



T.C.

**YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

**ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI**

**ÇOK KATMANLI YÖNETİŞİM KURAMI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA
BİRLİĞİNDE İKİNCİLLİK İLKESİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GÜLNIHAL ALTIN ÖZTÜRK

DANIŞMAN: DOÇ. DR. MURAT ALAKEL

**YALOVA
MAYIS 2025**



T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
ULUSLARARASI İLİŞKİLER BİLİM DALI

ÇOK KATMANLI YÖNETİŞİM KURAMI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE
İKİNCİLLİK İLKESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

GÜLNIHAL ALTIN ÖZTÜRK

228131017

DANIŞMAN: DOÇ. DR. MURAT ALAKEL

YALOVA
MAYIS 2025

ETİK BEYAN

Yalova Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez/Proje Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım “Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı Çerçevesinde Avrupa Birliği'nde İkincilik İlkesi” başlıklı bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksinin tespiti halinde doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi taahhüt ve beyan ederim.

Gülnihal ALTIN ÖZTÜRK



ÖNSÖZ

Tez çalışmam süresince bilgi ve birikimiyle destek olan ve her zaman olumlu yaklaşımı ile beni cesaretlendiren ve öğrencisi olduğum için kendimi şanslı hissettiğim danışman hocam Sayın Doç. Dr. Murat ALAKEL'e sonsuz şükranlarımı sunarım.

Bu süreçte yanımda olan, sabrıyla ve sevgisiyle beni her zaman destekleyen değerli eşim Şevket Öztürk'e ve bana her zaman güç veren, varlığıyla huzur bulduğum sevgili babam İzzet Altın'a ve tüm aileme en içten teşekkürlerimi sunuyorum. Sizlerin desteği, bu yolculuğu tamamlamamı mümkün kıldı.

Bu tez çalışmasını, hayatım boyunca bana koşulsuz sevgi, destek ve ilham veren, eğitime verdiği önemle bugünlere gelmemde büyük payı olan sevgili annem Aysel Altın'a ithaf ediyorum. Aramızdan ayrılmış olsa da, onun öğretileri ve hayattaki duruşu, yolumu aydınlatmaya devam ediyor. Özlem ve sonsuz minnetle...

Mayıs -2025

Gülnihal ALTIN ÖZTÜRK



İÇİNDEKİLER

ETİK BEYAN.....	i
ÖNSÖZ.....	ii
İÇİNDEKİLER	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	v
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vi
ÖZET.....	vii
ABSTRACT.....	viii
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Çalışmanın Konusu	7
1.2. Çalışmanın Önemi.....	8
1.3. Çalışmanın Amacı.....	9
1.4. Çalışmanın Yöntemi.....	10
1.5. Araştırma Sorusu.....	12
1.6. Hipotez.....	12
1.7. Literatür Özeti	13
2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU VE KURUMSAL YAPISI.....	18
2.1. AB ve Kuruluş Tarihi	18
2.2. AB'nin Kurumsal Yapısı	28
2.2.1. Avrupa Konseyi (Zirve)/ European Council.....	30
2.2.2. Bakanlar Konseyi/ Council (Yasama).....	30
2.2.3. Avrupa Parlamentosu (AP).....	31
2.2.4. Avrupa Komisyonu (Yürütme).....	32
2.2.5. Avrupa Adalet Divanı (ECJ).....	33
2.2.6. Avrupa Merkez Bankası (ECB).....	34
2.2.7. Bölgeler Komitesi (COR).....	35

3. İKİNCİLLİK İLKESİNİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ.....	37
3.1. Tanımı ve Kökeni.....	37
3.2. Teorik Arka Planı.....	38
3.3. İkincillik İlkesinin Küreselleşme Olgusu Kapsamında Değerlendirilmesi	44
4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İKİNCİLLİK İLKESİ'NİN KURUMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVESİ.....	47
4.1. Kurumsal Çerçeve.....	47
4.2. Avrupa Birliği Hukuku'nda İkincillik İlkesi	49
5. AVRUPA BİRLİĞİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLERİNDE İKİNCİLLİK İLKESİ'NİN UYGULANMASI	54
5.1. AB Yerel ve Bölgesel Yönetimlerinde İkincillik İlkesi.....	54
5.2. İkincillik İlkesi ve Yerel Yönetimlerde Uygulama Örnekleri	60
6. İKİNCİLLİK İLKESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GELECEĞİ	64
6.1. İkincillik İlkesinin Güçlü Ve Zayıf Yönleri, İlkenin Etkinliği Ve Sınırlamaları.....	64
6.2. İkincillik İlkesinin Geleceği	65
7. SONUÇ.....	69
KAYNAKLAR	73
ÖZGEÇMİŞ	83

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
APEC	: Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği Forumu
ASEAN	: Güneydoğu Asya Ülkeleri Birliği
COR	: Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi
EPB	: Ekonomik ve Parasal Birlik
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EWS	: Erken Uyarı Sistemi
GDP	: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
STA	: Serbest Ticaret Antlaşması
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TEU	: Avrupa Birliği Antlaşması

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Bilimsel Araştırmanın Evreleri.....	11
Şekil 2.1. AB Çok Yıllı Mali Çerçeve Bütçe Dağılımı	27
Şekil 2.2. Avrupa Birliği Kurumları.....	29
Şekil 2.3 AB Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci	29



ÇOK KATMANLI YÖNETİŞİM KURAMI ÇERÇEVESİNDE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İKİNCİLLİK İLKESİ

ÖZET

Avrupa Birliği (AB), ulus-devlet sınırlarının ötesinde, çok katmanlı ve çok aktörlü yönetim yapısı ile tanımlanan ulusüstü bir kuruluştur. Bu yapının işleyişini anlamak ve açıklamak için geliştirilen kuramsal çerçevelerden biri olan Çok Katmanlı Yönetişim (ÇKY) kuramı, AB'nin karmaşık karar alma süreçlerini analiz etmekte etkili bir araç sunmaktadır. Bu kuram AB bütünleşme sürecinde yerel, ulusal ve ulusüstü aktörlerin birlikte ve çoğu zaman birbirleriyle rekabet hâlinde politika üretmelerini temel bir yönetim biçimi olarak ele almaktadır. Çok katmanlı yönetim yapısının merkezinde yer alan konulardan biri de ikincillik ilkesidir. Birçok uluslararası kuruluşun ve ulus devletin yönetiminde etkin bir yere sahip olan ikincillik ilkesi, özellikle 1992 yılından bu yana, AB hukukunun genel bir ilkesi olmuş ve AB'nin işleyişinde önemli bir rol oynamıştır. Çok katmanlı ve katılımcı bir yönetim yapısına sahip olan Avrupa Birliği'nde, karar alma ve politikalar üretme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önemli bir rolü vardır. İkincillik ilkesine göre, AB merkezi yönetimi tarafından bir karar alınmadan önce, ilgili politikanın üye devletler veya daha alt idari birimler tarafından etkin bir biçimde yürütülüp yürütülemeyeceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. İkincillik ilkesi AB'nin karar alma süreçlerinde temel bir ilke olarak yer almakta olup, merkezi yönetimlerin üye devletlerde yerel yönetimlerin işleyişine müdahil olmaması gerektiğini, sadece yerel ya da bölgesel düzeyde daha etkili bir şekilde çözüme kavuşturulabilecek konularda müdahale edebileceğini savunmaktadır. Bu ilke, AB içerisinde sadece yetki dağılımının teknik bir yönü değil, aynı zamanda AB'nin demokratik meşruiyeti, hesap verebilirliği ve etkinliği açısından da merkezi bir rol oynamaktadır.

Bu çalışmada, ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri ve işlevi Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında incelenmiştir. Çalışma kapsamında özetle, çok katmanlı yönetim yapısına sahip olan, yetki ve sorumluluğun birden fazla düzeydeki yönetim birimleri arasında paylaşıldığı Avrupa Birliği ve üye devletler üzerinde, 1991 yılında kabul edilen Maastricht Antlaşması ile AB'nin yasal temelini bir parçası olan ikincillik ilkesinin oldukça etkili olduğu; ancak o zamandan bu yana AB Hukuku'ndaki en belirsiz ve tartışmalı kavramlardan birisi olduğu ve sürekli olarak çeşitli değişikliklere ve güncellemelere gereksinim duyduğu tespit edilmiştir. Ayırt edici özelliği egemenlik devrine dayanan AB'nin bütünleşme sürecinin ilerlemesi ve derinleşmesi ile birlikte üye devletlerin birçok alanda egemenliklerini merkezi yönetime devretmesi gerektiği, ancak bununla birlikte kendi egemenliklerini de korumak istedikleri görülmüştür. Bu noktada ikincillik ilkesinin üye ülkeler, AB vatandaşları ve merkezi yönetimi arasında güven konusunda bir köprü teşkil ettiği anlaşılmıştır. Sonuç olarak, çok katmanlı yönetim yapısı içerisinde, ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği içindeki demokratik meşruiyeti ve yönetim etkinliğini artırma potansiyeline sahip olduğu ve AB'nin geleceğinde var olacağı görülmektedir. Ancak bu potansiyelin gerçekleşebilmesi, kurumsal reformlarla desteklenen daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile mümkün olabilecektir. Bu açıdan bakıldığında, ikincillik ilkesi, AB'nin gelecekteki yönetim vizyonunun şekillenmesinde stratejik bir öneme sahiptir ve ilkenin AB üzerinde gelecekteki etkinliği ve rolü, ortaya konulacak yeni politikalar ve AB'nin gelecekteki kurumlar arası yapısı ile belirlenmiş olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Bütünleşme Süreci, Çok Katmanlı Yönetişim Kavramı, İkincillik İlkesi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler.

THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE EUROPEAN UNION WITHIN THE FRAMEWORK OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE APPROACH

ABSTRACT

The European Union (EU) is a supranational organization defined by its multi-level governance structure beyond the borders of the nation-state. One of the theoretical frameworks developed to understand and explain the functioning of this structure, the Multi-Level Governance (MLG), provides an effective tool for analyzing the complex decision-making processes of the EU. This theory is a governance system based on the joint production of policies by local, national and supranational actors in the EU integration process. One of the issues at the center of the multi-level governance structure is the principle of subsidiarity. The principle of subsidiarity, which has an active place in the management of many international organizations and nation states, has become a general principle of EU law, especially since 1992, and has played an important role in the functioning of the union. In the European Union, which has a multi-level and participatory governance structure, local and regional governments have an important role in the decision-making and policy-making processes of the union. According to the principle of subsidiarity, before a decision is taken by the EU central government, it is necessary to assess whether the relevant policy can be effectively implemented by member states or lower administrative units. The principle of subsidiarity is a fundamental principle in the EU's decision-making processes and advocates that central governments should not interfere with the functioning of local governments in member states and can only intervene in issues that can be resolved more effectively at the local or regional level. This principle is not only a technical aspect of the distribution of authority within the union, but also plays a central role in terms of the democratic legitimacy, accountability and effectiveness of the European Union.

In this study, the place and function of the principle of subsidiarity within the institutional structure of the European Union is examined in the context of the Multi-Level Governance approach. In the study, it has been determined that the principle of subsidiarity, which has a multi-level governance structure and is a part of the legal basis of the EU with the Maastricht Treaty adopted in 1991, is quite effective on the European Union and its member states; however, it is one of the most controversial concepts in EU Law and requires various changes. With the progress and deepening of the integration process of the union, the distinguishing feature of which is based on the "transfer of sovereignty", it has been seen that the member states need to transfer their sovereignty to the central government in many areas, but at the same time they want to protect their own sovereignty. At this point, it has been understood that the principle of subsidiarity constitutes a bridge in terms of trust between the member states, EU citizens and the union. As a result, within the multi-level governance structure, it is seen that the principle of subsidiarity has the potential to increase democratic legitimacy and governance effectiveness within the European Union and will exist in the future of the EU. However, the realization of this potential will be possible by adopting a more transparent, participatory and accountable governance approach supported by institutional reforms. From this perspective, the principle of subsidiarity has a strategic importance in shaping the EU's future governance vision, and the principle's future effectiveness and role in the EU will be determined by the new policies to be put forward and the future inter-institutional structure of the union.

Keywords: European Union, Integration Process, Multi-Level Governance, Subsidiarity Principle, Local and Regional Governments.

1. GİRİŞ

Avrupa Birliği çok düzeyli ve çok aktörlü bir yönetişim yapısıyla ifade edilen ulusüstü bir siyasal yapılanmadır. AB kurumlarıyla, hukukuyla, politikalarıyla, müktesebatıyla günümüzde uluslararası politikanın oldukça önemli bölgesel ve küresel aktörlerinden birisidir (Akdemir, 2018, s. 182).

Avrupa Birliği sadece ekonomik alanda işbirliği projesi olmanın ötesinde, hukuki düzenlemeleri, siyasi yapısı ve çok katmanlı yönetişim sistemiyle küresel anlamda benzersiz bir kuruluş haline gelmiştir. AB'nin dinamiklerini anlamak için tüm bu yönlerin birlikte değerlendirilmesi gerekir. Bu yapının işleyişini anlamak ve açıklamak için geliştirilen kuramsal çerçevelerden biri olan çok Katmanlı Yönetişim (KY) kuramı, ilk olarak 1992 yılında Amerikalı akademisyen Gary Marks tarafından Avrupa bütünleşmesi sürecinde karar alma mekanizmasının tanımlanması amacıyla kullanılmıştır (Bache, 2012, s.41). Bu kurama göre, Avrupa Birliği'nde karar alma süreçleri artık sadece ulusal hükümetlerin yetkisi altında olmayıp, yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve ulusüstü kurumlar da bu sürecin aktörleri olmuştur (Marks, 1993, s.391). KY kuramı, bu durumu açıklamak için hem dikey (farklı yönetsel seviyeler arası) hem de yatay (benzer seviyedeki aktörler arası) ilişkileri kapsayan bir analiz erevesi sunmaktadır.

Avrupa Birliği, özellikle 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması sonrasında sadece ekonomik bir aktör olmaktan çıkarak siyasi bir aktör olarak da kurumsallaşmaya başlamış; bu da karar alma süreçlerine farklı düzeylerden aktörlerin dâhil edilmesini zorunlu kılmıştır. Çok Katmanlı Yönetişim kuramı ile AB yönetişim yapısı sadece yukarıdan aşağıya bir yetki aktarımı olarak değil, aynı zamanda çok düzeyli ve karşılıklı bağımlılık içeren bir süreç olarak şekillenmiştir. Maastricht Antlaşması ile birlikte, çok Katmanlı Yönetişim kuramının yanı sıra Avrupa Birliği hukuk sistemine ikincillik ilkesi dahil olmuştur. İkincillik ilkesi AB kurumlarının işleyişini şekillendirmesi açısından oldukça önemlidir (Oğuz, 2013, s.125). Özellikle yetki paylaşımı konusunda temel olan bu ilke Antlaşma'nın 5.maddesinde ifade edilmiştir. Uzun bir toplumsal ve siyasi düşünce geleneğinden kaynaklanan ikincillik ilkesi, çeşitli ulusal, bölgesel ve küresel ortamlarda kullanılmaktadır. İlke Avrupa Birliği içinde önemli bir yer edinmiş olup, AB merkezi yönetimi ile topluluk yeleri arasında görev ve yetkilerin nasıl tahsis edileceği ve uygulanacağı konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Bu ilkeye göre kararlar, halka en yakın düzeyde alınmalıdır; st düzey müdahale ancak zorunlu hllerde meşru kabul edilir. Bir başka ifadeyle ikincillik ilkesine göre, karar alma hakkı, aksi

yönde nedenler olmadığı sürece, bir topluluğun en küçük yönetim birimine verilmelidir. İlke yüksek derecede merkezileşmeyle uyumlu olmasına rağmen, temel prensibi bir topluluğu örgütlemenin en iyi yolunun, üyelerine bireysel veya kolektif açıdan mümkün olduğunca fazla güç vermek olduğu varsayımıdır (Walzenbach ve Alleweldt, 2021, s.18). Bu ilke, sadece AB'nin yönetim yapısı içinde kendi sınırlarını belirlemesi açısından değil, aynı zamanda üye devletlerin egemenlik haklarını korumaları açısından da önemli bir işlev görmektedir. Bu çalışmada, günümüzde, Avrupa Birliği başta olmak üzere, uluslararası birçok kuruluşun ve ulus devletin yönetiminde etkin bir yeri olan ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri, işlevi, yerel ve bölgesel yönetimler açısından önemi Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında incelenmiştir. Çalışmada çok boyutlu bir süreç olan Avrupa Birliği'nin entegrasyon süreci, ekonomik, hukuki ve siyasal açıdan değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda öncelikle, AB'nin kuruluş amacı ve kuruluş sürecine göz atmakta fayda vardır. Avrupa Birliği'nin kurulması fikri, iki büyük dünya savaşının ardından, Avrupa'nın ayağa kalkabilmesi için tek çıkar yol olarak görülen bütünleşme düşüncesi çerçevesinde ortaya atılmıştır. Bu kapsamda öncelikle ekonomi gibi nispeten daha sorunsuz olan alanlarda işbirliği yaparak, buralarda edinilecek olumlu tecrübelerin zamanla siyasi ve askeri alanlara da taşınmasının daha elverişli bir bütünleşme yöntemi olacağı değerlendirilmiştir (Borchardt, 1996, s. 25). AB'nin kuruluş fikrini ortaya atan ve bu açıdan fikir babası olarak bilinen Jean Monnet, henüz savaş devam ederken, 5 Ağustos 1943'te yaptığı bir konuşmada, Avrupa Birliği'nin bütünleşmesi için temel gerekçesini şu sözleri ile ifade etmiştir: “Halklarına refah ve sosyal kalkınma sağlayamayacak kadar küçük olan Avrupa devletleri bir federasyona dönüşmelidir. Ulusal egemenlik temelinde devam edersek Avrupa’da barış olmayacaktır” (Baykal, 2018, s. 51). O dönemde Fransa ekonomik ve toplumsal kalkınmasından sorumlu olan teşkilatın yöneticisi konumunda bulunan Jean Monnet'in bu ifadesi sadece Fransa'nın geleceğini düşünen değil, Avrupalı yaklaşımı vurgulaması açısından çok önemlidir. Bu şartlar altında ortaya çıkan Avrupa bütünleşmesi fikrinin ilk adımı 1951 yılında 6 devletin bir araya gelerek kurduğu Avrupa Kömür ve Çelik Birliği (AKÇT) ile atılmıştır.

Ulusüstü bir kuruluş olan Avrupa Birliği, klasik devlet yapılarından farklı olarak Çok Katmanlı Yönetişim modeli üzerine kurulmuştur. AB'nin bu yapısı, yönetim ve karar alma süreçlerinin tek bir merkezden değil, farklı düzeylerdeki aktörlerin (yerel, bölgesel, ulusal, AB düzeyi) politika yapım sürecine katılarak çeşitli düzeylerde yetki paylaşımı ile yapılmasını sağlamaktadır. Avrupa Birliği (AB) entegrasyonunun ekonomik, hukuki ve siyasal olarak üç

ana boyutu bulunmaktadır. Bu başlıklar birbirinden farklı anlamlar barındırsa da temelde birbirini tamamlayan ve AB'nin bütünleşmesini açıklayan etkenlerdir.

Günümüzde 27 üyesi olan AB üyeleri, egemenliklerini belirli alanlarda paylaşarak ortak bir yönetim modeli oluşturmuş olup, bütünleşme sürecinin genişlemesi ve derinleşmesi ile birlikte daha çok alanda egemenliklerini AB merkezi yönetimine devretmişlerdir. Dolayısıyla AB'nin ayırt edici özelliği egemenlik devrine dayanmasıdır. Bu yapı, AB'nin iç işleyişinin etkinliğini artırırken, demokratik değerler ve hukuk devleti ilkesini de ön planda tutmaktadır (Soytürk, 2020, s.313). Bu karmaşık yapıda ikincillik ilkesi, yetki ve sorumlulukların hangi düzeyde olması gerektiğini belirleyen ana ilkedir. İlke, Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetim yapısı içerisinde sadece idari iş bölümü değil, aynı zamanda yönetsimsel dengeyi sağlayan temel ilkelerden biridir. Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı, AB içindeki yetki paylaşımını hiyerarşik bir yapının ötesinde, birbirine bağlı, çok düzeyli aktörlerin etkileşimde bulunduğu esnek bir ağ yapısı olarak tasvir eder. Bu bağlamda ikincillik ilkesi, yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki aktörlerin, Avrupa düzeyindeki kararlara karşı belirli bir koruma kalkanına sahip olmasını sağlamaktadır. 1992 yılından bu yana, AB hukukunun genel bir ilkesi olan ikincillik ilkesi, AB'nin işleyişinde kilit bir rol oynamıştır ve o zamandan bu yana AB hukukunun belirsiz ve tartışmalı konularından birisi olmuştur (Arribas, 2020, s.30). İlke, kararların mümkün olan en alt düzeyde alınmasını öngörerek yerel özerkliği ve demokratik katılımı teşvik eder. Öte yandan, AB ve üye devletlerinde belirlenen hedeflere ulaşmak için görev dağılımını belirler, yerel ve bölgesel aktörlere rol vererek kararların daha verimli ve etkili düzeyde alınmasını sağlar. Böylelikle, merkezi yönetimlerin önemli ve stratejik konulara odaklanmasına olanak tanınarak, yalnızca üye ülkelerin yetkisini aşan veya ulusal düzeyde yeterince etkili bir şekilde çözülemeyen sorunlarla ilgilenmesini öngörür.

