (Mart, 1993), s. 87 – 96.
- Güler Birgül Ayman, **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, Ankara, TODAİE, 1992.
- Günday Metin, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.

- Halberstam Daniel, “Federal Powers and the Principle of Subsidiarity”, **Global Perspectives on Constitutional Law**, Ed. Vikram David Amar, Mark V. Tushnet, New York, Oxford University Press, 2009, ss. 34 - 47.
- Isensee Josef, **Subsidiaritätprinzip und Verfassungsrecht**, Berlin, Duncker&Humbolt, 1968.
- Jackson W. Eric, **İngiltere ve Gal’de Mahallî İdareler**, çev. Sıddık Tümerkan, Ankara, Güney Matbaacılık ve Gazetecilik T.A.O., 1949.
- Kaboğlu İbrahim Ö., **Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)**, 8. Baskı, İstanbul, Legal Yayınevi, 2012.
- Kalabalık Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori - Uygulama**, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2005.
- Keleş Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 4, S. 1, (Ocak, 1995), ss. 3 – 14.
- Keleş Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 2. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, 1994.
- Keleş Ruşen ve Mengi Ayşegül, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 11, S. 4, (Ekim, 2002), ss. 6 – 24.
- Knemeyer Franz-Ludwig, “Subsidiaritaet - Föderalismus – Regionalismus – Desentralisation – Kommunale Selbstverwaltung”, **Europa der Regionen-Europa der Kommunen**, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, s. 38
- Kuttenkeuler Benedikt P., **Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz**, Frankfurt, Peter Lang Verlag, 1998.
- Mahalli İdareler Özel İhtisas Komisyonu, **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yerel Yönetim Reformu**, Ankara, TOBB, 1996.
- Mill John Stuart, **Representative Government**, London, Parker Son and Bourn, 1861.
- Millon-Delsol Chantal, **L’etat Subsidiaire: Ingerence et non-ingherence de l’etat: le principe de subsidiarite aux fondements de l’histoire Europeenne**, 1992.
- Moens Gabriël ve John Trone, **Commercial Law of the European Union**, London, Springer, 2010.
- Nadaroğlu Halil, **Mahallî İdareler**, 4. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 1989.
- Onar Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, C. II, 3. Baskı, İstanbul, Hak Kitabevi, 1966.
- Olgun Hürriyet, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerine Küreyerelleşme (Glocalization) ve Yerellik (Subsidiarity) Kavramları Çerçevesinde Bir Bakış”, **Sosyoekonomi**, C. 5, S. 5, (Ocak-Haziran, 2007), ss. 109 – 118.

Özay İl Han, **Gün Işığında Yönetim**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

Özel Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 9, S. 3, (Temmuz, 2000), ss. 25 - 43.

Özbudun Ergun, **1924 Anayasası**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniveristesi Yayınları, 2012.

Özbudun Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, 15. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2014.

Steiner Kurt, **Local Government in Japan**, California, Stanford University Press, 1965.

Şensoy Barış, “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

Tauras Olaf, **Der Ausschuss Der Regionen**, Westfalia, Kamen, 1996.

Taş İ. Ethem, “Avrupa Birliği Bünyesinde Yerel Yönetim Politikaları ve Türkiye”, (Basılmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.

Teziç Erdoğan, **Anayasa Hukuku**, 17. Baskı, İstanbul, Beta, 2014.

Tortop Nuri, **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Ankara, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1986.

Tortop Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 5, (Eylül 1996), ss. 3 – 13.

Tortop Nuri, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

Ulusoy Ahmet ve Akdemir Tekin, **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınevi, 2010.

Union of the Municipalities of the Marmara Region, **Local Government in Turkey**, İstanbul, UMMR, 1980.

Uygun Oktay, **Federal Devlet**, 3. Baskı, İstanbul, XII Levha Yayınları, 2007.

Yalçındağ Selçuk, **Federal Almanya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, TODAİE, 1992.

Yayla Yıldızhan, **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif**, 2. Baskı, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi, 1984.

Yayla Yıldızhan, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2010.