AB politikalarının başarılı olmasının yerel yönetimlerin bu politikaları benimsemesi ve uygulamasına bağlı olduğu göz önünde tutularak, yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi gerektiği görülmüştür. Dolayısıyla yerel yönetimlerin AB kurumsal yapısı içinde temsil edilmesi bir ölçüde zorunlu hale gelmiştir. Aynı zamanda AB'nin kuruluş sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlerin dışlandığı yönündeki eleştirilerin giderilmesini sağlamak amacıyla 1992 Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi kurulmuştur (Şengül, 2018, s.2). Komite, yerel ve bölgesel yönetimlerin sesi olarak AB yasama sürecine katkıda bulunur ve gerektiğinde ikincillik ilkesinin ihlali durumunda Avrupa Adalet Divanı'na başvuru yapabilir. Bu mekanizma hem demokratik temsiliyeti hem de çok düzeyli dengeyi güçlendiren önemli bir araçtır. Bölgeler Komitesi siyasal bir meclistir ve AB içerisinde yerel yönetimlerin

sesi işlevini görmektedir (Kada, 2010, s.36). Bölgeler Komitesi AB'nin merkezileşmiş yapısına yönelik eleştirilerin azaltılmasında ve bölgesel entegrasyonun sağlanmasında kolaylaştırıcı rol oynamıştır (Özer, 2006, s.43). Avrupa Bölgeler Komitesi'nin varlığı ve danışma süreçlerine dâhil edilmesi, ikincillik ilkesinin ÇKY bağlamında kurumsallaşmış bir örneği olarak değerlendirilebilir.

İkincillik ilkesinin yerel ve bölgesel yönetimler üzerindeki etkilerine göz attığımızda; yerel ve bölgesel yönetimler bu ilke sayesinde, ulusal standartlara uyum sağlaması şartıyla, sağlık, ulaşım, eğitim gibi alanlarda merkezi yönetimden bağımsız olarak kendi politikalarını oluşturabilmektedirler. Yerel ve bölgesel yönetimlerin işleyişi üzerinde olumlu etkileri olan ilke, aynı zamanda demokratik meşruiyeti güçlendirerek, doğrudan seçilmiş veya atanmış temsilciler aracılığıyla karar alma süreçlerine halkın doğrudan katılımını sağlamaktadır. Bu da kararların daha demokratik bir şekilde alınmasını mümkün kılmaktadır. Bir diğer olumlu etki etkinlik ve verimlilik açısından görülmektedir. Kararların lokal düzeyde alınması, kaynakların daha etkin kullanılmasını ve yerel ihtiyaçların daha iyi karşılanmasını sağlar. Böylece, politika uygulamalarının daha etkili ve verimli olması hedeflenmektedir. Öte yandan, çok katmanlı yönetim modelini benimseyen Avrupa Birliği'nde kararlar farklı düzeylerde (yerel, bölgesel, ulusal, AB düzeyi) alınmakta ve her düzey kendi yetki alanına göre hareket etmektedir. İkincillik ilkesi, bu çok katmanlı yapı içinde her düzeyin kendi sorumluluklarını yerine getirmesini sağlamaktadır.

Öte yandan Avrupa Birliği içinde çok çeşitli kültürel ve bölgesel farklılıklar bulunmaktadır. İkincillik ilkesi, bu farklılıkların yönetiminde daha esnek ve uyumlu çözümler üretmeyi mümkün kılmaktadır. Aynı zamanda, merkeziyetçi olmayan bir yönetim anlayışını teşvik ederek, demokratik, etkin ve çeşitliliği dikkate alan bir yönetim yapısının oluşmasına katkı sağlamaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimler, bu ilke doğrultusunda kendi yetki alanlarında daha etkin bir şekilde görev yapabilirler.

AB hukukunda önemli bir yere sahip olan ikincillik ilkesi, Maastricht Antlaşması'ndan bu yana Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) tarafından yargısal incelemeye tabi tutulmuştur. Ancak Lizbon Antlaşması, Erken Uyarı Sistemi (Early Warning System- EWS) çerçevesinde ulusal parlamentolar tarafından bir siyasi kontrol mekanizması olasılığını eklemiştir. AB ulusal parlamentoları, Erken Uyarı Sistemi aracılığıyla ikincillik ilkesini kontrol etme hakkına sahiptir (Fromage, 2022, s. 6).

Bazı durumlarda ikincillik ilkesinin uygulanması birtakım zorluklar ve eleştirilerle karşı karşıya kalmaktadır. Maastricht Antlaşması ile Avrupa Hukuku'nun bir parçası haline gelen ilke, aynı

zamanda AB Hukuku'ndaki en belirsiz ve tartışmalı kavramlardan birisi olmuştur. AB kurumları ve üye ülkelerin ikincillik ilkesine saygı duyması, münhasır yetkisinin dışında kalan alanlarda AB'nin ilkeye uygun hareket etmesi gerektiği anlamına gelmektedir. Üye devletlerin ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde mi yoksa AB düzeyinde mi hareket etmesi gerektiğini gerekçelendirmesi gerekmektedir. Fakat yetkilerin tahsisi konusu esasen siyasi bir tartışmadır, bu nedenle AB Adalet Divanı tarafından bu yasal ilkenin uygulanmasında bir çekingenlik oluşabilmektedir. Lizbon Antlaşması ile birlikte üye devletlerin yetkilerini korumak için ulusal parlamentolar tarafından önceden inceleme yapılması gibi bir takım yeni düzenlemeler getirilmiştir. Ancak yine de ilkenin uygulanması ile ilgili çekinceler bulunmaktadır (Arribas, 2020, s.30).

İkincillik ilkesi hem demokratik meşruiyetin artırılması hem de merkezi yönetim anlayışının kısıtlanmasını sınırlamak gibi iki yönlü bir işleve sahiptir. Dolayısıyla uygulama noktasında ilkenin soyutluğu ve esnek yorumu, zaman zaman yetki çatışmalarına neden olmuştur. Bu açıdan AB'nin aldığı politika kararlarında, öncelikle üye devletlerin egemenlik duyarlılıklarını göz önünde tutarak, AB'nin bütünleşme yönündeki hedefleri ile bir denge kurması gerekmektedir (Craig ve Burca, 2011, s.10). İlkenin tanımındaki muğlaklık ve yoruma açıklık, uygulayıcı kurumlara geniş bir takdir yetkisi bırakmakta, bu da ilkenin etkinliğini sınırlamaktadır. Öte yandan ÇKY'de kararların koordine edilmesi ve tutarlılık sağlanması zor olabilir. Veya bazı durumlarda farklı yerel yönetimler arasında eşitsizliklere veya adaletsizliklere yol açabilir. Ayrıca iklim değişikliği gibi büyük ölçekte küresel sorunların yerel veya bölgesel düzeyde çözülmesi mümkün olmayabilir. Bu tür konularda merkezi düzeyde koordinasyon ve işbirliği gereklidir.

Ayrıca, ikincillik ilkesini denetleyen kurum ve mekanizmaların işleyişi yeterince güçlü değildir. Ulusal parlamentolara AB mevzuatlarını denetleme yetkisi Lizbon Antlaşması ile verilmiş olmasına rağmen, bu mekanizmanın hem işlemesi zaman almakta hem de siyasi etkisi sınırlı kalmaktadır. Erken Uyarı Sistemi kapsamında, ulusal parlamentolar itirazlarını dile getirebilmekte, ancak bu itirazların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Avrupa Komisyonu'nun salgın hastalıklar, çevre vb. önemli gördüğü konular ile ilgili politika geliştirme süreçlerinde merkezi bir rol üstlenmeye devam etmesi de bazı eleştirmenlerce ikincillik ilkesine aykırı bir eğilim olarak görülmektedir. Bunun yanı sıra yerel ve bölgesel düzeydeki aktörlerin karar alma süreçlerine etkin katılımı bugün de beklenen düzeyde değildir. ÇKY kuramının öngördüğü çok aktörlü yapı, pratik uygulamada sınırlı kalmakta olup, bu durum, AB'nin demokratik

meşruiyetinin geliştirilmesi noktasında ikincillik ilkesini yeterli ve etkin bir biçimde uygulayamadığını ortaya koymaktadır.

Ulusal egemenlik ve çok katmanlı yönetim kuramı arasında bir denge kurmaya çalışan AB içerisinde, bu dengeyi sağlamanın temel ilkelerinden birisi olan ikincillik ilkesi, AB'nin karar alma süreçlerine önemli bir katkı sağlamaktadır. Bu açıdan ikincillik ilkesinin uluslararası ilişkiler disiplinde yer alan analiz düzeyleri (sistem, devlet ve birey) çerçevesinde değerlendirilmesi önemlidir (Pehlivan Türk, 2014). Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri ve işlevini anlamak amacıyla hazırlanan bu çalışmada ilkenin AB tarihsel gelişimi içerisindeki yeri ve önemi, AB kurumları ve yerel ve bölgesel yönetimlerinde nasıl uygulandığı ve bu uygulamanın etkilerinin neler olduğu kapsamlı bir analiz ile incelenmiştir. Tez çalışması bu alandaki literatüre katkı sağlaması açısından öneme sahiptir.

Tez çalışmasının birinci bölümünde, Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı Çerçevesinde Avrupa Birliği'nde İkincillik İlkesi" konusunun AB ve üye ülkeler açısından önemi, çalışmanın amacı, çalışmanın yöntemi, araştırma sorusu, hipotezler ve bu konuda çalışma yapılmasının neden gerekli görüldüğü gibi hususlar açıklanmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Avrupa Birliği'nin kuruluşu ve kurumsal yapısı ele alınarak, AB'nin kuruluş fikri sürecinden günümüze tarihçesi, kurumsal yapısı ve organları ele alınmıştır.

Üçüncü bölümde, ikincillik ilkesinin kavramsal ve teorik çerçevesi kapsamında, ilkenin tanımı, tarihi geçmişi ve kökeni, teorik arka planı, küreselleşme olgusu kapsamında ikincillik ilkesinin değerlendirilmesi konularına yer verilmiştir.

Dördüncü bölümde, Avrupa Birliği'nde ikincillik ilkesinin kurumsal ve hukuki çerçevesi kapsamında, ilkenin AB kurumları ve yönetim yapısındaki uygulama alanlarına ve Avrupa Birliği Hukuku içerisinde yeri ve önemine değinilmiştir. İlkenin yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ekonomik ve idari ilişkilerin çerçevesinin belirlenmesi, AB hukuku bağlamında ikincillik ilkesi ve uygulanması, kurucu antlaşmalarda yer alması ve gördüğü işlev bu bölümde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın beşinci bölümünde, ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimleri açısından önemi ve nasıl uygulandığı yönünde bilgiler verilmiştir. İki dünya savaşının ardından bütünleşmiş bir Avrupa fikri ile başlayan Avrupa Birliği'nde üye devletlerin birtakım alanlarda egemenlik ve yetki devrinin AB'ye yapılmasını kabul ettiği, ancak ikincillik ilkesi ile bu

dengeinin nasıl korunmaya çalışıldığı anlatılmıştır. Ayrıca ilkenin Almanya, Fransa ve İsviçre gibi AB’de önemli bir yere sahip üye ülkelerde uygulanması ile ilgili konulara değinilmiştir.

Altıncı bölümde ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi ve geleceği ile ilgili hususlara değinilmiştir. Bu bölümde, ilkenin güçlü ve zayıf yönleri, etkinliği ve sınırlamaları ile ilgili bilgiler verilmiştir. İkincillik ilkesinin temel prensipleri olan “Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi, Merkezi Yetkilerin Sınırlanması, Bireysel ve Toplumsal Özgürlük” konularının kapsamı anlatılmıştır. Bunun yanı sıra ikincillik ilkesinin hızlı kararlar alınmasını zorlaştırdığı etkinlik, yeterlilik, yaratıcılık, yenilikçilik ve verimlilik açısından birtakım dezavantajları olduğu, çevre, sağlık, sosyal vb. birçok alanda alınması gereken kararlara ve/veya çözülmesi gereken problemlere hangi seviyede müdahale edilmesi gerektiği konusunda anlaşmazlıklar yaşanabildiği hususlarına değinilmiştir. Ayrıca bu bölümde, çok katmanlı bir yönetim yapısını teşvik eden bu ilkenin AB’deki demokratik temsilin ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağladığı, ilke sayesinde AB’nin karar alma süreçlerinin, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi ve ulusal hükümetler arasında diyalog ve işbirliği halinde gerçekleştirmek suretiyle AB üzerindeki etkinliği anlatılmıştır. İlkenin geleceğine ilişkin olarak, AB üzerinde gelecekteki rolü ve bu rolün belirlenmesinde etkili olacak ikincillik ilkesinin evrimini şekillendirecek unsurlar da bu bölümde ifade edilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde, araştırma çalışması kapsamında elde edilen bulgular analiz edilerek çıktıları şeffaf biçimde ifade edilmeye çalışılmıştır.

1.1. Çalışmanın Konusu

Çalışmanın konusu, Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri ve işlevinin incelenmesidir. Çalışma kapsamında, AB’nin kuruluşu, ekonomik, hukuki ve siyasal ve bütünleşme süreci, AB kurumsal yapısı, ikincillik ilkesinin kavramsal ve teorik çerçevesi incelenerek, çok katmanlı yönetim yapısına sahip AB’nin işleyişinde ikincillik ilkesinin önemine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

Çok Katmanlı Yönetişim yapısı içerisinde AB’nin özellikle 1990 yılından sonra bütünleşme sürecinde ikincillik ilkesinin işlevselliğinin artmasına ayrı bir önem verdiği görülmektedir. 1992 yılında kabul edilen Maastricht Anlaşması’nda orantılılık ve yerellik maddeleri kabul edilerek ikincillik ilkesi ilk defa Avrupa Birliği hukukuna dâhil olmuştur. Avrupa Birliği kurumlarının yetki ve görevlerini icra ederken müdahale alanlarını sınırlamak, yerel ve bölgesel yönetimlerin yetki alanlarını genişletmek ve korumak amacıyla Maastricht Anlaşması ile kurucu antlaşmalara genel bir kural olarak dâhil edilen ikincillik ilkesi, Avrupa Birliği

içerisinde yerel ve bölgesel yönetimlerin etkinliğini artırmış, AB politikalarının yerelde sahiplenilerek AB'nin işleyişine katkı sağlamıştır (Official Journal of European Communities, Notice no-92/C 191 /01). Öte yandan AB ile üye ülkeler ve vatandaşları arasında köprü vazifesi görmüş ve demokratik meşruiyetin artmasına destek olmuştur. Aynı zamanda, üye devletlerle Avrupa Birliği kurumları arasında yetki ve görev paylaşımında dengeli olmak amacıyla, anlaşmalara dahil edilen ilke, üye devletlerin Avrupa Birliği'ne gereğinden fazla yetki verildiğine ilişkin eleştirilerini de azaltmaya yönelik atılmış bir adımdır. Öte yandan bir diğer önemli nokta, Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nde anayasal bir ilke olarak güvence altına alınmış olup, 1997 yılında, İkincillik ve Ölçülülük İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol ile içeriği ve denetimi konusunda bazı önemli düzenlemelere yer verilmiştir.

Nitel yöntem ve içerik analizi ile yapılan çalışma neticesinde, ikincillik ilkesinin AB kurumları ve üyeleri açısından önemli bir kavram olduğu ve AB'nin çok katmanlı yönetim yapısında ilkenin gelişimine önem verildiği görülmektedir. AB merkezi yönetimi üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerine ikincillik ilkesi bağlamında giderek daha fazla yetki ve sorumluluk vererek bu alanda düzenlemeler yapmıştır. Bu doğrultuda, yerel ve bölgesel yönetimlerin AB politikalarının yapılması ve uygulanmasında etkinliği arttırılmıştır. Önümüzdeki süreçte ikincillik ilkesinin AB'nin kurumları, bölgesel ve yerel yönetimleri açısından öneminin daha da artacağı ve bu yönde yeni düzenlemeler yapılabileceği düşünülmektedir. Öte yandan AB'nin gelecekte güçlü bir şekilde ayakta kalabilmesi içinde merkezi gücü kuvvetlendirecek adımlar atmaya çalıştığı da tespit edilmiştir. Avrupa Birliği'nin küresel bir aktör olarak ayakta kalabilmesi ve geleceğini güvence altına alabilmesi için üye ülkelerin ekonomik ve siyasi açıdan AB'yi desteklemekte oldukları da görülmektedir. Bu sebeple AB kurumları işleyiş yapısının ve siyasal birlikteliğin korunması noktasında önemli görevler üstlenmektedir.

1.2. Çalışmanın Önemi

Avrupa Birliği günümüzde, ekonomik, politik, sosyal alanlarda işbirliği ve entegrasyonu sağlamak amacıyla bir grup Avrupa ülkesi tarafından kurulan ulusüstü bir kuruluştur. AB küresel barış ve istikrarın sağlanması, dünyanın en büyük tek pazarına sahip olması ile ekonomik bütünleşmeye olan katkısı, ortak güvenlik ve dış politika geliştirme çabası, güçlü siyasi birlik ve temsil yeteneği, bölgesel kalkınma, sosyal şartların iyileştirilmesi, insan haklarının korunması, çevre koruma ve sürdürülebilir kalkınma gibi birçok alanda önemli roller üstlenerek yalnızca üye devletler açısından değil, dünya çapında geniş etkiler uyandıran uygulamalara sahiptir. Dolayısıyla işlevi sadece Avrupa ile sınırlı olmayan AB, küresel bir aktör olarak dünya çapında pek çok önemli gelişmeye şekil vermektedir. Bu kadar önemli rol

ve görevlere sahip olan AB'nin politikaları, siyasi ve hukuki yapısı, aldığı kararlar, uygulamalar vb. pek çok konu diğer ülkeler ve kuruluşlar tarafından takip edilmektedir. Küreselleşmenin etkileri ile uluslararası kuruluşların tümünde olduğu gibi AB içerisinde de uygulanan politikaların günün gerektirdiği şartlar çerçevesinde revize edilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma kapsamında, AB kuruluş ve bütünleşme süreci, ikincillik ilkesinin kavramsal ve teorik çerçevesi, çok katmanlı yönetim yapısına sahip AB'nin kurumsal yapısında ilkenin yeri, yerel ve bölgesel yönetimler açısından yerel özerkliği nasıl güçlendirdiği incelenmeye çalışılmıştır. Çalışmada ağırlıklı olarak yer alan ikincillik ilkesi, 1992 yılından bu yana, AB hukukunun genel bir ilkesi olmuş ve AB'nin işleyişinde anahtar bir rol oynamıştır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinde ikincillik ilkesi, kararların halka en yakın ve etkili düzeyde alınmasını teşvik eden önemli bir prensiptir. Bu ilke karar verme süreçlerinin mümkün olduğunca merkezi düzeyden uzaklaştırılmasını, yerel veya bölgesel şartlara en uygun çözümler bulunarak kararların yerel düzeyde alınmasını savunmakta ve bu yönde uygulamaları desteklemektedir. Öte yandan ilke, AB ve üye devletlerinde belirlenen hedeflere ulaşmak için görev dağılımını belirlemekte ve öncelikli olarak en alt yönetim seviyesinde olan yerel ve bölgesel aktörlere yetki ve sorumluluk vermektedir.

Sonuç olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesini, merkezi hükümetin gereksiz müdahalelerden kaçınmasını ve daha katılımcı, verimli yönetim modellerinin teşvik edilmesini sağlayarak toplumların gelişimine önemli katkılarda bulunan ikincillik ilkesinin, AB kurumsal yapısı içerisinde incelenmesi, AB'nin Çok Katmanlı Yönetişim yapısının anlaşılabilmesi açısından önemlidir. Aynı zamanda bu çalışma benzer alanda yapılan diğer araştırmalara katkı sağlayarak araştırmacılara yol gösterici olacaktır.

1.3. Çalışmanın Amacı

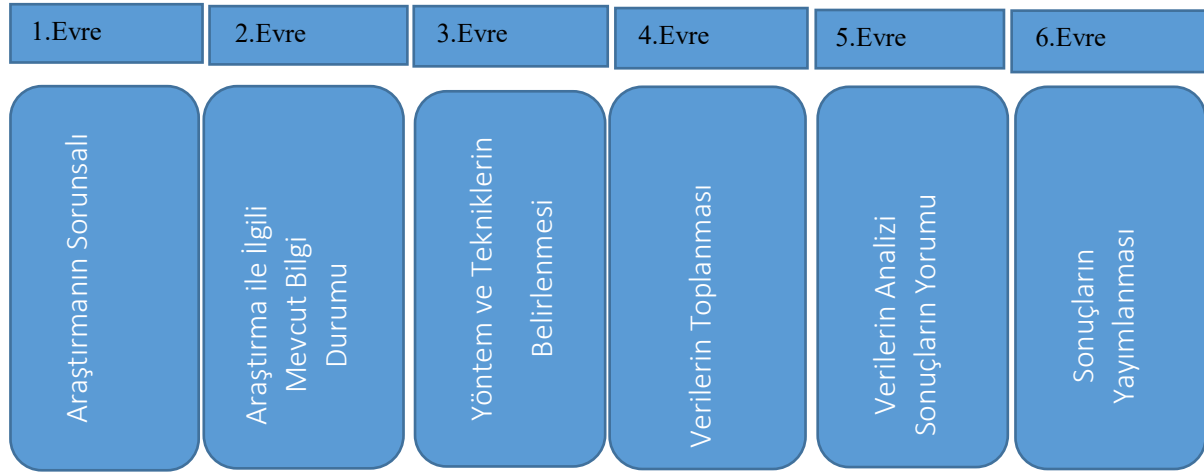
21. yüzyılın başlarından itibaren şekillenen yenedünya düzeninde, AB gibi uluslararası kuruluşların önemi oldukça büyüktür. Özellikle politik, ekonomik ve sosyal alanlarda ülkelerin karşı karşıya kaldıkları küresel sorunlarla başa çıkabilmek için uluslararası kuruluşlara ihtiyaç duyulmaktadır. Uluslararası kuruluşlar, ülkeler arasındaki işbirliğini ve koordinasyonu sağlayarak, karşılaşılan çok çeşitli sorunlara ortak çözümler geliştirmek için kritik bir araçtır. Uluslararası barış ve istikrarın sağlanması, ekonomik ve sosyal refahın artması, çevre ve iklim gibi konularla mücadele edilebilmesi için önemi her geçen gün artan uluslararası kuruluşların yetki ve sorumluluklarının genişletilmesi, ancak bunu yaparken de üye devletlerin egemenlik ve özgürlüklerine zarar verilmemesi oldukça önemli bir noktadır.

Çalışma kapsamında, Çok Katmanlı Yönetişim kuramına sahip ulusüstü ve dünya genelinde önemli bir yeri olan AB'nin kuruluşu, tarihçesi, entegrasyon süreci, AB kurumlarında ve yerel ve bölgesel yönetimlerinde ikincillik ilkesinin yeri ve önemi, ikincillik ilkesinin kavramsal ve teorik çerçevesi, ilkenin gelecekteki etkileri incelenmiştir. Bu bağlamda AB merkezi yönetimi ile üye devletlerarasındaki ilişkinin, yetki ve görev dağılımının düzenlenmesini sağlayan ilke sayesinde, AB'nin bütünleşmesi, demokratikleşmesi, karar alma süreçlerine katılımın artırılması ve gelecekteki varlığının güçlenmesine katkı sağlandığı tespit edilmiştir. Avrupa Birliği gibi siyasi, ekonomik vb. pek çok alanda söz sahibi olan bir ulusüstü kuruluşun analiz edilmesi sonucu ortaya çıkan çalışmanın küresel ölçekte bu alanda yapılan araştırmalara katkı sağlaması amaçlanmaktadır.

1.4. Çalışmanın Yöntemi

Genel anlamda araştırma, herhangi bir konuyu, farklı yönleriyle ve birtakım kurallar çerçevesinde ortaya koymak amacıyla yapılan çalışmalara denilmektedir (Yeşil, 2010, s.49). Amerikalı sosyolog Earl Robert Babbie'ye göre, araştırma, gözlenen olguyu tanımlamak, açıklamak, tahmin etmek ve kontrol etmek için sistematik bir sorgulamadır. Bilimsel bir araştırma üç aşamalı süreçten oluşmakta olup, birincisi planlama aşamasıdır. Planlama aşamasında bir kurama dayandırılarak varsayım tanımlanır ve bir araştırma önerisi hazırlanır. İkinci aşamada ise hazırlanan öneri kapsamında gerekli araştırmalar yapılır. Bu noktada uygulama, izleme ve değerlendirmeler bulunur. Üçüncü aşamada ise belirli bir yöntembilim ile çalışma raporunun yazılması gerçekleştirilir (Usta, 2011, s.177).

Tüm disiplinler araştırmacıların kesinlikle uyması istenilen temel dört ilkeye dayanmaktadır (Balso ve Lewis, 2007, s.8): Birincisi araştırmacının kişisel fikrini bir tarafa bırakarak çalışmanın nesnel olmasını sağlamasıdır. Araştırmacı uygun verileri uygun yöntemler ile toplamak ve yorumlamak suretiyle nesnelliğini ispat etmek zorundadır. İkincisi, araştırmacı hipotezini bilimsel yöntemlerle doğrulamak zorunda olup, kişisel deneyimleri, sezgileri veya gelenekleri doğrultusunda hareket etmemelidir. Üçüncüsü, bir bilimsel araştırmanın amacı mevcut olan bilimsel bilgileri yeni elde edilen bilgiler ile birleştirerek daha iyi bir noktaya taşımayı öngörmektedir. Araştırma kolektif olarak yapılan bir çalışma olup, önceki bilimsel çalışmalar üzerine dayanır ve gelecekte yapılacak araştırmalara da bir zemin hazırlar. Dördüncüsü, şeffaf araştırma yöntemi ilkesi kapsamında, araştırmacı elde ettiği bulguları diğer araştırmacıların anlayabileceği şekilde açık olarak ortaya koymalıdır.



Şekil 1.1. Bilimsel Araştırmanın Evreleri

Kaynak: (Balso ve Lewis, 2007, s.17)

Araştırmanın önerisi araştırmayı gerçekleştirirken yapılan çalışmalara ilişkin evrelerin belirlenmesi için bir araçtır. Öneri, çalışmayı mantıksal bir çerçeveye oturtarak yapılandırmaya yarayan ve etkili bir analizin yapılmasına katkı sunan bir organizasyondur. Hazırlık niteliğinde olan bu çalışma temel çizginin sapmasını önleyerek araştırmacının etkin ve verimli bir sonuç elde etmesini sağlar. Araştırma önerisi; araştırmanın konusunun belirlenmesi, araştırmanın evrelerinin planlanması ve doğru yöntemin seçilmesine katkı sağlamak gibi üç ana işleve sahiptir (Mace ve Petry ,2017, s.2). Sorunsal çerçevesinde, öncelikle neden-sonuç ilişkisini araştırmak amacıyla konu/sorun seçilmesi gerekmektedir. Bir konu veya sorunun seçilmesi ve incelenebilir bir noktaya getirilmesi süreci araştırmanın sorunsalı olarak ifade edilir (Erdoğan, 2003, s.14).

Bilimsel bilgiye ulaşmak amacıyla kullanılan yaklaşımların tümüne akademik araştırma yöntemleri denilmektedir. Bir araştırmada hangi bilimsel yöntemin kullanılacağı konusu araştırmanın alanı, amacı ve diğer değişkenlerine göre belirlenmektedir. Bilimsel araştırma yöntemleri genel anlamda nitel ve nicel yöntemler olarak sınıflandırılmaktadır. Her iki yöntem de kendine has özelliklere ve veri toplama biçimine sahiptir. Nitel veri toplamak içerik analizi, görüşme-mülakat, tarihçilik, odak grupları, vaka çalışmaları, etnografi, gözlem gibi yedi farklı yol ile yapılabilmektedir (Berg ve Lune, 2019, s.30). İçerik analizi, sosyal bilimler alanındaki nitel araştırma yöntemleri içinde oldukça önemli ve kapsamlı bir yer tutar. Bu yöntem yazılı metinler, görsel-işitsel materyaller, konuşmalar, belgeler gibi nitel verilerin bilimsel ve sistematik bir biçimde analiz edilmesine imkân sunmaktadır. İçerik analizi tekniği,

araştırmacıların belli bir konu ya da sorun ile ilgili bilimsel bilgiler edinmelerine ve bu bilgiler ışığında mantıklı sonuçlar elde etmelerine imkân tanımaktadır. İçerik analizi, bilimsel araştırmaların çeşitli alanlarında yararlanılabilecek esnek bir araştırma metodudur. İletişim bilimleri, siyaset bilimi, psikoloji, sosyoloji ve diğer birçok sosyal bilimlerde içerik analizi yaygın biçimde kullanılmaktadır. İçerik analizi araştırma sorusunun tespit edilmesi, verilerin toplanması, kodlanması ve analiz edilmesi gibi aşamaları kapsamaktadır.

Her araştırma kendisine özgün olup, kendisine has bir yaklaşımı, amacı, veri analizi, araştırma soruları, araştırma yöntemi ve hipotezleri bulunmaktadır. Bu farklılıklar ise araştırmanın yapısını değişik biçimde etkilemektedir. Bir araştırmanın kendisine özgü bu farklı özellikleri, araştırmanın bilimsellik yanını kuvvetlendirmektedir. Çünkü bilimsel bir araştırma yöntemsiz; yöntemse bilimsiz olmaz (Usta, 2011, s.195). Sonuç olarak bir araştırma, araştırılması gereken bir sorun ve/veya konu ile başlamalıdır; sorunun/konunun tanımlanması için araştırmanın soruları hazırlanmalıdır; bu sorulara yanıt olarak varsayılan hipotezler kurulmalıdır; sonrasında ise hipotezlerin doğruluğunu ispatlamak üzere araştırmaya girişilmelidir.

Bu bilgiler ışığında, bu tez çalışması, sosyal bilimlerde kullanılan yöntemlerden birisi olan nitel araştırma yönteminin betimsel içerik analizi tekniği ile hazırlanmıştır. Çalışma kapsamında, öncelikle “Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı Çerçevesinde Avrupa Birliği’nde İkincillik İlkesi” konusunun kavramsal çerçevesi ve araştırma sorusu belirlenmiş, literatür taraması ile konu ile ilgili akademik çalışmalar incelenmiş ve betimsel içerik analizi tekniği neticesinde edinilen bilgiler çalışmaya aktarılmıştır.

1.5. Araştırma Sorusu

Çalışma, “Çok Katmanlı Yönetişim kuramı kapsamında Avrupa Birliği’nin ekonomik, hukuki ve siyasal yapısı ikincillik ilkesinin uygulanışını nasıl şekillendirmektedir ve bu ilke AB içindeki yetki paylaşımını ve yönetim süreçlerini nasıl etkilemektedir?” temel sorusuna odaklanır. Bu soru üzerinden ulusüstü bir kuruluş olan AB’de ikincillik ilkesinin işlevi ve önemi açıklanmaya çalışılmıştır.

1.6. Hipotez

Avrupa Birliği’nin çok katmanlı ekonomik, hukuki ve siyasal yapısı AB’nin yönetiminde ikincillik ilkesinin uygulanmasını kolaylaştırırken aynı zamanda sınırlamaktadır da; bu durum,

AB içerisinde yetki paylaşımı ve yönetim süreçlerinin bir yandan merkezileşmesini sağlarken eş zamanlı olarak yerelleşmesini de teşvik etmektedir.

İkincillik ilkesi AB kurumlarının işleyişini şekillendirmesi açısından oldukça önemlidir. İlke, AB'nin merkezi yönetimi ile üye devletlerin özerk yapısı arasında bir köprü vazifesi kurmaktadır. Birlik tarafından getirilen politikalar ile ikincillik ilkesinin etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlanmakta olup, ilke karar alma süreçlerini yerel düzeye yakınlılaştırarak demokratik katılımı artırmakta, AB içinde yetki paylaşımının daha dengeli ve işlevsel hale gelmesini sağlamaktadır.

Yerindenlik kavramı özü itibarıyla, AB'nin kendine özgü siyasal bir kuruluş olarak politik sistemini kurmak için üye devletler ve kendi kurumsal yapılaşma süreçlerinde gerek merkezi yönetim ve yerel-bölgesel yönetim gerekse de federal, konfederal, hükümetlerarasıcılık, fonksiyonalizm, neofonksiyonalizm gibi çeşitli teorik söylemlerden farklı olarak sorunların doğasına göre dönemsel sistemik kısıtlamalara maruz kalmadan meselelerin çözümüne yönelik en uygun birime merkezi ya da yerel otoriteye karar verme yetkisinin hukuki ve siyasal olarak tanınmasıdır. Pratik ve somut olarak sorunların acil çözümüne yönelik AB'nin kendisine özgü politik teorisinin stratejik otonom kazandırma yetisi olarak görülebilir.

1.7. Literatür Özeti

Çok düzeyli ve çok aktörlü bir yönetim yapısıyla ifade edilen ulusüstü bir siyasal yapılanma olan Avrupa Birliği'nin tanımı ile ilgili olarak, Akdemir (2018) AB'nin kurumlarıyla, hukukuyla, politikalarıyla, müktesebatıyla günümüzde uluslararası politikanın oldukça önemli bölgesel ve küresel aktörlerinden birisi olduğunu belirtmektedir. Akdemir aynı zamanda, AB'nin mülteci, göç, savaşlar, çevre sorunları, sağlık gibi uluslararası küresel konular üzerinde çeşitli ulusal, uluslararası, bölgesel ve küresel aktörlerle ilişki içerisinde olan ve diplomatik temaslarda bulunan küresel bir aktör olduğunu yönüne dikkat çekmektedir. Archer (2008)'e göre, Avrupa Birliği, sınırları içerisinde yaşayan kişiler için çok önemlidir. Çünkü AB ekonomik yaşamdan, sosyal hayata kadar yaşamın büyük bir kısmını teşkil eden politikalar ile kişilerin hayatını yönlendirmektedir.

Avrupa Birliği'nin kurulması fikri ile ilgili olarak Borchardt (1996), öncelikle ekonomik alanda başlayan işbirliğinin, zaman içerisinde siyasi ve askeri alanlara da taşınmasının daha elverişli bir bütünleşme yöntemi olacağı değerlendirmesi yapmıştır. Bache (2012) ilk olarak 1992 yılında Amerikalı akademisyen Gary Marks tarafından Avrupa bütünleşmesi sürecinde karar alma mekanizmasının tanımlanması amacıyla kullanılan Çok Katmanlı Yönetişim (ÇKY)

kuramının AB'nin işleyişini anlamak ve açıklamak için geliştirilen kuramsal çerçevelerden birisi olduğunu belirterek bu kuramın önemine vurgu yapmıştır. Marks (1993) bu kurama göre, Avrupa Birliği'nde karar alma süreçlerinde sadece ulusal hükümetlerin yetkisi olmadığını, yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve ulusüstü kurumların da bu sürece dahil olduğunu vurgulamaktadır. Maastricht Antlaşması ile birlikte, Çok Katmanlı Yönetişim kuramının yanı sıra Avrupa Birliği hukuk sistemine ikincillik ilkesinin dahil olması ile ilgili olarak Oğuz (2013) bu ilkenin AB kurumlarının işleyişini şekillendirmesi açısından kilit bir rol oynadığını anlatmıştır.

Henkel (2002) ikincillik ilkesinin tarihi geçmişinin çok eskilere dayanmakta olduğunu, Avrupa Birliği hukukuna girmeden önce ilkenin, devlet ve toplum ilişkileri ile federal devlet- federe devlet ilişkileri olmak üzere iki temel alanda kullanıldığını belirtmiştir. Boka (2005) ikincillik ilkesinin tarihsel gelişimi ile ilgili bilgiler verdiği çalışmasında ilkenin uzun bir tarihi geçmişi olduğunu, dünya siyasal sisteminde ve uluslararası hukuk bağlamında Aristoteles döneminde var olan bir kavram olduğunu belirtmiştir. Herzog (1987) ikincillik ilkesini teorik olarak ele aldığı eserinde, ilkenin çok derin anlam ve görevleri içinde barındıran bir tanım olduğunu, toplum ile devlet veya birey ile devlet arasındaki ilişkiye dair yapısal bir ilke olduğundan bahsetmiştir.

Walzenbach ve Alleweldt (2021) ilkenin temel prensibinin, yüksek derecede merkezileşmeyle uyumlu olmasının yanı sıra bir topluluğu örgütlemenin en iyi yolunun, üyelerine bireysel veya kolektif açıdan mümkün olduğunca fazla güç vermek olduğu varsayımı olduğunu söylemiştir. Bu ilkenin, sadece AB'nin yönetim yapısı içinde kendi sınırlarını belirlemesi açısından değil, aynı zamanda üye devletlerin egemenlik haklarını korumaları açısından da önemli bir işlevi bulunmaktadır. Soytürk (2020) AB'nin ayırt edici özelliğinin egemenlik devrine dayanması açısından, ikincillik ilkesinin AB'nin iç işleyişindeki etkinliği artırdığına, demokratik değerler ve hukuk devleti ilkesini de ön planda tutmasına vurgu yapmıştır. Alakel (2016) AB entegrasyon sürecinde ulus devletlerin kendi egemenlik anlayışlarından vazgeçerek, AB egemenliğini kabul ettiklerini ve geliştirmeye çalıştıklarını ifade etmiştir. Bu kapsamda, Çakır (2001) AB'nin bütünleşme sürecinde birleşik devletçilik (federalizm), hükümetler-arasıcılık, işlevselcilik, yeni işlevselcilik, özgürlükçü işlevselcilik ve eş-toplumsalcılık gibi çeşitli siyasal kuramların ortaya çıktığını belirtmiştir. Craig de Búrca (2020) ilkenin AB merkezi yönetiminin yetki gaspını engellediğini ve karar alma süreçlerini yerel düzeye yakınlaştırarak demokratik meşruiyeti artırdığını belirtmiştir. Chantal (1993) ilkenin özellikle AB'nin bütünleşme sürecinde daha fazla önem kazandığını vurgulamıştır.

AB'nin çok katmanlı yönetim yapısında ikincillik ilkesi, yetki ve sorumlulukların hangi düzeyde olması gerektiğini belirleyen ana ilkedir. Arribas (2020) AB'nin işleyişinde kilit bir rol oynayan ilkenin öte yandan AB hukukunun belirsiz ve tartışmalı konularından birisi olduğunu belirtmiştir. Şengül (2018) AB'nin kuruluş sürecinde yerel ve bölgesel yönetimlerin dışlandığı yönündeki eleştirilerin giderilmesini sağlamak amacıyla, ikincillik ilkesinin güçlendirilmeye çalışıldığını ve bu yönde 1992 Maastricht Antlaşması ile Bölgeler Komitesi kurulduğunu belirtmektedir. Horspool (1998) çalışmasında ilkenin üye devletlerin egemenlik kaybı endişesi karşısında AB hukukuna eklendiği konusunda bilgilere yer vermiştir. Bermann (1994) ise ikincillik ilkesinin üye devletlerin egemenliklerinin teminatı olarak değerlendirmiştir. Aksu (2019) küreselleşmenin getirdiği etkiler ile beraber dünya düzeninde yaşanan siyasal, ekonomik ve sosyal değişikliklerin ulus devletler üzerindeki etkilerinden yola çıkarak, ulusüstü kuruluşların güçlenmesi ile birlikte ulus devletlerde yetki kaybı endişesinin arttığına, bireysel hak ve özgürlükler fikrinin önem kazandığına işaret etmektedir. Bayram (2015) bu yöndeki endişelerin giderilmesine yönelik olarak yapılan düzenlemelerden birisi olan ikincillik ilkesinin üye devletlerin ve yerel otoritelerin egemenlik ve yetkilerinin korunması amacıyla hayata geçirildiğini ifade etmiştir.