Yıldırım Turan, **Türkiye'nin İdarî Teşkilatı**, 4. Baskı, İstanbul, Alkım Yayınevi, 2005.

Yıldırım Turan, Melikşah Yasin, Nur Karan, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Özge Okay Tekinsoy, **İdare Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul, Oniki Levha Yayınları, 2011.

Yılmaz Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 9. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2005.

Yüksel Fatih, **Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme**, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*, Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2006.

Elektronik Kaynaklar

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://www.sp.gov.tr/upload/xSPTemelBelge/files/qSUF6+plan6.pdf>, 28.07.2015.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, <http://turkish.turkey.usembassy.gov/media/pdf/abd-anayasasi.pdf>, 15.06.2015.

Avrupa Birliği Antlaşması, <http://www.abgs.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, 10.06.2015.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, 15.05.2015.

Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic-law-data.pdf>, 23.07.2015.

Bölgeler Komitesi, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45637&l=1>, 03.06.2015.

Bóka Éva, “The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought”, <http://www.ivan-herman.net/Eva/Past/Szubszidiaritaswpaper.pdf>, 11.06.2015.

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/08-ALMANYA%20209-276.pdf>, 23.07.2015.

İllerin Aldığı, Verdiği Göç, Net Göç ve Net Göç Hızı, Genel Nüfus Sayımları – ADNKS, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, 30.07.2015.

Lincoln Abraham, “Fragment on Government”, 1854, <http://hd.housedivided.dickinson.edu/node/40487>, 15.06.2015.

Maastricht Anlaşması, <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2838,maastrichttrpdf.pdf?0>, 10.06.2015.

Pius XI, Quadragesimo Anno (1931), http://w2.vatican.va/content/pius-xi/en/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html, 10.06.2015.

Rerum Novarum, http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/en/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html, 23.06.2015.

The Constitution of Japan, http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, 27.03.2015.

Mahkeme Kararları

Anayasa Mahkemesi, 04.02.1966 tarih ve E: 1965/32, K: 1966/3.

Anayasa Mahkemesi, 10.05.1977 tarih ve E: 1976/57, K: 1977/71.

Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988 tarih ve E: 1987/18, K: 1988/23.

Anayasa Mahkemesi, 03.11.2011 tarih ve E: 2011/11, K: 2011/151.

Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013 tarih ve E: 2013/19, K: 2013/100.

Anayasa Mahkemesi, 11.09.2014 tarih ve E: 2014/72, K: 2015/141.

Danıştay 10. Daire, 25.11.1998 tarih ve E: 1996/5391, K: 1998/6116.

Danıştay 8. Daire, 05.03.2010 tarih ve E: 2008/4976, K: 2010/1108.

Danıştay 1. Daire, 05.04.1995 tarih ve E: 1995/62, K: 1995/60.

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa Gökhan Ertin 07.04.1989 tarihinde İzmir’de doğdu. Liseyi 2003 – 2006 yılları arasında Özel Yesevi Lisesi’nde okudu. 2006 yılında Bilkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi’ni burslu olarak kazandı ve 2012 yılında bu üniversiteden mezun oldu. Aynı yıl Galatasaray Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Tezli Yüksek Lisans Programı’na kabul edildi.

TEZ ONAY SAYFASI

Üniversite	Galatasaray Üniversitesi
Enstitü	Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı Soyadı	Mustafa Gökhan Ertin
Tez Başlığı	Avrupa'da ve Türkiye'de Yerel Özerklik ve Subsidiarite İlkesi
Savunma Tarihi	31. 08. 2015
Danışmanı	Yard. Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik

JÜRİ ÜYELERİ

Ünvanı, Adı, Soyadı

İmza

Yard. Doç. Dr. Demirhan Burak Çelik

Yard. Doç. Dr. Mehmet Karlı

Yard. Doç. Dr. Barış Bahçeci

Enstitü Müdürü

Prof. Dr. M. Yaman ÖZTEK

y.
Yrd. Doç. Dr. A. Fahri NEGÜS
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MÜDÜR YARDIMCISI