Kada (2010)'ya göre siyasal bir meclis olan Bölgeler Komitesi'nin AB içerisinde yerel yönetimlerin sesi olma vazifesini yürüttüğü görülmektedir. Özer (2006) Bölgeler Komitesi ile ilgili olarak, AB'ye yönelik merkezileşme eleştirilerine karşılık, bütünleşmenin sağlanması açısından kilit bir rol oynadığını savunmuştur. Keleş (1997) Bölgeler Komitesi'nin bölgelerin Avrupa'nın bütünleşme sürecinde resmi olarak temsil edilmesini sağladığını ve bu süreçteki tartışmaları sonlandırdığına vurgu yapmaktadır. Şinik (2007) Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının amacını üye ülkelerin bölgesel ve yerel yönetimlerinin karar alma süreçlerine katılımının sağlanması olarak tanımlamaktadır. Bununla birlikte, Fromage (2022) Lizbon Antlaşması ile Erken Uyarı Sistemi (Early Warning System- EWS) çerçevesinde, AB ulusal parlamentolarının ikincillik ilkesini kontrol etme hakkını elde ettiğine dikkat çekmektedir.

Acemoğlu ve Robinson (2024) AB üyeliğinin, birçok ülke için kurumsal reformları teşvik eden bir araç olduğunu, AB'nin demokratikleşme ve kurumsal gelişim konusunda üye ülkeler üzerinde oldukça etkili olduğunu belirtmektedir. Öte yandan Mercan (2011), bütünleşme sürecinin çok farklı sosyal ve ekonomik şartlara sahip olan yeni üyelerin refah ve istikrarının sağlanması için diğer tüm üyelerin sorumluluk altına girmesi anlamına geldiğini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda, Borchard (2000) Maastricht Antlaşması'nın AB'nin en temel değişiklikler içeren antlaşması olduğunu belirterek AB'nin bütünleşme sürecinde atılan en

güçlü adım olduğuna dikkat çekmektedir. Amsterdam Antlaşması ile ilgili olarak ise Dedeoğlu (2003) bütünleşme ile ilgili AB içerisinde ortak dış politika ve güvenlik politikası, demokratikleşme, ortak özgürlük ve istihdam politikası ile AB'nin kurumsal yapısına dair bazı önemli değişiklikler getirdiğini belirtmiştir. Nice antlaşmasının temel amacı ise, Fritz-Vannahme (2000) tarafından 27 üyeli olan AB'ye işlerlik kazandıracak kurumsal reformları geliştirmenin yanı sıra, AB'nin bütünleşmesi için gerekli altyapıyı hazırlamaktır şeklinde özetlenmiştir. Esentürk (2009) AB'nin derinleşme sürecinde önemli bir aşama olan Lizbon Antlaşması'nın, temel amacının Amsterdam Antlaşması ve Nice Antlaşması ile başlatılan sürecin tamamlanarak, AB'nin etkinliğini ve demokratik meşruiyetini artırmak olduğunu, kurumsal işleyişi, karar alma mekanizmaları ve demokrasiye getirdiği yenilikler konularına eğilim gösterdiğini belirtmiştir. Öte yandan ikincillik ilkesi Lizbon Antlaşması ile daha kurumsal bir yapıya bürünmüştür. Ultan (2018)'a göre Lizbon Antlaşması ile AB'nin bir yetki kataloğu oluşmuş ve kuralların uygulanması ve yetkilerin kullanılması konusu netlik kazanmıştır. Follesdal (1998) çalışmasında ulusüstü kuruluşların merkezi yönetim ile üye devletler arasında görev dağılımı, yetki paylaşımı ile ilgili sınırları belirlemesinden bahsederek, Avrupa Birliği'nin de ikincillik ilkesi ile bunu gerçekleştirmeye çalıştığı ifade etmiştir.

Yaylı ve Polat (2019), Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetkilerinin artmasına önem verdiğini ve bu kapsamda ikincillik ilkesi alanında bir dizi politikalar geliştirdiğini belirtmişlerdir. Koçak (2009)'a göre küreselleşme kapsamında ikincillik ilkesinin güçlendirilmesi ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması güçlü bir merkezi yapının kurulması ile oluşabilecek tehlikelerin önlenmesine ve demokrasinin korunmasına katkı sağlayacaktır. Barlas ve Karagöz (2007)'e göre ikincillik ilkesi AB hukukunda yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ekonomik ve idari ilişkilerin çerçevesinin belirlenmesi amacıyla devreye alınan bir uygulama olup, aynı zamanda güçlü merkeziyetçi devlet anlayışından uzaklaşmak anlamına gelmektedir. Hartley (1994) ikincillik ilkesinin AB hukukunun diğer kriterlerinden ayrı olarak Avrupa Birliği Adalet Divanı tarafından değil üye devletler tarafından kurucu antlaşmalara konulduğunu ifade ederek ilkenin ayrıcalığına dikkat çekmiştir.

Keleş (1995) ikincillik ilkesinin üye ülkelerin anayasalarında da yer almış olduğunu ve Almanya anayasasına bağlayıcılığı olan bir madde olarak ilkenin eklendiğini belirtmiştir. Guichard (1976) Fransa'da ilk defa hizmette halka yakınlık ilkesinin 1976-1977 yıllarında ilgili raporlarda söz edildiğini ifade ederek bütün yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği belirtmiştir. AB'nin geleceğine ve ilkenin gelecekte uygulanmasına yönelik çalışmalar

kapsamında Coşkun (2007) AB'nin organları tarafından hazırlanan resmi raporlarda ilkenin kullanılmasının teşvik edildiğini açıklamaktadır.

Bu çalışmada, günümüzde, Avrupa Birliği başta olmak üzere, uluslararası birçok kuruluşun ve ulus devletin yönetiminde etkin bir yeri olan ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri, işlevi, yerel ve bölgesel yönetimler açısından önemi Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında derinlemesine incelenerek literatürdeki boşlukları doldurmaktadır. Aynı zamanda çalışma kapsamında Avrupa Birliği (AB) ekonomik, hukuki ve siyasal olarak üç ana boyutta ele alınmıştır. Bu başlıklar birbirinden farklı anlamlar içersede temelde birbirini tamamlayan ve bütünleşmesini açıklayan etkenlerdir. AB'nin dinamiklerini anlamak için tüm bu yönlerin birlikte değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır. Konu ile ilgili önceki literatürde genellikle AB yapısının tek yönlü olarak ele alınmış ve bu yapı içerisinde ikincillik ilkesinin tanımı, tarihsel süreci, işlevi vb. bilgilere yer verilmiştir. Nitel araştırma yönteminin içerik analizi tekniği ile hazırlanan bu çalışma ise, ilkenin ÇKY kuramı bağlamında daha sistematik bir şekilde değerlendirilmesini sağlayarak AB'nin çok katmanlı yapısında ikincilliğin hem normatif hem de işlevsel bir araç olarak nasıl çalıştığını anlamak açısından literatüre farklı bir bakış açısı kazandıracaktır.

2. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU VE KURUMSAL YAPISI

2.1. AB ve Kuruluş Tarihi

Avrupa Birliği, Avrupa bütünleşmesi sürecinde, 1951 yılında 6 devletin bir araya gelerek başlattığı, ekonomik ve politik entegrasyonu amaçlayan bir uluslararası kuruluş olup, çok katmanlı yönetim kuramını benimseyen siyasal bir yapıya sahiptir. Bütünleşme kavramı, egemen devletlerin bir arada yeni bir siyasal, ekonomik, sosyal veya kültürel alanda bir birlik meydana getirmeleri şeklinde açıklanabilir. Bu yaklaşımla bütünleşme gerek katılımcı aktörler arasında gerekse de bölgesel ve küresel anlamda, uzlaşma ile ortak değerlerin, kuralların, hedeflerin ve çıkarların korunduğu, siyasal bir topluluğun uluslararası arenadaki varlığına işaret etmektedir (Haas, 1958, s.16).

Avrupa Birliği (AB) entegrasyon süreci ekonomik, hukuki ve siyasal olarak üç ana boyutta ifade edilebilir. Bu başlıklar birbirinden farklı anlamlar içerse de temelde birbirini tamamlayan ve AB'nin bütünleşmesini açıklayan etkenlerdir. Çok boyutlu bir süreç olan AB entegrasyonunun ilk adımı olan ekonomik entegrasyon, teknik işbirliği ile başlamıştır (Pelkmans, 2017, s.15). Sonrasında ise Gümrük Birliği (1968), Tek Avrupa Senedi (1986), Ekonomik ve Parasal Birlik (EMU), Ortak Politikalar gibi daha ileri noktalara ulaşmıştır (Baldwin ve Wyplosz, 2019, s.257). Bütünleşme sürecinin ikinci boyutu olan hukuki entegrasyon, AB'yi ulusüstü bir kuruluş statüsüne dönüştürerek üye devletlerin hukuk sistemi üzerinde etkili olmuştur. AB'nin hukuki yönü, salt bir ekonomik birliktelik olmanın ötesinde bir hukuk topluluğu niteliğinde olduğunu göstermektedir. AB hukuku, üye ülkelerin ulusal hukuk sistemleri üzerinde etkili olan ve doğrudan uygulanabilmesine imkân tanıyan bir yapıya sahiptir. Bu sürecin temel özellikleri, birincil hukuk kapsamında Roma, Lizbon, Maastricht gibi kurucu antlaşmalar, ikincil hukuk kapsamında kararlar, tüzükler ve direktifler, AB hukukunun üstünlüğü kapsamında Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararları, doğrudan etkililik ve ikincillik ilkesi olarak özetlenebilir (Chalmers, Davies ve Monti, 2019, s.30). Siyasal entegrasyon ise AB'yi ekonomik statüsünden çıkararak siyasi bir aktöre dönüştürmüştür. Siyasal alanda entegrasyonun temel konuları, AB kurumları, birliğin karar alma mekanizmaları, demokratik meşruiyet sorunları, ortak dış ve güvenlik politikası, Avrupa vatandaşlığı, ulusal egemenlik tartışmaları ve temsil yapısı ile ilgilidir (Piattoni, 2010, s.250).

Avrupa Birliği'nin entegrasyon süreci, sadece ekonomik alanda işbirliği projesi olmaktan çıkmış; hukuki düzenlemeleri, siyasi yapısı ve çok katmanlı yönetim sistemiyle küresel

anlamda benzersiz bir kuruluş haline gelmiştir. AB'nin dinamiklerini anlamak için tüm bu yönlerin birlikte değerlendirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan ulusal egemenlik ve çok katmanlı yönetim yapısı arasında bir denge oturtmaya çalışan bu siyasal karmaşık yapı içerisinde temel rol oynayan ikincillik ilkesi uluslararası sistem bağlamında değerlendirildiğinde daha iyi anlaşılacaktır. Avrupa Birliği, kendi egemenliğini ön planda tutan ulus-devletlerin üzerinde bir siyasal sistem sunarak, Westphalia sistemine alternatif olarak yeni bir sistem geliştirme çabasıdadır. İkincillik ilkesi bu sistemin denge unsuru olarak merkezileşmeden uzak, çok katmanlı yönetim yaklaşımına dayalı biçimde yürümesini sağlamaktadır (Schneider, 2019). Bu yapı sayesinde, AB uluslararası sistemde daha demokratik, katılımcı ve esnek bir aktör olarak var olabilmektedir. Öte yandan, ikincillik ilkesi, AB'yi diğer bölgesel kuruluşlardan farklı kılan unsurlardan birisidir. İkincillik ilkesi AB açısından hem bir bütünleşme aracı, hem de demokratik bir denge aracı” olarak işlevselliğini sürdürdüğü söylenebilir (Lopatka, 2019).

AB'nin yukarıda kısaca ifade etmeye çalıştığımız bugün ki yapısını anlayabilmek için kuruluş fikri ve sürecine göz atmakta fayda vardır. AB'nin Avrupa Birliği'nde bütünleşme fikri çok eski tarihlere dayanmakta olup, birçok siyasi ve düşünür tarafından bu fikrin savunulduğu görülmektedir (Dedeoğlu, 2003, s.20). Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'nın bölünmüş yapısını toparlayabilmek ve bu kıtanın yeniden bir araya gelerek bütünleşmesi için çeşitli arayışlara girilmiştir (Woyke, 1995, s.55). Fransa eski Ekonomik Planlama Komisyonu Başkanı Jean Monnet, Avrupa Birliği'nin bütünleşmesi fikrini her fırsatta savunarak, tüm Avrupa devletlerini çatısı altında toplayacak bir yapı kurulması gerektiğini, ancak bu şekilde Avrupa'da barış ve refah ortamının sağlanabileceğini belirtmiştir. Monnet, kömür madenleri ve demir-çelik sektöründe önemli bir yere sahip olan Ruhr gibi önemli bir bölgeye sadece Almanya ya da Fransa'nın sahip olmasının, barış için yeterli olmayacağını, bu madenlerin bir birlik çatısı altında kontrol altına alınmasını, ekonomik ve sosyal bir bütünleşme sağlanması gerektiğini ifade ederek AB fikrinin ilk temellerini atmıştır. Almanya ile Fransa arasında savaşa neden olan Ruhr kömür madeni gibi bölgelerin kimin tarafından kontrol edileceğinden ziyade, ortak bir anlayışla ekonomik çıkarlar doğrultusunda yönetilmesi düşüncesi ilk hareket noktalarından birisi olmuştur (Denk, 2016, s.52-53). Öte yandan, tam ortasından Doğu ve Batı olarak bölünmüş Avrupa'nın ABD ve Sovyetler Birliği etkisine girmesi ve aynı zamanda Avrupa ve dünya siyasetini belirleme gücünü eline alması gerçeği de göz önüne alındığında, ana hedefin ekonomik işbirliği yaparak Avrupa'yı kalkındırmak olduğu açıktır (Sander, 1996, s.181). Bu açıdan ortak güvenlik önemlidir ve savaş ile sonuçlanabilecek rekabet yerine,

işbirliği yapmanın herkesin yararına olacağı fikri hakimdir. Monnet, Avrupa’da ekonominin artık devletler tarafından yönetilemeyeceğini, savaşın ise bir çözüm olmadığını ifade ederek, işbirliğinin zorunlu olduğunu vurgulamak istemiştir. Avrupa ülkeleri arasında yapılacak ekonomik işbirliğinin ileri ki yıllarda yeni bir siyasi yapıya zemin oluşturacağı beklentisi de işbirliği yönünden teşvik edici olmuştur.

Avrupalı devletler, savaşlarda yaşamış oldukları tecrübeler neticesinde, kendi ulus devlet kimliklerini bir yana bırakarak, bir ulus ötesi kuruluşun çatısı altında birleşmenin ve bütünleşmenin önemi kavramıştır. Bu açıdan sektörel olarak başlayan işbirliği zaman içerisinde bir ekonomik, siyasi ve hukuki entegrasyona dönüşmüştür. Bu süreçte ulus devletler kendi egemenlik anlayışlarından vazgeçerek, AB egemenliğini kabul etmiş ve geliştirmeye çalışmışlardır (Alakel, 2016, s.10). Bu kapsamda, AB’nin bütünleşme sürecinde birleşik devletçilik (federalizm), hükümetler-arasıcılık, işlevselcilik, yeni işlevselcilik, özgürlükçü işlevselcilik ve eş-toplumsalcılık gibi çeşitli siyasal kuramlar ortaya çıkmıştır (Çakır, 2001, s.1).

Avrupa’nın teknik gerekçeler ile başlayan bütünleşme süreci, ekonomik yönde başlatılan işbirliğinin olumlu sonuçlar getirmesi sebebiyle diğer tüm alanlarda da uygulamaya alınmasını teşvik etmiştir. Avrupa Birliği konusunda yapılan çalışmalarda Jean Monnet’nin düşüncelerine ve birtakım teorisyenlere dayanarak gelişen “Yayılma Etkisi (Spillover Effect)” kavramı, AB’de ekonomi alanında başlatılan işbirliğinin zaman içerisinde diğer alanlara da yayılacağı, toplumsal refah ve siyasal alanda da işbirliğini teşvik edeceği ve sürecin siyasal bütünleşmeye doğru gitmesinin mümkün olacağı fikrini desteklemiştir (Kaarbo ve Ray, 2011, s.435). Avrupa bütünleşmesi fikri, iki dünya savaşının yıkıcı etkilerinin azaltılması, Avrupa’da silah ve barutun hammaddesi kömür ve çeliğin kontrol altına alınarak gelecekte yeni bir savaşın olmasının önüne geçilmesi ve ekonomik işbirliği yapılması amacıyla başlatılmış, ancak süreç zaman içerisinde ortak siyasal bütünleşmeye doğru evrilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, Avrupalı devlet adamlarının Avrupa’da kalıcı bir barış oluşturma çabaları hız kazanmıştır. Fransa’nın o dönemdeki Dışişleri Bakanı Robert Schuman, Eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri Jean Monnet’in düşüncesine dayanarak, Avrupa Devletlerini, kömür ve çelik üretiminde alınan kararları bağımsız ve uluslarüstü bir kuruma devretmeye davet etmiştir. Fransa’nın, Avrupa’nın bu dağınık yapısını toparlama ve Almanya’nın tehdidini bertaraf etme çabaları neticesinde olumlu sonuçlar alınmaya başlanmış olup, 9 Mayıs 1950 yılında Schuman Deklarasyonu ilan edilmiştir (Borchardt, 1996, s. 2.). Schuman, AB’nin kuruluşunda temel rol oynayan, Schuman Deklarasyonu’nda, temel hedefin Almanya ile Fransa arasında bir daha savaş yaşanmasının imkânsız hale getirilmesi olduğunu

ifade etmiştir (Denk, 2016, s.61). Uzun ve tartışmalı bir sürecin sonucunda, Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda'dan oluşan 6 üye ülkenin katılımıyla 18 Nisan 1951 yılında Paris Antlaşması imzalanmış ve temel özelliği ulusüstülük (supranationalism) olan Avrupa Kömür ve Çelik (AKÇT) Topluluğu kurulmuştur (Hosli, 2022, s.4). Böylece, savaşın ham maddeleri olan kömür ve çelik kontrol altına alınarak, kalıcı barış için önemli bir adım atılmıştır. Aynı zamanda dünya tarihinde ilk defa devletler kendi iradeleri ile egemenliklerinin bir kısmını ulusüstü bir kuruma devretmişlerdir.

1951 yılında kurulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, ulusüstü olması açısından Avrupa'da ilk kurum olmuş ve günümüz Avrupa Birliği'nin temelini oluşturmuştur. AKÇT, AB'nin kurumsal yapısını teşkil edecek olan ana organları oluşturmaktadır. Paris Antlaşması'nın 7. Maddesinde AKÇT'nin Yüksek Otorite, Bakanlar Konseyi, Ortak Parlamenterler Asamblesi ve Adalet Divanı olarak dört temel organ belirlenmiştir (CVCE, 2015, s.6). Kömür ve çelik sektörü ile başlayan Avrupa bütünleşmesi fikrinden başarılı sonuçlar elde edilmesi, diğer sektörlerde de ekonomik bütünleşme taleplerini arttırmış ve aynı zamanda daha fazla alanda ulusüstü kuruluş kurma fikrini güçlendirmiştir. Hemen akabinde, 1957 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurulmuştur (Harbrecht, 1984, s.34). AET'nun ana hedefi, üyeler arasında gümrük uygulamalarının kademeli olarak kaldırılması ve gümrük birliği yapısı oluşturulması olup, malların, işgücünün, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşacağı bir tek pazar oluşturmaktır. Roma antlaşması ile birlikte kurulan bir diğer kurum Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET/Euratom- European Atomic Energy Community)'dur (Nugent, 1991, s.44). Topluluğun amacı, nükleer enerjinin barışçıl amaçlarla ve güvenli biçimde kullanılmasını sağlamak amacıyla üye devletlerin araştırma programlarını koordine etmek olarak belirlenmiştir. 1965 yılında ise Füzyon Antlaşması (Birleşme Anlaşması) imzalanarak yukarıda adı geçen üç topluluk (Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu) için tek bir Konsey ve tek bir Komisyon oluşturulmuş ve bu topluluklar, Avrupa Toplulukları adı altında anılmaya başlanmıştır.

Roma antlaşması ile 1957 yılından sonra AB'nin dış ilişkilerinde kapsamlı ve kademeli bir biçimde yetkinliği artmıştır. AET ile birlikte kabul edilen gümrük birliği üye devletlerarasındaki tüm iç tarifeleri kaldırmış ve ortak bir dış tarife belirleyerek ortak bir dış ticaret politikası başlatmıştır (Hosli, 2022, s.14). 1 Temmuz 1968'de mamul mallarda gümrük vergileri, kaldırılarak, özellikle tarım ve ticaret politikaları olmak üzere ortak politikalar geliştirilmiştir. Tüm üye devletler uluslararası örgütler ile olan ilişkilerini AB'nin belirlediği

şartlar çerçevesinde yürütmeye başlamıştır. AB ekonomik ve siyasi politikalar ile yeni açılımlar yaparken, bir yandan da yeni üyeler ile genişleme sürecine de önem vermiştir. AB açısından genişleme kavramı, AB üyelik şartlarına uygun olan diğer ülkeler ile ortaklık ve işbirliği yaparak AB üyeliğine dahil etmesi ile sonuçlanan bir politikadır. Aynı zamanda AB'nin genişleme süreci ekonomik bir entegrasyonun yanı sıra, siyasi ve kurumsal açıdan düzenlemeleri teşvik etmektedir. Özellikle Orta ve Doğu Avrupa'dan AB'ye üye olan ülkeler için yalnızca üyelik anlamına gelmemektedir. AB üyeliği bu ülkelere demokratikleşme ve kurumsal kapasite açısından çok önemli katkılar sağlamıştır. AB'nin genişleme stratejisi üye ülkelerin kurumsal yapısında da dönüşüm yaratmaktadır. Özellikle 2004 ve 2007'de yapılan büyük doğu genişlemesi ile üye ülkeler AB kurumsal standartlarını uygulamak durumunda kalmıştır. Ülkelerin siyasi-ekonomik başarısı kurumsal yapılar ve siyasi sistemler ile doğrudan ilişkili olup, AB üyeliği, birçok ülke için kurumsal reformları teşvik eden bir araçtır. Bu bağlamda, AB demokratikleşme ve kurumsal gelişim konusunda üye ülkeler üzerinde oldukça etkilidir (Acemoğlu ve Robinson, 2024, s.496).

Öte yandan bütünleşme süreci, çok farklı sosyal ve ekonomik şartlara sahip olan yeni üyelerin refah ve istikrarının sağlanması için diğer tüm üyelerin sorumluluk altına girmesi anlamına da gelmektedir (Mercan, 2011, s.80). Birlikte ilk genişleme dalgası, uzun görüşmeler neticesinde 1973 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda; 1981 yılında Yunanistan; 1986 yılında Portekiz ve İspanya; 1995 yılında ise Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın Topluluğa katılmasıyla üye devlet sayısı 15'i bulmuştur. 1985'te komisyon başkanı Jack Delors tarafından hazırlanan ve 1992 yılına kadar ortak pazara geçilmesini hedefleyen rapor ile birlikte AB yeni bir boyut kazanmıştır. Bu rapor kapsamında düzenlenen hükümetler arası konferans ve 1985'te ki Lüksemburg Zirvesi'ne sunulan taslak rapor, 17 Şubat 1986'da üye ülkelerin dışişleri bakanları tarafından imzalanarak Avrupa Tek Senedi kabul edilmiştir (Official Journal of the European Communities, No-L 169) . Böylece ekonomik entegrasyon biraz daha ilerlemiş olup, 31 Aralık 1992 tarihi itibarı ile tek pazar (single market) kurulmasına karar verilmiştir. Tek Pazar kurulabilmesi için gerekli çalışmalara ağırlık verilirken aynı zamanda, bütünleşmeyi daha ileri düzeye çıkaracak Ekonomik ve Parasal Birlik (EPB) çalışmaları da devam etmiştir.

Avrupa Toplulukları yapılan bu işbirliğinden olumlu sonuçlar almaları neticesinde, AB yapısında bütünleşme, derinleşme ve yeni üyelerin katılımı ile genişleme sürecini başlatmış ve bu yönde önemli adımlar atmıştır. Yine bu süreçte, siyasi işbirliği ve sonrasında ortak güvenlik ve dış politika olarak anılacak adımlar konuşlmaya başlanmış ve bir zemin oluşturulmuştur. 7 Şubat 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği kurulmuştur. Maastricht

Antlaşması, AB içerisinde en temel değişiklikler bulunan antlaşma olup, AB'nin bütünleşme sürecinde atılan en güçlü adımdır (Borchard, 2000, s.17). Avrupa Birliği ismi resmi anlamda ilk defa Maastricht Antlaşması'nda kullanılmıştır. Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecinde dönüm noktası olup, birçok alanda kritik kararları içermektedir (Tizzano, 2023, s.3). Antlaşma kapsamında, Avrupa vatandaşlığı, ortak dış politika, vize politikaları, ortak güvenlik politikası, diplomatik işbirliği, ortak para, adalet ve içişlerinde işbirliği, kamu sağlığı, ulaşım ağı, sanayi konularında işbirliği ve yerel yönetimler modelinde ikincillik ilkesinin uygulanmasına yönelik düzenlemeler getirmiştir. Hukuksal anlamda bir yeri olmayan ancak bir çatı ifade olarak antlaşmada geçen Avrupa Birliği'nin sütun (pillar) olarak belirtilen üç ana alandan oluşması belirtilmiştir. Birinci sütun, Maastricht Antlaşması'nın Avrupa Birliği yapısını getirmesiyle birlikte AKÇT, AET ve EURATOM'u da içine alan Avrupa Topluluğu'dur. 1951 ve 1957'de imzalanan antlaşmalarla kurulan ve 1965 yılında idari yapılarını birleştirilen bu üç kurum Avrupa Topluluğu çatısı altında birleşmiştir (Kıraç ve İlhan, 2010, s.193). Ulusüstü bilincini temel alan bu sütunun kurulmasından sonra Adalet ve İçişleri ve bunun yanı sıra Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası başlığı altında iki sütun daha kurulmuş olup, bu sütunların üyelerin kendi iç hukuklarında doğrudan etkili olmayacağı ve bu alanlarda yetki devri yapılmayacağı belirtilmiştir. Ancak yine de bu alanlarda üyelerin işbirliği yapma yönünde eğilim göstermiş olması, gelecekte kademeli olarak daha fazla alanda bütünleşme mantığına uygun biçimde öncelikli olarak göç, güvenlik, adli işbirliği v.b. konularda birliğe daha fazla yetki verilebileceğinin habercisi olmuştur. Aynı zamanda Maastricht Antlaşması ekonomik alanda bütünleşmeyi daha da ileriye taşıyarak ortak para birimi Euro'ya geçişin kararını da içermektedir. Euro, resmi olarak 1 Ocak 2002 tarihinde kullanılmaya başlanmıştır. Yine Maastricht Antlaşması'nın getirdiği en önemli konulardan birisi de toplumsal ve siyasal alanda bütünleşme için önemli olan AB vatandaşlığının oluşturulmasıdır. Antlaşmaya göre birliğe üye bir ülkenin vatandaşı AB vatandaşı olarak kabul edilmiştir. Maastricht Antlaşması kapsamında AB vatandaşlığı oluşturulmuş olup, bu kavram ulusal vatandaşlık kavramının yerini almayıp ona ilave olarak uygulanacaktır.

2 Ekim 1997'de Maastricht Antlaşması'nda köklü değişiklikler yapan Amsterdam Antlaşması imzalanmış ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe girmiştir (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01). Amsterdam Antlaşması Schengen müktesebatını Avrupa Birliği çerçevesine entegre eden protokol ile birlikte Schengen sistemi AB hukukuna katılmıştır (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01). Amacı, Doğu genişlemesi öncesinde çok yönlü olarak bu genişlemeye AB'yi hazırlamaktır (Mor, 2010,

s.521). Amsterdam Antlaşması bütünleşme ile ilgili AB içerisinde ortak dış politika ve güvenlik politikası, demokratikleşme, ortak özgürlük, istihdam ve güvenlik politikası ile kurumsal yapısına dair bazı önemli değişiklikler getirmektedir (Dedeoğlu, 2003, s.60). Antlaşmada özellikle AB'nin özgürlük, demokrasi, insan hakları, temel hürriyetler ve hukuk devletine dayalı değerlere önem verdiği vurgulanmaktadır. Belgelere erişme hakkı ilk defa bir antlaşma düzeyinde Amsterdam Antlaşması ile mümkün olmuştur (Kaya, 2005, s.155). Amsterdam antlaşması ile AB kurumlarında birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda, demokrasinin bir gereği olarak Avrupa Parlamentosunun kararlara etkin katılımı genişletilerek yetkileri artırılmış ve Bakanlar Konseyi düzeyine yaklaştırılmıştır. Parlamenteoya, Komisyon üyeleri ve Komisyon başkanını birlikte tayin etme yetkisi de tanınmıştır. Ayrıca, Amsterdam Antlaşması madde 7 ve 8 ile Avrupa Merkez Bankası'nın kurulması kararı alınmış, Avrupa Sayıştay (Mali Denetim) AB'nin ana organlarına dahil edilmiştir (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01).

Antlaşma, Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile ilgili bir takım önemli değişiklikler getirmiştir. AB'yi temsil etmesi ve konsey başkanına ODGP konularında yardımcı olması amacıyla ODGP Yüksek Temsilciliği adı altında yeni bir birim kurulmuştur. ODGP ile ilgili konularda Siyasal Planlama ve Erken Uyarı Birimleri oluşturularak dış politikada AB'ye etkinlik kazandırılmak istenmiş ve karar alma mekanizmasında nitelikli çoğunluk ile alınabilecek karar alanları genişletilmiştir. Ayrıca geliştirilen yeni bir mekanizma ile kararlara katılmayan devlet ya da devletlerin karar alınmasını engellemelerinin önüne geçilmiştir. Amsterdam Antlaşması bütünleşmeye yönelik hukuki ve siyasal altyapıyı büyük ölçüde kurmuştur. Sonrasında alınan pek çok kararla, Avrupa bütünleşmesinin ekonomik, içişleri ve adalet ile ilgili alanlarda büyük ölçüde gerçekleştirildiği söylenebilir (Türkmen, 2003, s. 151).

26 Şubat 2001'de Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa topluluklarını kuran antlaşmalara değişiklik getiren Nice Antlaşması imzalanmıştır (Official Journal Of the European Communities, Notice no-2001/C 80/01). Nice Antlaşması'nın amacı, genişleme sürecinde AB'ye katılan Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya, Slovenya'dan oluşan çoğunluğunu eski Doğu Bloku ülkelerinin oluşturduğu on ülkenin AB'ye uyumu ve AB'nin etkin çalışmasını güvence altına alma amacına yönelik kurumsal yapı ve işleyişle ilgili yeni düzenlemeler getirmektir. Ayrıca antlaşma Amsterdam Antlaşması'nda eksik kalan ve tam açıklanmayan, Komisyon'un yapısı ve oluşumu; Konsey'deki oy ağırlığı ve nihayet nitelikli çoğunlukla karar almanın genişletilmesi konuları içermektedir. Antlaşma ile parlamentonun yasama ve denetim yetkileri artırılmış ve

Konseyl’de nitelikli çoğunluk oylamasına tabi olan kararlar genişletilmiştir. Nice Antlaşması’nın nihai hedefi, 27 üyeli olan AB’ye işlerlik kazandıracak kurumsal reformları geliştirmenin yanı sıra, AB’nin bütünleşmesi için gerekli altyapıyı hazırlamaktır (Fritz-Vannahme, 2000, s.50)

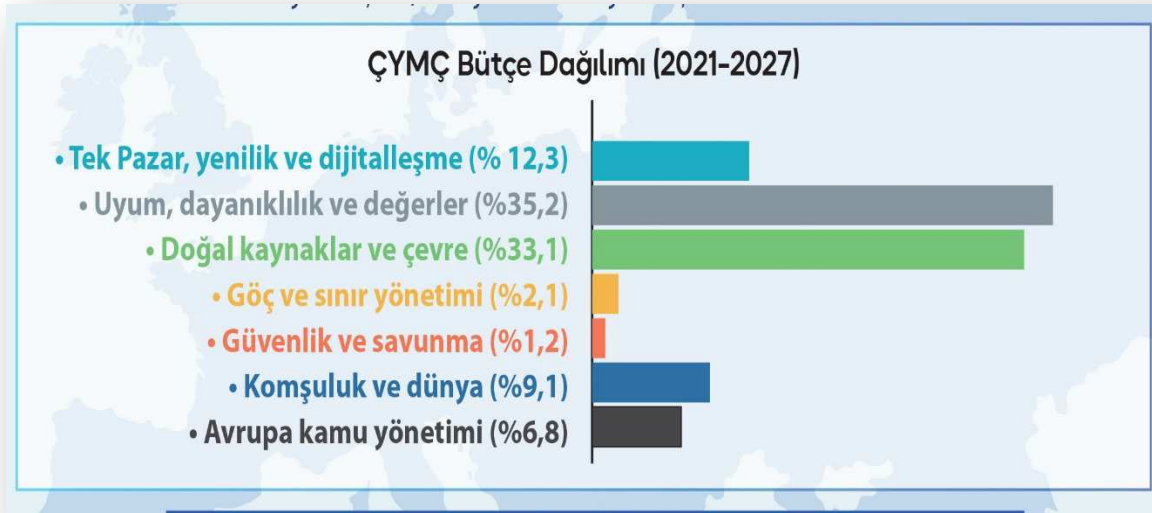
AB’de genişleme süreci kapsamında, 1995 yılında Avusturya, Finlandiya İsveç’in katılımıyla, Avrupa Birliği’nin üye sayısı 15’e yükselmiş, 2004 yılında Çek Cumhuriyeti, Estonya, GKRY, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya’nın katılımı ile en büyük genişleme dalgası gerçekleşmiştir. 2007 yılında, Bulgaristan ve Romanya’nın katılımıyla AB’nin üye sayısı 27’ye yükselmiş, 2013 yılında Hırvatistan’ın katılımıyla Avrupa Birliği’ne üye devlet sayısı 28’e ulaşmıştır. 31 Ocak 2020’de Birleşik Krallık (BK)’ın üyelikten ayrılması ile üye ülke sayısı 27’ye düşmüştür.

Avrupa Birliği’nin derinleşme sürecindeki bir önemli aşamada 2007’de yılında imzalanarak 2009’da yürürlüğe alınan Lizbon Antlaşması’dır. AB’nin derinleşme sürecinde önemli bir aşama olan Lizbon Antlaşması’nın temel amacı Amsterdam Antlaşması ve Nice Antlaşması ile başlatılan sürecin tamamlanarak, AB’nin etkinliğini ve demokratik meşruiyetini artırmak, kurumsal işleyişi, karar alma mekanizmaları ve demokrasi alanında yenilikler getirmektir (Esentürk, 2009, s.2). Lizbon Antlaşması’yla birlikte Avrupa Birliği hukuksal varlık kazanmıştır (Consolidated version of the Treaty on European Union, 2012, s.16). Böylece, Maastricht Antlaşması’nda bir şemsiye kavram olarak kullanılan Avrupa Birliği ismi ilk kez hukuki kişilik kazanmıştır. Aynı zamanda, Lizbon Antlaşması’nın bir diğer önemli özelliği de kurumsal ve yapısal alanlarda getirdiği reformlardır. Bu kapsamda Lizbon Antlaşması madde 9 ile yapılan düzenleme ile “Zirve” veya “AB Zirvesi” olarak bilinen organın “AB Konseyi” adı altında AB resmi organları arasına alınmıştır (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Avrupa Merkez Bankası ise, özel statüden çıkarılıp, AB’nin resmi organları arasına dahil edilmiştir. Lizbon Antlaşması’nda getirilen düzenlemeler, AB’nin yapısının genişleme ve derinleşme sürecine katkı sağlamıştır. Aynı zamanda Lizbon Antlaşması ile üye devletlerin kendi ulusal egemenliklerini (ortak marş, ortak bayrak vb.) kaybetme korkularının önüne geçilmiştir (Akdoğan, 2010, s.64).

Tüm bu bilgiler ışığında AB’nin siyasi ve ekonomik yönden birleşmeyi bir ölçüde başardığı görülmektedir. Ancak AB hukuksal alanda yapılan tüm düzenlemelere ve kurumsal yapılanmasına rağmen henüz ortak bir kökleşmiş kimliğe sahip değildir ve sürekli bir değişim gereksinimi içerisindedir. Bu süreçte AB 1992’de Maastricht Antlaşması ve 1997’de Amsterdam Antlaşması ile AB’nin amaçları ve ilkeleri "demokrasi, özgürlük, insan hakları,

hukukun üstünlüğü ve temel özgürlüklere saygı" olarak ifade edilmiştir (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01). Avrupa Birliği için kimlik salt kültürel bir aidiyet anlamına gelmemektedir. AB öncelikle güvenlik anlamında işlevsel hale getirilmeye çalışılmıştır. AB hangi kültürel, politik ve coğrafi sınırlara sahiptir, bu sınırları belirlemek oldukça güçtür. AB güvenlik kaygısıyla, ortak dış ve savunma politikaları geliştirmeye çalışırken bir yandan da entegrasyon sürecini tamamlamaya çalışmaktadır. AB ortak kimliğinde ortak bir dış politika ve ortak güvenlik politikası o kadar önemli bir kavramdır ki, üye devletler işbirliği halinde sadakatle bu iki kavrama bağlı kalmak zorundadırlar. Amsterdam Antlaşması Ortak Dış Ve Güvenlik Politikasına İlişkin Hükümler madde J.1'e göre, üye devletler AB'nin çıkarlarına ters düşen ve AB'ye zarar verebilecek her türlü davranıştan sakınmak zorundadırlar (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01). AB ulusüstü bir yapı olmasına karşın, üye devletler dış politikada kendi çıkarlarını ön planda tutmak durumundadırlar. Bu durumda AB ortak dış ve güvenlik politikası pratikte nasıl uygulanmaktadır? Bu sebeple bu alanda entegrasyon tam olarak sağlanmış sayılmamaktadır (Neumann, 1999, s.9).

Öte yandan, Avrupa Birliği'nin küresel bir aktör olarak ayakta kalabilmesi için üye devletler siyasal ve ekonomik açıdan AB'yi desteklemektedir. AB üye devletler arasında ulusüstü, ulusal ve yerel yönetimi güçlendirerek ayakta kalabilir ve bekasını güvence altına alabilir. Bunun yanı sıra, uluslararası küresel risklere karşın, AB'nin ortak dış ve güvenlik politikasını güçlendirmesi gerekmektedir. AB'nin bütçe dağılımı politika ve önceliklerini gösteren önemli bir araçtır. AB'nin 2021-2027 yılları için belirlediği bütçesi yaklaşık 2 trilyon avro tutarındadır. Bütçe dağılımı incelendiğinde tek pazar, yenilik ve dijitalleşmeye %12,3, uyum, dayanıklılık ve değerlere %35,2, doğal kaynaklar ve çevreye %33,1, göç ve sınır yönetimine %2,1, güvenlik ve savunmaya %1,2, komşuluk ve dünyaya %9,1 ve Avrupa kamu yönetimine %6,8 oranında bütçe ayırmış olduğu görülmektedir. Tabloda AB'nin güvenlik ve savunma alanına ayırmış olduğu %1,2'lik bütçeyi arttırması ve bu alanda politikaları revize etmesi AB'nin küresel bir aktör olarak geleceği açısından önemlidir.



Şekil 2.1. AB Çok Yıllı Mali Çerçeve Bütçe Dağılımı

Kaynak: T.C.Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (<https://www.ab.gov.tr>)

Özellikle AB ortak güvenlik ve dış politikasının genel çerçevesini ve ilkelerini AB Konseyi belirlemektedir. Üye ülkelerin Dış İşleri ve Savunma Bakanları tarafından oluşan Bakanlar Konseyi'nde kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Bir diğer önemli organda Avrupa Parlamentosu'dur. Yetkileri artırılan parlamento, ortak dış ve güvenlik politikası konularında karar alma sürecine dahil edilmiştir. AB Parlamentosu'nda görev yapan vekiller doğrudan AB için seçilirler ve geldikleri ülkeyi değil Avrupa halkını temsil ederler. Burada temel amaç Avrupa halkının refahı ve güvenliğinin sağlanmasıdır.

AB kimliği aslında, AB'nin kuruluş amacına uygun olarak, ortak bir dış politika ve güvenlik/savunma politikası üzerine inşa edilmiştir. Çünkü AB'nin kuruluş amacını da hatırlayacak olursak, büyük savaşlardan sonra büyük yıkıma uğrayan Avrupa'nın, kömür ve çelik gibi silahın hammaddelerini kontrol altına alarak, ülkelerin birbirine saldırmasını engellemektir. Yani AB sayesinde ülkelerin güvenliği ve savunması garanti altına alınmak istenmiştir. Dolayısıyla AB'de kimlik ve güvenlik birbirini tamamlayan iki önemli değer olup, AB'nin varlık sorunu bağlamında her ikisi de çok önemli bir işleve sahiptir.

Avrupa Birliği, sınırları içerisinde yaşayan kişiler için çok önemlidir. Çünkü AB ekonomik yaşamdan, sosyal hayata kadar yaşamın büyük bir kısmını teşkil eden politikalar ile kişilerin hayatını yönlendirmektedir (Archer, 2008, s. 1). Öte yandan, AB, Avrupa'da bir barış projesi olarak görülmektedir. 1870 yılından 1945 yılına kadar birbirleri ile savaşan Fransa ve Almanya arasındaki savaşı durdurmuş, birbirlerine bağımlı hale getirmiş ve bütünleşmelerini sağlayarak

savaşı mümkün bir seçenek olmaktan çıkarmıştır. Böylelikle Avrupa ülkeleri arasında sınır ve toprak anlaşmazlıklarını unutturarak kıtanın savaştan barışa kavuşturulmasına sebep olmuştur. Avrupa Birliği 2012 yılında Nobel Komitesi tarafından uzlaşma, barış, insan hakları ve demokrasi açısından büyük bir kazanım olarak ifade edilerek ödüle layık görülmüştür (Brasche, 2013, s.499).

2.2. AB'nin Kurumsal Yapısı

Avrupa Birliği Antlaşması 3. ve 5. maddesinde AB'nin kurumsal çerçevesi ve AB'yi oluşturan organlardan söz edilmektedir. Antlaşmanın 3 maddesinde topluluk kurallarına saygı içinde, AB'nin gelişmesi için atılacak adımların sürekliliğini sağlayan tek bir kurumsal çerçeveye sahip olduğu belirtilmektedir. Yine antlaşmanın 5. maddesinde AB kurumlarının, Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmaların ve bunları değişikliğe uğratan ve tamamlayan antlaşma ve senetlerin hükümlerinde, diğer yandan bu antlaşmanın diğer hükümlerinde öngörülen koşullar ve amaçlar çerçevesinde yetkilerini kullanır hükmü yer almaktadır (Tezcan, 2001, s.8).

İlk olarak AKÇT'nin işlerlik kazanması için kurulan bazı organlar daha sonra AET ve AB için de ilham kaynağı olmuştur. Bu ilk organlar Bakanlar Konseyi, Yüksek Otorite (Komisyon), Adalet Divanı ve Ortak Parlamenterler Meclisi olarak karşımıza çıkmaktadır (Denk, 2016, s.63). Avrupa Birliği'nin resmi organları Lizbon Antlaşması kapsamında belirlenmiştir (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Bu çalışmada AB Konseyi (Zirve), Bakanlar Konseyi (Council of the EU/Council), Avrupa Parlamentosu (European Parliament), Avrupa Komisyonu (European Commission), Avrupa Birliği Adalet Divanı- ABAD (Court of Justice of the European Union), Sayıştay (Court of Auditors) ve Avrupa Merkez Bankası (European Central Bank)'a ve AB'nin diğer organları arasında yer alan AB Bölgeler Komitesi (CoR)'nin işlevlerine kısaca değinilmiştir.



Şekil 2.2. Avrupa Birliğı Kurumları

Kaynak: T.C. Dışışleri Bakanlığı Avrupa Birliğı Başkanlığı (<https://www.ab.gov.tr>)



Şekil 2.3. AB Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreci

Kaynak: Türkiye-Avrupa Birliğı Karma İőtiőare Komitesi, (Mousis, N.,2005)

Avrupa Birliğı'nin siyasal sistemi, temel olarak yasama, yürütme ve yargı iőlevlerini yerine getiren üç ana kurumdan oluőur ve bu kurumlar farklı yetki alanlarında görev yapar. Bu yapılar, karar alma süreçlerini, yasama, yürütme ve yargı iőlevlerini düzenler. Avrupa Birliğı  ye devletlerin birtakım alanlarda egemenlik ve yetki devrinin ulusüstü kurumlara yapılması anlayışına hâkim olup, bunu kurumsal işleyişine de yansıtmıştır.  ye devletlerin belirli alanlarda AB'ye devrettikleri egemenlik yetkileri AB'nin kurumsal organları tarafından

kullanılmaktadır. Yetki devredilmeyen alanlarda ise, üye devletlerin kendi egemenliği ve iç hukuku geçerlidir. AB müktesebatı (acquis communautaire ya da kısaca acquis) şeklinde ifade edilebilen AB hukuk külliyyatının uygulanması noktasında hukuki veya fiili bir boşluk oluşmaması için, AB kurumsal yapısı bir devlet işlevini yerine getirecek şekilde tasarlanmıştır. Lizbon Antlaşması, AB vatandaşlarının ve üye devletlerin haklarını koruyan tek bir kurumsal çerçeveye sahip olacağını öngörmektedir.

2.2.1. Avrupa Konseyi (Zirve)/ European Council

Avrupa Konseyi AB'nin en üst düzeydeki politik organıdır. Üye ülkelerin devlet veya hükümet başkanlarından oluşmaktadır ve hangisinin olacağı üyelerin kendi sistemine göre belirlenmektedir. AB Konsey Başkanı 30 aylığına seçilmektedir ve sadece 2 defa bu göreve getirilebilir. Konsey toplantıları yılda dört kez yapılmakta olup, 2004'ten bu yana sadece Brüksel'de gerçekleştirilmektedir (Özcan, 2005, s.214).

Avrupa Konseyi AB'nin en üst düzey siyasi kararlarını oybirliği ile almaktadır. Konseyde alınan kararlar, çoğu zaman AB için önemli olan temel siyasi yönelimleri içermektedir. Konseyin doğrudan yasama yetkisi yoktur. AB'nin stratejik hedeflerini, politikalarını ve uzun vadeli kararlarını Avrupa Konseyi belirler. Konseyin üyeleri, AB'nin dış ilişkilerini, güvenlik politikalarını ve ekonomik sorunları tartışır. Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi ile birlikte, AB'nin yasama sürecinde önemli rol oynamaktadır. Zirve, Avrupa Birliği'nin temel politikalarını belirleyen bir yönetim organıdır ve zirvenin kararları ABAD tarafından denetime tabi tutulmaktadır (Özçelik, 2008, s.211).

2.2.2. Bakanlar Konseyi/ Council (Yasama)

Bakanlar Konseyi, AB ülkelerinin hükümet temsilcilerinden oluşmaktadır. Her bir toplantıya üyelerin hükümetlerini temsilen hangi bakanların katılacağı ise görüşülecek konuya göre belirlenmektedir. Örneğin dış ilişkiler ile ilgili konulara üye devletlerin dışişleri bakanları, çevre konulu toplantıya çevre bakanları katılmaktadır. Konsey kararları nitelikli çoğunluk ile almaktadır. Bir takım istisnai durumlarda oy birliğine başvurulacaktır (ABA, m.109/4). Bu kapsamda on ayrı konu başlığı belirlenmiş olup, Bakanlar Konseyi bu konu başlıklarına göre toplanabilmektedir (Jachtenfuchs, 2010, s.206). Konsey üye devletlerin görüş ve çıkarlarını temsil etmektedir. Fakat aynı zamanda mensubu olduğu AB'nin fikir ve çıkarlarını da göz önünde tutmak zorundadır. Bu açıdan bütünleşme sürecinin sağlıklı yürütülmesi için çok önemli bir işleve sahiptir. AB'nin yasama ve yürütme açısından en etkin organı olan Konsey

yasama ve yürütmeyi birleştiren karma bir kurumdur (Hayes- Renshaw and Wallace, 2006). Ana yetki alanı yasama ve bütçe ile ilgili görevini Avrupa Parlamentosu ile birlikte kullanmaktadır. AB içinde nihai karar organıdır ve aynı zamanda AB Konseyi'yle (Zirve) birlikte politikalar da belirlemektedir. Temel görevleri yasa tekliflerini kabul etmek, uluslararası anlaşmaları müzakere etmek, bütçeyi onaylamak ve genel politikalar belirlemektir. AB'nin yasa yapma süreçlerinde yer alan Konsey AB'nin dış politikasına dair kararlar alır. Konseyde alınan kararlar üye devletlerin oy birliğiyle ya da çoğunlukla alınabilmektedir.

2.2.3. Avrupa Parlamentosu (AP)

1951 yılında AKÇT'nin kurucusu Paris Antlaşması'nda Ortak Meclis adıyla kurulmuş olup, zaman içerisinde Avrupa Parlamentosu adını almıştır. Parlamento, AB vatandaşlarının haklarını ve iradesini temsil eder. Avrupa Parlamentosu (AP), Avrupa Birliği kurumları içinde doğrudan halk tarafından seçilen tek organdır. Avrupa Parlamentosu (AP), beş yılda bir yapılan seçimle doğrudan seçilen bir ulusüstü parlamento organıdır ve AB Üye Devletleri'nin vatandaşları olan Avrupa vatandaşları, beş yılda bir yapılan AP seçimlerinde oy kullanabilirler (Corbett, Jacops ve Shackleton, 2007, s.353).

Parlamento üyeleri kendi ülkelerini değil, kendilerine oy veren Avrupa vatandaşlarının siyasi görüşlerini temsil ederler. AP üye ülke vatandaşlarının demokratik menfaatlerini ve siyasi görüşlerini temsil eden bir organdır ve Genel Kurulu'nun resmi olarak toplantı yeri Strazburg'dur (Karakılıç, 2003, s.291). Parlamento'nun siyasi grupları ve ihtisas komisyonları Brüksel'de toplanır, sekreteryası ise Lüksemburg'dadır. Üye ülkeler tarafından Parlamento'ya görüşülmek üzere iletilen konular öncelikle çeşitli uzmanlık alanlarına sahip kişilerden oluşan ihtisas komisyonlarında görüşülür ve ulaşılan sonuç, bir raporla Genel Kurul'a sunulur. Bu çerçevede konular Genel Kurul'da görüşülür.

Lizbon Antlaşması'nda yapılan protokol ile Avrupa Parlamentosu'nun görevleri tanımlanmıştır (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Parlamento AB'nin yasama organı olup, AB Konseyi ile birlikte yasama yetkisini paylaşır. Yasaların çıkarılması, bütçenin onaylanması, AB'nin faaliyetleri üzerinde denetim sağlanması ve komisyon üyelerinin onaylanması gibi temel görevlere sahiptir. Üye devletler üzerinde bağlayıcı olacak hukuki düzenlemelerin kabul edilebilmesi için hem parlamento ve hem de Konsey'in onayının olması gerekmektedir. Parlamento AB bütçesini Konsey ile birlikte yapar. Aynı zamanda AP'nin diğer AB kurumları üzerinde siyasi denetim yetkisi de bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun politikalarına yönelik denetim ve incelemeler yapar. Parlamento, Avrupa

Komisyonu'nu denetleme ve komisyon üyelerini onaylama görevini de yürütmektedir. Parlamento, Avrupa Komisyonu'na sözlü ve yazılı olarak soru sorabilir, inceleme/soruşturma komiteleri kurabilir ve komisyon ile ilgili şikâyet dilekçesi kabul edebilir. Ayrıca parlamento, Avrupa Komisyonu'nu güvensizlik oyuyla ve üçte iki çoğunlukla heyet halinde istifaya zorlayabilir. Komisyon Başkanı'nın ve heyet halinde Komisyon'un göreve atanmasında da AP'nin güvenoyu aranır. Avrupa Ombudsmanı'nın atanması ve sunduğu raporlar aracılığıyla da AB'nin kurumları üzerindeki denetim yetkisini kullanabilir. Parlamento, bazı konularda ise sadece danışma organı niteliğindedir, görüşleri bağlayıcılık taşımaz. Bu alanların en önemlisi dış politika konularıdır.

Ulusüstü bir niteliğe sahip olan AB yasal statüsünü güçlendirmek adına her bir genişlemede önemli değişiklikler yapmıştır. Lizbon Antlaşması atılan önemli adımlardan birisidir. Antlaşma ile yapılan önemli değişikliklerden birisi de Parlamentonun yapısı ve karar alma sürecine yöneliktir. Son düzenleme ile beraber parlamento, AB'nin geleceğine yönelik birçok önemli kararın alınmasında etkili konuma gelmiştir (Gül, 2011, s.17). Lizbon Antlaşması ile Parlamento'nun karar alma süreçlerinin daha demokratik bir seviyeye taşınması ve işleyişin kolaylaştırılması için gerekli adımlar atılmış, yetkileri ile ilgili önemli değişiklikler yapılmış ve Parlamento AB kurumları içerisinde daha güçlü bir yapıya kavuşmuştur. Öte yandan Parlamento, Konseyin yetkilerine sahip olan bir kurum haline gelmiştir (Çalışkan, 2011, s.3). Günümüzde Parlamento da 720 üye ve 26 komite bulunmaktadır. Lizbon Antlaşması gereğince, Avrupa Parlamentosu'nun bir başkan ile birlikte en çok 751 üyesi olabilmektedir. Milletvekillerinin sayısı, üye ülkelerin nüfusu oranında belirlenmektedir. Her üye devlet, kendisi için belirlenen sayıda vekil seçip gönderebilmektedir (Denk, 2016, s. 97).

2.2.4. Avrupa Komisyonu (Yürütme)

AKÇT bünyesinde “Yüksek Otorite” olarak faaliyetlerine başlayan Avrupa Komisyonu bütünleşme sürecinde çok önemli bir rol oynamaktadır. Bu açıdan komisyon bu sürecin yürütücü gücü-motoru olarak tanımlanmaktadır. Aynı zamanda AB'nin düzenleyicisi, temsilcisi ve arabulucusudur (Warleigh, 2002, s.52). Komisyon üye ülkelerin değil “AB'nin çıkarlarını temsil etme” niteliğine sahiptir. Komisyon, Avrupa Birliği'nin çıkarlarını savunarak üye ülkelere bağımsız bir şekilde çalışmaktadır. Komisyon AB bütçesinin doğru uygulanması ve ilgili programların yönetilmesinden sorumludur. Anlaşmalarda belirtilen kriterlere uygun biçimde idari işler, koordinasyon ve yürütme işlevine sahiptir. Ortak dış

politika ve güvenlik politikası ile antlaşmalarda özellikle belirtilen hususlar haricinde uluslararası alanda AB'nin temsil edilmesi görevini üstlenir (Demirel, 2018, s.97).

Avrupa Komisyonu “Yürütme” görevi nedeniyle “AB'nin kabinesi” olarak da bilinmektedir. Genel olarak işleyişine bakıldığında iki katmanlı bir organdır. Üst katmanda üye devletlerden birer komisyon üyesinin yer aldığı 28 üyeden oluşan (Komiser) bir yapı vardır. Bu yapı karar alma yetkisine sahip olup, kısmen siyasi bir özellikte taşımaktadır. Komiserler AB içerisinde bütünleşme fikrini destekleyen kişiler arasından liyakate dayalı olarak seçilmekte ve çalışmalarını AB üyesi ülkeler, kurum ve kişilerden bağımsız olarak yürütmektedirler. İkinci katmanda ise, Komisyon üyelerinin altında 25 bin civarında AB bürokratından oluşan idari bir yapı bulunmaktadır. AB tarafından istihdam edilen bu kişiler çalışmaların sürekliliğini ve düzenliliğini sağlamaktadır.

Avrupa Komisyonu, AB'nin yürütme organıdır ve AB'nin günlük işleyişinden sorumludur. Sadece ana görevi olan yürütme alanında değil yasama alanında da kimi temel yetkilere sahiptir. AB bütçesi komisyon tarafından yönetilmektedir. Buna ilave olarak, Komisyon AB yasalarını önerir ve politikaları uygular. Ayrıca, üye ülkeler tarafından uygulanan AB yasalarının denetimini sağlamaktadır. Komisyon bünyesinde, her bir üye ülkenin kendi temsilcisi olan ve belirli alanlarda uzmanlığa sahip olan birer komiser vardır. Komisyon, yasa tasarılarını hazırlayarak, parlamento ve konseye sunmaktadır. AB mevzuatına aykırı hareket eden ülkelerin denetlenmesi görevi de komisyona aittir.

2.2.5. Avrupa Adalet Divanı (ECJ)

Avrupa Birliği Adalet Divanı (CJEU), AB hukuk sisteminin temelini teşkil etmektedir ve AB hukuku ile ilgili nihai karar sahibi olan bir yargı organıdır. 1952 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu ile kurulmuş olan Adalet Divanı'nın merkezi günümüzde Lüksemburg'ta dır (Craig & De Búrca, 2020). AKÇT, AET ve EURATOM gibi kuruluşlar için Adalet Divanı ismi ile kurulan yargı organları, 1958 yılında Avrupa Toplulukları Adalet Divanı (ABAD) olmuştur. Lizbon Antlaşması ile tüm yargı sistemi yeniden düzenlenerek ABAD kurulmuştur.

Yapısı ve görevleri açısından incelendiğinde, Divan'ın görevi genel olarak, AB Antlaşmalarının uygulanmasını sağlamak, üye devletlerin ve AB kurumlarının hukuka uygun hareket edip etmediğini denetlemek şeklinde ifade edilebilir. Adalet Divanı (Court of Justice) ve Genel Mahkeme (General Court) olarak iki ana yapıdan oluşmaktadır. Bu iki yapı aracılığı

ile Adalet Divanı AB hukukunun geçerliliğini ve üstünlüğünü (Van Gend en Loos, 1963), AB içerisindeki organların yetkilerini kullanmaları ile ilgili hususları, üye devletlerin yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini, AB kurumlarının hukuka uygunluğunu ve topluluk hukuku ile ilgili konularda üye devletlerin mahkemelerinden gelen başvuruları denetlemektedir (Chalmers, Davies & Monti, 2019). Divan'ın aldığı kararlar bağlayıcı olup, Avrupa Birliği hukukunun gelişmesine katkı sağlamaktadır. Avrupa Adalet Divanı'nın (ECJ) çok önemli bir rolü vardır ve kurulmasından bu yana işlevi artmaktadır (Alter, 2001, s. 207). AB yasalarının doğru bir şekilde uygulanmasını denetleyen ve yorumlayan Adalet Divanı, AB'nin hukuki denetim ve dengeleme mekanizmasının önemli bir parçasıdır. Ayrıca, üye devletler arasında, AB kurumları ve vatandaşlar arasındaki hukuk davalarına da bakmaktadır. Divan, davaları çözmek için AB hukukunu yorumlar ve tüm üye ülkeler için geçerli olan bağlayıcı kararlar alır. Bu da AB hukukunun üstünlüğünü güvence altına almaktadır (Kızılsümer, 2004, s. 27). AB hukuku, ulusal hukuk karşısında üstünlük taşımakta olup, AB hukukuna aykırı olan ulusal yasal düzenlemeler askıya alınabilmektedir.

2.2.6. Avrupa Merkez Bankası (ECB)

AB kuruluşundan günümüze gelen süreçte atılan tüm adımlarda, Avrupa Birliği'nin ekonomik ayağında derinleşme ve ortak para birimine geçilmesi için ekonomik ve sosyal alanlarda hazırlıklar yapılmıştır. 1998 yılında Frankfurt'ta kurulan Avrupa Merkez Bankası (ECB), Lizbon Antlaşması madde 9 ile resmi olarak AB organları arasına dahil edilmiştir (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). AB'nin para politikasını belirleyen Avrupa Merkez Bankası Euro bölgesindeki ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir. Temel görevleri arasında enflasyon oranlarının kontrol altına alınması, para arzının düzenlenmesi ve finansal istikrarı korumak gibi hususlar sayılabilir. Avrupa Birliği güçlü bir ortak para birimi benimsemiştir ve bu para birimi Avrupa Merkez Bankası veya Konsey'deki Euro Grubu gibi ortak kurumlar tarafından yönetilirken diğer üye devletler kendi para birimlerini ve merkez bankalarını korumaktadır.

Avrupa Birliği'nin siyasal sistemi çok katmanlı olup, farklı organların işbirliği yapması ve bir arada çalışmasını gerektiren bir karar alma sürecine sahiptir. AB'nin ortak amaçlarına ulaşmak üzere yürütülen bu süreçte, üye devletlerin egemenliklerinin kısıtlanmaması oldukça önemlidir. Avrupa Birliği Konseyi, Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Adalet Divanı gibi temel organlar, AB'nin işleyiş yapısını, üyeler ile olan ilişkilerini ve dünya çapındaki etkisini şekillendirmektedir.

2.2.7. Bölgeler Komitesi (COR)

1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile AB’de ikincillik ilkesi hukuki bir statüye kavuşmuştur. Bu ilke, yerel ve bölgesel konular ile alakalı hususlarda vatandaşlara en yakın birimlerin yetkili ve sorumlu olmasını gerektirir ve karar alınması ve uygulanmasında yerel ve bölgesel yönetimler için güçlü bir yasal zemin teşkil etmektedir. AB politikalarının başarılı olabilmesi için yerel yönetimlerin desteğine ihtiyaç vardır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi ve AB kurumsal yapısı içinde temsil edilebilmesi için Maastricht Antlaşması kapsamında Bölgeler Komitesi kurulmuştur. Maastricht Antlaşması Avrupa’nın bütünleşmesi sürecinde bölgelerin daha önemli bir rol oynamaları için önemli bir adım olmuştur. Bölgeler Komitesi’nin kurulması bölgelerin Avrupa’nın bütünleşme sürecinde resmi olarak temsil edilmesini sağlayarak bu süreçteki tartışmaları sonlandırmıştır (Keleş, 1997, s.20). AB düzeyinde bütünleşme politikalarının başarılı olabilmesi için yerel halkın temsilcilerinin önemli bir rol oynayacağı yönündeki yaygın görüşler Bölgeler Komitesi’nin kurulması ile karşılık bulmuştur (Kada, 2010, s.36). Bölgeler Komitesi’nin AB’nin merkezileşmiş yapısına yönelik eleştirilerin tolere edilmesinde ve bölgesel entegrasyonun sağlanmasında kolaylaştırıcı etkisi olmuştur (Özer, 2006, s.43).

Maastricht Antlaşması’ndan önce AB kurumsal yapısında resmi bir konumu olmayan Bölgeler Komitesi’ne sınırlandırılmış bir statü tanınmakla birlikte bölgelerin ilk kez en üst düzeyde temsil hakkı kazanması AB inşa sürecinde dikkat çeken bir gelişme ve yeniliktir (Demiral, 2006, s. 138). Maastricht Antlaşması ile AB kurumsal yapısının bir parçası haline gelen Bölgeler Komitesi danışma nitelikli bir yapıdır (Nouveau, 2011, s.221). Avrupa Birliği’nin yerel ve bölgesel yönetimlerini temsil eden danışma organı Avrupa Bölgeler Komitesi, şehirler, belediyeler, bölgeler ve yerel yönetimler için AB içerisinde temsil edildikleri ve düşüncelerini ifade edebildikleri bir kurumdur. Ekonomik ve Sosyal Komite ile benzer şekilde bir danışma organı olan Bölgeler Komitesi, AB karar alma sürecinde bölgesel ve yerel görüşlerin dikkate alınmasını sağlar. Bölgesel politika, çevre, eğitim, gençlik, ulaştırma gibi yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren konularda karar alınırken Bölgeler Komitesi’ne danışılması gerekmektedir. Komite ayrıca bu alanlarda kendi inisiyatifi doğrultusunda görüş bildirebilir. Bölgeler Komitesi’nin amacı, AB yasaları hazırlanırken yerel düzeyin görüşünü almaktır. Böylelikle kararların sahada nasıl uygulanacağına dair daha gerçekçi bakış açısı ile hareket edilebilecektir. Bölgeler Komitesi 329 asil, 329 yedek üyeden oluşmaktadır. AB üyesi ülkelerin üye sayısı dağılımı, üye devletlerin nüfus ve parlamenter ağırlığına göre belirlenmektedir. Bölgeler Komitesi üyeleri AB üyesi devletin önerisi üzerine AB Komisyonu tarafından atanır.

Her lke aday belirleme yönteminde serbest olmakla beraber önerilen adayların Belediye başkanları, yerel/bölgesel meclis yeleri, valiler gibi seçilmiş yerel yöneticilerden oluşan ve ye devletin yerel/bölgesel, coğrafi ve siyasal dengelerini gözeterek belirlenmesi beklenmektedir (şengül, 2018, s.1-17) Ekonomik ve Sosyal Komite ile benzer şekilde bir danışma organı olan Bölgeler Komitesi, AB karar alma sürecinde bölgesel ve yerel görüşlerin dikkate alınmasını sağlar. Bölgesel politika, evre, eğitim, gençlik, ulaştırma gibi yerel ve bölgesel yönetimleri ilgilendiren konularda karar alınırken Bölgeler Komitesi'ne danışılması gerekmektedir. Komite ayrıca bu alanlarda kendi inisiyatifi doğrultusunda görüş bildirebilir.



3. İKİNCİLLİK İLKESİNİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVESİ

3.1. Tanımı ve Kökeni

İkincillik sözcüğünün kullanımı çok eskilere dayanmakta olup, geçmişten günümüze tarihsel bir gelişim sürecine sahiptir. İlkenin gelişimi, Avrupa'nın tarihsel, felsefî ve dini değerlerinden etkilenmiştir. Latince kökenli "subsidiium" kelimesinden türediği bilinen ikincillik kelimesi, "destek" veya "yardım" anlamına gelmektedir. Avrupa Birliği hukukuna girmeden önce ilke, devlet ve toplum ilişkileri ile federal devlet- federe devlet ilişkileri olmak üzere iki temel alanda kullanılmıştır (Henkel, 2002, s. 361). İkincillik ilkesinin İngiliz dilinde orijinal karşılığı "subsidiarity principle", Fransızca dilinde "principe de subsidiarité", Alman dilinde ise "Subsidiaritätsprinzip" olarak geçmektedir (Okutan, 1997, s.81). İkincillik bir konuda daha üst bir otoritenin yalnızca alt kademelerin yeterli olmadığı durumlarda devreye girmesini ifade eder. Kelime anlamı olarak "tamamlayıcılık" ya da "yardımcı olma" şeklinde de ifade edilebilir. Terim olarak ise, yerel yönetimlerin talep etmesi veya zorunluluk hali gelişmesi noktasında, merkezi yönetimin destek olmak amacıyla sınırlı olarak yerel yönetimlerin idarelerine müdahale etmesi anlamına gelmektedir (TOBB, 1996, s. 24). Bu açıdan ilke Türkçe'de genel anlamda, federalizm ve bölgesel konulu çalışmalarda hizmette yerellik ilkesi, yerelleşme ve ikincillik şeklinde kullanılırken, AB hukukunda yetki ikamesi ve ikincillik olarak kullanılmaktadır (Tekinalp, 2000, s.92). Bu çalışma kapsamında, ilkenin anlamını kısmen karşılayabilen yukarıdaki terimler değil, Türkçeleştirilmiş hali olan "ikincillik" kelimesinin kullanılması tercih edilmektedir.

İkincillik yardım, destek, yetki ikamesi ve ikincil güç olarak ifade edilen bu kavram üzerinde günümüzde de siyaset yapıcılar, ülkeler, kuruluşlar çeşitli tartışmalar ve yorumlar yapmaktadır. Kavram kullanım alanlarına göre birden fazla Türkçe karşılığa sahiptir. İkincillik ilkesi, yerel yönetimlerde sorunların ve görevlerin en alt düzeydeki yetkililer veya yerel birimler tarafından çözümlenmesi gerektiğini savunarak, daha üst düzeydeki otoritelerin, sadece yerel düzeyde çözülemeyen konularda müdahil olmaları gerektiğini savunur. Merkezi yönetimi önemseyen devlet yapılarının sınırlandırılması amacı ile ikincillik ilkesinin kullanımının artırılması amaçlanmaktadır. İkincillik ilkesi, bir hizmet veya iş ile ilgili konularda yetkinin en alt kademede olması, ancak hizmetin aksamaması veya alt birimi aşan bir husus olması durumunda, bir üst birimin müdahale etmesi anlamına gelmektedir (Bennett, 1993, s. 18).

3.2. Teorik Arka Planı

Avrupa Birliği, ulus-devlet modelinden farklı olarak, yetki ve sorumlulukların çeşitli düzeylerde paylaşıldığı Çok Katmanlı Yönetişim modelini benimseyen benzersiz bir siyasal sistem olarak kurulmuştur. AB içerisinde karar alma süreçleri artık sadece ulusal hükümetlerin tekelinde değildir; yerel ve bölgesel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve ulusüstü kurumlar da bu sürecin aktif bileşenleri hâline gelmiştir (Marks, 1993, s.391). ÇKY kuramı, bu durumu açıklamak için hem dikey (farklı yönetsel seviyeler arası) hem de yatay (benzer seviyedeki aktörler arası) ilişkileri kapsayan bir analiz çerçevesi sunmaktadır. Bu sistemde merkezi otorite yerine, farklı düzeylerde aktörlerin birlikte karar aldığı bir yönetim modeli kabul edilmiştir. Çok Katmanlı Yönetişim kuramı ile ikincillik ilkesi arasındaki kuramsal ilişki, AB'nin karar alma süreçlerinin anlaşılmasında önemli bir analitik araç sunmaktadır.

İlk olarak 1993 yılında, Amerikalı bir siyaset bilimci olan Gary Marks tarafından Avrupa bütünleşmesinin açıklanmasında dile getirilen Çok Katmanlı Yönetişim kavramı, Avrupa Birliği düzeyinde geliştirilmiş ve sonrasında Belçikalı bir siyaset bilimci olan Liesbet Hooghe ile birlikte kuramsal çerçevesi genişletilmiştir. Bu kurama göre, AB içerisinde yönetim sadece ulusal hükümetlerin yetkisine verilmemiş olup, bölgesel aktörler, sivil toplum kuruluşları ve ulusüstü kurumlar gibi çok sayıda aktör, politika üretim sürecine dâhil edilmiş ve yetkilerin sadece dikey değil, yatay olarak da paylaşıldığı esnek ve çoğulcu bir karar alma mekanizması oluşturulmuştur (Hooghe ve Marks, 2001, S.341). Hooghe ve Marks'a göre Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı iki farklı türde sınıflandırılmaktadır. Birinci tür yönetim modeli, sınırları belirli olan, görev dağılımı net olarak yapılmış ve kurumsal olarak yerleşik yönetim düzeylerinin bulunduğu hiyerarşik yapıyı tanımlar. Bu yönetim modeli ulusal hükümetlerle AB kurumları arasındaki geleneksel yetki paylaşımını ifade eder. İkinci tür yönetim modeli ise daha esnek bir modeldir, sorun odaklıdır ve geçici olarak yapılandırılmış iş birliklerini ifade etmektedir. Bu modelde yetkiler, belli politika alanlarında uzmanlaşmış aktörler arasında paylaşılmaktadır. ÇKY kuramı AB'nin farklı düzeylerde aktörlerle birlikte yürüyen bir karar alma yapısı olduğunu ve bu yapının sabit değil, dinamik bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. AB içerisindeki yönetim sisteminin açıklanabilmesi için zaman zaman geleneksel devlet merkezli modellerin yetersiz kaldığı durumlarda ÇKY kuramı önemli bir boşluğu doldurmaktadır (Bache ve Flinders, 2004, s.49).

Çok Katmanlı Yönetişim kavramının yaklaşımın merkezinde yer alan konulardan biri de ikincillik ilkesi olup, AB düzeyinde karar alınmadan önce, ilgili politikanın alt düzeylerde yani üye devletler veya daha alt idari birimler tarafından daha etkin bir biçimde yürütölüp

yürütülemeyeceğinin değerlendirilmesini gerektirir. Bu ilke, sadece yetki dağılımının teknik bir yönü değil, aynı zamanda AB'nin demokratik meşruiyeti, hesap verebilirliği ve etkinliği açısından da merkezi bir rol oynamaktadır. İkincilik ilkesi, AB içerisinde yetki kullanımı açısından temel teşkil eden bir anayasal ilkedir. AB tarafından alınacak kararların üye devletler, yerel ve bölgesel yönetimler tarafından etkin biçimde uygulanabilmesi halinde, bu yetkilerin AB düzeyinde kullanılması gerekmediğini savunmaktadır. İlke, AB merkezi yönetiminin yetki gaspını engeller ve karar alma süreçlerini yerel düzeye yakınlaştırarak demokratik meşruiyeti artırmaya yönelik olarak işlemektedir (Craig ve Burca, 2011, s.10).

İlk kez 1992 tarihli Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği hukuk sistemine dahil olan ikincilik ilkesi, 2007 Lizbon Antlaşması ile daha kurumsal bir yapıya bürünmüştür. Lizbon ile birlikte uygulamaya alınan Erken Uyarı Sistemi sayesinde, özellikle ulusal parlamentolar bu ilkenin ihlal edildiğini düşündüğü durumlarda Avrupa Komisyonu'na geri bildirim sunabilmektedir. Bu durum ilkenin işlevselliğini artırarak, sadece teorik değil, uygulamaya dönük bir denetim ve denge mekanizması olarak da işlev görmektedir (Erdoğan, 2014, s. 40). AB'de, üye devletler ve AB kurumları arasındaki yetki paylaşımını düzenlemek için bir rehber olarak hizmet eden ilkenin amacı, AB politikalarının en etkili düzeyde üretilmesi ile halkın yönetime yakın olması arasında denge kurulmasının sağlanmasıdır. Öte yandan bir diğer amaç ise, yetki paylaşımının sadece zorunlu hallerde yapılarak merkezi otoritenin gereksiz yere yerel meselelerde müdahil olmasının önlenmesi ve üye devletlerin ulusal egemenliğinin korunmasıdır. Maastricht Antlaşması 3b maddesi ve Amsterdam Antlaşması Yardımcılık ve orantılılık ilkelerinin uygulanmasına ilişkin protokolün 5. maddesinde AB'nin yetkileri kapsamı ile ilgili olarak; katmanlı yetki ilkesi, sınırlı yetki ilkesi (ihtisas yetkisi) ve orantılılık ilkesinin uygulandığı açıkça belirtilmektedir (Official Journal of the European Communities, Notice no-97/C 340 /01). Lizbon Antlaşması'nda ise AB bölümü 3b madde uyarınca sınırlı yetki ilkesi güçlendirilmiş ve AB'nin yetkileri kategori şeklinde listelenmiştir (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Bir anlamda Lizbon Antlaşması ile AB'nin bir yetki kataloğu oluşmuş ve kuralların uygulanması ve yetkilerin kullanılması noktasında netlik kazanılmıştır (Ulan, 2018, s.3). İkincilik İlkesi, katmanlı yetki ilkesi adı altında, ilk olarak Avrupa Tek Senedi'nde çevre politikaları ile ilgili olarak kurucu antlaşmalarda yer almıştır. Sonrasında Maastricht Antlaşması'yla yetki alanları genişletilmiş, 'Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol' ile de Amsterdam Antlaşması'na eklenmiştir. Lizbon Antlaşması madde 3b'de ekli bir protokol olarak yer almakla birlikte, ulusal parlamentolara bu ilkenin denetim yetkisi verilmiştir (Bayram, 2015, s.97). İkincilik adıyla

düzenlenen bu ilke, AB ile üye devletler arasında ki yetkilerin kullanımı ile ilgilidir (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Bu ilkeye göre AB münhasır yetkili olmadığı konularda, öngörülen eylemin amaçlarının üye devletler tarafından merkezi, yerel ya da bölgesel düzeyde yeterli miktarda gerçekleştirilemeyeceği, ancak eylemin boyutu ya da etkileri dolayısıyla AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçebilecektir (Metin ve Altan, 2011, s.132).

İkincillik çok derin anlam ve görevleri içinde barındıran bir tanımdır. Teorik anlamda, toplum ile devlet veya birey ile devlet arasındaki ilişkiye dair yapısal bir ilke olarak ifade edilebilir (Herzog, 1987, s.399-411). Bu açıdan genel olarak kamu otoritesinin sosyal ve ekonomik işlere müdahale etme hakkı ve görevinin sınırlarına atıfta bulunur (Mulcahy, 1981, s. 762). Devlet ve toplum arasında en idealist anayasa içinde yer alması gereken bütünleştirici bir öge olup, farklı otorite düzeylerinin görevlerini açıkça belirler. Bu ilke, Avrupa Birliği (AB) gibi çok katmanlı yönetim yapılarına sahip kuruluşlarda sıkça kullanılmaktadır.

İkincillik ilkesinin tarihsel gelişimine bakıldığında; Antik ve Orta Çağ Felsefesi bağlamında, dünya siyasal sisteminde ve uluslararası hukuk bağlamında Aristoteles döneminde var olan bir kavram olduğu görülmektedir (Boka, 2005, s.10). Aristoteles, toplumların yönetim modellerinde kuruluş yapısının daha küçük birimlerden daha büyük birimlere doğru organize olması gerektiğini savunur. Aristoteles “Politika” isimli eserinde toplumu oluşturan en temel yapı taşlarının aile ve küçük topluluklar olduğunu belirterek, ikincillik ilkesinin önemine vurgu yapmıştır (Çavlak, 2017, s.134). M.Ö. 384-M.Ö. 322 yıllarında yaşayan Antik Yunan filozofu, şehir devletlerine ve onların yönetim hiyerarşisine yönelik olarak, her toplumun idari açıdan özerk olmasına saygı duyulması gerektiğini, yerelde alınan kararların yönetimin başında bulunan karar alıcılar tarafından uygulanması gerektiğini vurgulamıştır (Akderin, 2013, s.30). Bu tanıma bakıldığında ikincillik ilkesinin Antik Yunan şehir devletlerin de de günümüz ile benzer anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Toplumların ve devletlerin organizasyonu ile ilgili olarak, Orta Çağ’da yaşayan Hristiyan filozof Thomas Aquinas, bireylerin ve küçük toplulukların merkeziyetçi otoritelerden önce geldiğini savunmuş olup, bu düşünceler daha sonra ikincillik ilkesinin gelişiminde etkili olmuştur. İlkenin tam olarak anlaşılması için, onu kaynaklandığı toplum felsefesinin teolojik doktrini bağlamında görmek gerekir. Sosyo-yapısal ve ontolojik bir ilke olarak, yardımcılık fikri özellikle Katolik toplumsal felsefe doktrininde ve Katolik toplumsal yeniden yapılanma öğretilerinde kök salmıştır. Bu bağlamda yardımcılık, toplum ile devlet veya birey ile devlet arasındaki ilişkiyle ilgilidir (Nell-Breuning, 1968, s.45). İkincillik ilk olarak Katolik toplumsal

felsefe doktrinine Papa Leo XIII, Immortale Dei ve Rerum Novarum'un genelge mektuplarıyla tanıtılmıştır. Papa XIII. Leo, Rerum Novarum adlı genelgede, "Ne vatandaşın ne de ailenin Devlet tarafından yutulması doğru değildir; bireyin ve ailenin, ortak iyiliğini tehlikeye atmadan ve kimseye zarar vermeden, mümkün olduğu ölçüde hareket özgürlüğünü korumasına izin verilmesi uygundur." ifadesini kullanmıştır.

19 yy. sonlarında, katolik sosyal anlayışında ikincillik kavramı devlet ile birey veya toplum arasındaki ilişkileri düzenlemek için kullanılmış olup, liberalizm akımının bireyseldiliğine ve sosyalizm akımının kolektivizmine karşı bir toplum anlayışı desteklemektedir (Weinberger, 2014, s.46-63). Katolik Kilisesi'nde Papa tarafından yayımlanan, genellikle kilisenin sosyal, ekonomik ve siyasi konular ile ilgili resmi kararını içeren ve tüm Katoliklere yönelik öğreti, rehberlik veya öğretisel bir doktrin sunan enciklik isimli mektuplarda da ikincillik ilkesinden söz edilmektedir. Devletin, bireyler ve küçük topluluklar tarafından yerine getirilebilecek görevleri üstlenmemesi gerektiğini vurgulayan ve XIII. Leo'nun yayımladığı "Rerum Novarum" adlı enciklikle Katolik Kilisesi ikincillik ilkesini sosyal öğretisinin bir parçası olarak tanıtmıştır. Katolik gelenekte ikincillik konusunda Papa XIII. Leo, toplumsal yapıyı bozan etkilerin engellenmesi noktasında, devletten ziyade bireye en yakın olan toplumsal grupların etkili olduğunu söylemiştir. Papa XIII. Leo, "devlet karşısında, birey ve ailenin yok edilmesinin doğru olmadığını; bir başkasının haklarına zarar vermemek üzere bu yapıların özgürlüğünü koruması gerektiğini" ifade etmiştir (Henkel, 2002, 363. Papa XI. Pius ise İkincillik konulu eserinde "toplumun en küçük veya alt seviyesindeki birimler tarafından başarılı bir biçimde yürütülebilen işlerin, merkezi yönetime devredilmesinin adaletsizlik olduğunu belirtmektedir" (Henkel, 2002, 364). Papa XI. Pius tarafından yayınlanan "Quadragesimo Anno" adlı enciklikte ikincillik ilkesine sosyal hayatta daha fazla yer verildiğini ve kullanım alanının yaygınlaştığını görmekteyiz. Bu bildiride, alt birimlerin yerine getiremeyeceği görevlerin merkezi otoriteler tarafından üstlenilebileceği bildirilmektedir. Bu açıklamalar ve bildirdiler, merkezi otoriteler tarafından üst düzeyde alınacak kararların sınırlı olmasına ve ikincillik kavramı aracılığı ile bireysel veya toplumsal özgürlüklerin önemine vurgu yapmakta olup, devlet egemenliğinin bu yönde kısıtlanmasını önermektedir. Öte yandan devletin yetki alanı belirli şartlara bağlanmaktadır (Henkel, 2002, s.363; Tekinalp, 2000, s.93).

19. yüzyılın sonlarında Almanya'da kabul edilen federalizm ile ikincillik arasında birçok ilişki mevcuttur. Her iki ilkede insan doğasının iki temel gerçeği olan bireyseldilik ve birliktelik ile bağımsızlık ve topluluğun bir sentez halinde olması gerektiğini kabul eder. Federalizm, iki ve/veya daha fazla sayıda devletin, kendi rızaları ile tek bir devlet çatısı altında birleşmeleri ile

oluşan siyasal birliktir. Federalizm daha geniş bir yönetim yapısını ifade eder. Bu yönetim biçiminde, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında güç paylaşımı vardır. Devletin yönetim gücü, merkezi hükümetle yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. İkincillik anlayışında ise, yerel yönetimlere daha fazla bağımsızlık tanıyan bir yaklaşım benimsenmektedir. İkincillik ilkesinin amacı, devlet ve toplumda farklı yetki seviyelerinin tanımlanması ve bunların yetkilerinin uygun şekilde dağıtılmasıdır. Buna karşılık, devlet ve toplum arasında gerekli bağlantının olması federalizmin amacıdır. En geniş anlamıyla, federalizm, tüm tarafların ilgili bütünlüğünü korurken ortak amaçların enerjik bir şekilde takip edilmesini sağlayacak şekilde bireylerin, grupların ve siyasi yapıların kalıcı ancak sınırlı bir birlik içinde birbirine bağlanmasını içerir. Federal devlet çok sayıda devletin kendi rızaları ile bir araya gelerek oluşturdukları bir devlet yapısıdır. Federalizm, genellikle Amerika Birleşik Devletleri, Almanya ve Avustralya ve Kanada gibi özellikle büyük ve etnik, dilsel veya kültürel çeşitliliğe sahip ülkelerde kendi kimliklerini korumalarını sağlamak amacıyla tercih edilirken, ikincillik Fransa, İngiltere ve Türkiye gibi daha küçük ölçekli ve merkezi hükümetin denetimi altındaki yerel yönetimlerde uygulanan bir ilkedir. İkincillik ilkesi federal devlet yapısına sahip olan batı devletlerinde çok uzun yıllardır kullanılan ilkedir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri'nde eyaletler kendi yetki alanlarında bağımsız olarak bazı kararlar alabilirler. Amerikan Anayasası'na göre, Birleşik Devletler Merkezi Federal Hükümeti'ne açıkça devredilmeyen yetkiler, eyaletlere veya halka aittir. Avrupa Birliği'ne ilham veren ve Avrupa Birliği hukukuna temel teşkil eden Alman Federal Anayasası'nda ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetkilerin belirlenmesini sağlayan bir anayasal ilkedir. Alman Anayasası 70. maddede “federal devlete yetki verilmediği sürece yasama yetkisi eyaletlerindir” şeklinde belirtilmektedir. Merkezi yönetim ile eyaletler arasında ortak olan ve/veya yarışan yasama yetkileri olması durumunda öncelik Federasyona aittir (Bozkurt ve Özcan, 2001, s. 6). İkincillik ilkesi ile federasyonun bu yetkileri kullanması belirli kurallara bağlanmıştır (Tekinalp, 2000, s.93; Teasdale, 1993, s.187).

İkincillik ilkesi, ÇKY'nin desteklediği çok düzeyli yapıda, karar alma süreçlerinde alt düzey aktörlere daha fazla sorumluluk verilmesini teşvik etmektedir. Dolayısıyla, bu durum yerelleşmeyi ve demokratik katılımı güçlendirirken, aynı zamanda birlik düzeyinde karar almanın gereklilik ve ölçülülük ilkeleriyle sınırlandırılmasını sağlamaktadır (Şahin, 2016, s.45). İkincillik ilkesi Antik Yunan şehir devletlerinden günümüze kadar sürekli tartışılan bir kavramdır. İlke federal ve uniter devletlerden birçoğunun anayasasında yer almakta olup, merkezi otorite ile yerel yönetimler arasında dengeli bir yetki dağılımını sağlamayı amaçlar.

Hem felsefi hem de siyasi süreçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan ikincillik ilkesi toplumların yönetiminde bireylerin, küçük toplulukların ve yerel yönetimlerin merkezi otoriteye karşı korunmasını ve desteklenmesini sağlayan bir temel prensip olarak kabul edilmektedir. İlkenin uygulanması aşamasında karşılaşılan güçlükler, AB'nin bütünleşme sürecinde bu ilkeye daha fazla önem vermesine yol açmıştır (Chantal, 1993, s.38). Günümüz devlet yapılarında kullanılan bu kavram Avrupa Birliği'nde karar alma süreçlerinde ve ulusal düzeyde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde kritik bir rol oynamaktadır. Genellikle bürokrasi, karar alma süreçlerinin karmaşıklığı ve merkezîyetçi eğilimler nedeniyle ilke üzerinde çeşitli tartışmalar yapılmakta olsa da ilke, Avrupa siyasi entegrasyonunun temel taşlarından biri olarak önemini korumaktadır.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalıştığımız üzere, Çok Katmanlı Yönetişim kuramı ve ikincillik ilkesi, teorik açıdan birbirini tamamlayan iki önemli kavramdır. ÇKY, AB'de karar alma süreçlerinin çok düzeyli, aktör temelli ve dinamik yapısını açıklarken; ikincillik ilkesi bu yapı içinde yetki kullanımının meşruiyetini ve sınırlarını belirleyen bir kavramdır. Her ne kadar ikincillik ilkesi, AB'nin çok katmanlı yönetim yapısı içinde önemli bir işlev üstlenmiş de olsa, uygulama açısından çeşitli sorunlar ve eleştiriler olabilmektedir. Öncelikli olarak, ilkenin tanımı ve yoruma açık olması sebebiyle uygulayıcı kurumlara geniş bir takdir yetkisi bırakmaktadır. Bu ise ilkenin etkinliğini sınırlamaktadır. İkinci olarak, ikincillik ilkesinin uygulanmasını denetleyen mekanizmaların güçlendirilmesi gerekmektedir. Lizbon Antlaşması ile ulusal parlamentolara taslak AB mevzuatlarını değerlendirme yetkisi tanımlanmıştır ancak bu mekanizmanın işleyişi uzun bir zaman almakta ve siyasi etkisi sınırlı kalmaktadır. Ulusal parlamentolar, erken uyarı sistemi çerçevesinde itirazlarını dile getirebilmekte, ancak bu itirazların bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun politika geliştirme süreçlerinde merkezi bir rol üstlenmeye devam etmesi, bazı eleştirmenlerce ikincillik ilkesine aykırı bir eğilim olarak görülmektedir. Özellikle kriz dönemlerinde kararların daha merkezi bir yapıda alınması, ikincillik ilkesinin ikinci plana itilmesine neden olmuştur. Özellikle çevre, enerji, göç, halk sağlığı gibi sınır-ötesi sorunlarda, AB'nin ortak hareket etmesi etkinlik açısından gerekli görünürken; üye devletler ikincillik ilkesine dayanarak ulusal özerkliklerini korumaya çalışmaktadır. Bu bağlamda, ikincillik ilkesi, bir yönetim aracı olduğu kadar, aynı zamanda bir siyasi pazarlık ve çatışma alanı da olabilmektedir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı geleneksel yönetim anlayışlarının ötesinde, çok katmanlı, çok aktörlü ve çok yönlü bir yönetim sistemi üzerine kurulmuştur. Bu kurumsal ve siyasi yapının anlaşılması teorik ve pratik düzeyde bir analitik çerçeve gerektirmektedir. Çok

Katmanlı Yönetişim Kuramı, bu çerçevede AB'nin kurumsal yapısını anlamak için etkili bir araç sunmaktadır ve özellikle yetki paylaşımı, aktör katılımı ve karar alma süreçleri gibi konularda önemli analizler yapma imkânı tanımaktadır. İkincilik ilkesi, bu yönetim modelinin merkezinde olup; yetkilerin yalnızca yukarıdan aşağıya değil, aynı zamanda aşağıdan yukarıya bir denge içinde dağıtılmasını öngörmektedir. Hem kurumsal sınırlılıklar hem de siyasi tercihler nedeniyle ikincilik ilkesi pratik açıdan tam olarak işlememektedir. İkincilik ilkesinin anlamlı ve işlevsel bir biçimde uygulanabilmesi, yalnızca AB düzeyindeki kurumların değil, aynı zamanda üye devletlerin, ulusal parlamentoların ve yerel yönetimlerin de aktif ve yapıcı katılımını gerektirmektedir. İkincilik ilkesi Avrupa Birliği içindeki demokratik meşruiyeti ve yönetim etkinliğini artırma potansiyeline sahip olup, kurumsal reformlarla desteklenen daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile birlikte bu potansiyel gerçekleşebilecektir. Bu yönüyle ikincilik ilkesi, AB'nin gelecekteki yönetim vizyonunun şekillenmesinde stratejik bir öneme sahiptir.

3.3. İkincilik İlkesinin Küreselleşme Olgusu Kapsamında Değerlendirilmesi

Küreselleşme ve ikincilik ilkesi, ekonomi, kamu yönetimi, hukuk, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler gibi birçok alanda iki önemli kavramdır (Baylis, Smith & Owens, 2023). Bu kavramların her biri farklı süreçleri ifade ederler, ancak özellikle karar alma ve yönetim konusunda birbirleriyle etkileşim hâlinde dirler.

Küreselleşme; sermayenin, malların, bilginin ve insanların sınırlar ötesi serbest dolaşımı ile ulus devlet sınırlarını aşarak entegre yapıda bir dünya düzeni kurulması, dünyanın farklı noktalarında yaşayan toplum, insan ve devletlerarası iletişim ve etkileşimin giderek artması ve toplumların birbirlerine karşı daha bağımlı hale gelmesidir. Toplumun gereklilikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda zaman içerisinde değişerek yaşamın her alanını etkileyen küreselleşmenin; teknoloji, sermaye hareketliliği, uluslararası ticaret, işgücü hareketliliği, bilgi yayılımı gibi konularda genel bir fikir birliğine varılmış olursa da kavramsal tanımı halen tartışmalı bir konudur (Aydemir ve Kaya, 2007, 261). İkincilik ilkesi ise kararların mümkün olan en alt düzeyde alınmasını desteklemektedir.

Küreselleşme ve ikincilik ilkesi arasındaki ilişki; entegre biçimde birbirini tamamlayan süreçler olarak, günümüz modern dünyasında karar alma süreçleri ile ilgili değişimin merkezileşmesi ile yerele bırakılması arasında dengeli bir yapı oluşturma çabasıdır. Bu iki kavram her ne kadar birbirine zıt gibi düşünülse de, birbirini tamamlayan süreçler olarak görülürler; birçok durumda birlikte işler veya birbirini dengelerler. Küresel etkilerin her geçen

gün arttığı dünyada yerel aktörlerin güçlü biçimde ayakta durabilmesi için küreselleşme ve ikincillik ilkesinin uyumlu biçimde ilerlemesi büyük önem taşımaktadır.

Çok Katmanlı Yönetişim yapısına sahip olan AB, küreselleşme ve ikincillik ilkesinin bir arada etkileşimini gösteren en öğretici ve somut örneklerden biridir. AB'nin, bir taraftan küresel bir aktör olmayı hedeflemesi, bir taraftan da üye ülkelerin egemenliğini koruyan bir anlayışta olması bu iki kavramı yan yana gündeme getirmektedir. AB küreselleşme ile bütünleşmiş bir yapı kurmak isterken, aynı zamanda ikincillik ilkesi ile demokratik meşruiyetini, yerel ve bölgesel yönetimlerin etkinliğini ve gücünü korumayı amaçlamaktadır. AB'nin bu denge arayışı, Çok Katmanlı Yönetişim yapısının temelini oluştururken, aynı zamanda merkezi yönetimin ve yerel ve bölgesel aktörlerin birlikte çalışmasını destekleyen bir zemin hazırlamaktadır.

AB açısından, küreselleşme ile ikincillik ilkesi arasında yaşanan bir takım gerilimler de mevcuttur. Örneğin ekonomik krizler, göç, mülteciler veya çok uluslu teknoloji şirketlerinin giderek güçlenmesi vb. güncel küresel meseleler karşısında AB daha merkezi politikalar geliştirmek zorunda kalmaktadır. Öte yandan AB üyesi ülkeler ise, ulusal egemenlikleri ve yetkilerini kaybetme endişesi içerisinde olduklarından, AB merkezi yönetimi tarafından alınan kararları, ulusal hükümetlerin ve yerel yönetimlerin yetki alanlarına müdahale olarak algılamaktadırlar (Bickerton, Hodson, & Puetter, 2015). AB merkezi yönetimi tarafından çeşitli küresel meseleler ile ilgili politikalar geliştirilirken; üye ülkeler, kendi ulusal egemenliklerini ve düzenleme yetkilerini koruma isteğindedir (Baylis, Smith & Owens, 2023). Bu noktada küreselleşme ve yerindenlik arasındaki denge unsuru devreye girmektedir. Örneğin çok uluslu şirketlerin çevre politikaları ile yerel halkın çevre kaygılarının çatışması karşısında, AB'nin çevre ile ilgili politikaları birlik düzeyinde belirlemesi fakat uygulama yetkisini yerel yönetimlere bırakması bir uyum örneği olarak gösterilebilir (Scharpf, 2002). Veya GDPR'nin, tüm AB üyesi ülkelerde geçerli olan bir yasa olmasına karşın, uygulanması kısmının her ülkenin kendi iç denetleyici kurumları tarafından yapılması ikincillik ilkesinin küresel standartlarla nasıl uzlaştırıldığını göstermektedir (Kelemen, 2007).

Küreselleşmenin hızla yayılması ve etkilerinin artması ile birlikte ulus devletlerarasında yerellik kavramı da gün yüzüne çıkmıştır. Küresel bir sistemin sağlıklı işlemesi ulusal ve daha mikro düzeyde bölgesel bütünleşmenin sağlanabilmesi ve yerellerin bu sisteme uyum sağlaması ile ilişkilidir. Bu açıdan Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetkilerinin artması amacıyla ikincillik ilkesi bağlamında bir dizi politikalar geliştirmiştir (Yaylı ve Polat, 2019, s. 91). Küreselleşme kapsamında ikincillik ilkesinin güçlendirilmesi ve bu bağlamda

yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması güçlü bir merkezi yapının kurulması ile oluşabilecek tehlikelerin önlenmesine ve demokrasinin korunmasına katkı sağlayacaktır (Koçak, 2009, s.138).

Küreselleşme ve Avrupa Birliği bağlamında bakıldığında, AB dijitalleşme, ticaret, güvenlik, çevre, gibi pek çok alanda küreselleşmeden doğrudan etkilenmektedir ve aynı zamanda bu kavramı düzenleyici bir aktördür. AB'nin uluslararası güncel meseleler ile ilgili almış olduğu kararlar, yalnızca AB ülkelerini değil küresel olarak tüm dünyayı etkileyebilmektedir. Buna örnek olarak AB'nin Dijital Hizmetler Yasası ve Genel Veri Koruma Tüzüğü (GDPR) gösterilebilir. Bu düzenleme yalnızca Avrupa'yı değil, küresel şirketleri de etkileyen düzenlemeler getirmektedir (Baylis, Smith & Owens, 2023). Bu açıdan AB, küreselleşme sürecini yönlendiren bir rol üstlenmektedir (Young, 2015).

Sonuç olarak, Avrupa Birliği küreselleşmenin temel yönlendirici bir aktörü olmanın yanı sıra, ikincillik ilkesi bağlamında hem yerel düzeyde demokratik katılımı teşvik etmektedir hem de yerel yönetimlerin etkinliğini artırmaktadır. Modern uluslararası ilişkiler sistemi çok düzeyli yönetim biçimini ve aktör çeşitliliğini desteklemektedir. Bu sebeple ikincillik ilkesi, küreselleşme kavramının yol açabileceği merkeziyetçi yapının güçlenmesine karşılık dengeleyici bir rol üstlenmektedir (Baylis, Smith & Owens, 2023). AB, bu dengeyi kurma çabasında öne çıkan bir örnek oluşturmaktadır. Bu açıdan ikincillik ilkesinin AB düzeyinde günümüzdeki rolü çok önemlidir ve gelecekte de bu önemin artacağı beklenmektedir.

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İKİNCİLLİK İLKESİ'NİN KURUMSAL VE HUKUKİ ÇERÇEVESİ

4.1. Kurumsal Çerçeve

İkincillik ilkesinin AB kurumları ve yönetim yapısındaki uygulama alanlarına göz atacak olursak; yürütme organı olan Avrupa Komisyonu'nun ikincillik ilkesinin korunması ve uygulanmasında merkezi bir role sahip olduğunu görmekteyiz. Yasama sürecinde AB Komisyonu, önerdiği her yasa tasarısında, bu yasa önerisinin üye devletler tarafından mı yoksa AB düzeyinde mi daha etkili bir şekilde gerçekleştirilebileceğini değerlendiren bir gerekçe sunmak zorundadır. AB'nin genel çıkarlarını gözeterek, yasal düzenlemeler için taslak önerileri hazırlamak, politikalar uygulamak ve AB yasalarının uygulanmasını denetlemek komisyonun temel görevidir. Komisyon, AB içindeki birliğin korunmasını sağlamak amacıyla çeşitli alanlarda koordinasyon ve denetim görevini üstlenir. AB Komisyonu, çalışmalarını yürütürken ikincillik ilkesini benimseyerek daha dengeli ve verimli bir karar alma süreci oluşturmayı hedeflemektedir. Komisyon, bir yasa veya politika önerisi hazırlarken, önerilen yasanın AB düzeyinde harekete geçilmesini gerektiren bir nedene dayanıp dayanmadığını belirlemek, ikincillik ilkesine uygun olup olmadığını incelemek ve bunu gerekçelendirmekten sorumludur. Bu süreçte üye devlet parlamentoları da komisyon tarafından kendilerine verilen süre içerisinde ikincillik ilkesinin ihlal edilip edilmediğini gözden geçirirler. Bu incelemeler neticesinde üye devlet parlamentoları itiraz ederlerse, Komisyon önerisini geri çekebilir veya değiştirebilir (Fromage, 2022, s. 22).

Demokrasi ve yerinden yönetimi destekleyen ikincillik ilkesi, AB'nin kararlarının mümkün olan en düşük ve en yerel seviyede alınmasını teşvik ederek demokrasinin güçlenmesine ve yerel yönetimlerin özerk yapısının korunmasına katkı sağlar. Öte yandan, üye devletlerin ve yerel yönetimlerin belirli alanlardaki yetkilerini korumasına olanak tanıyarak, AB'nin merkeziyetçi bir yapı haline gelmesini engeller. Bu sayede AB'nin yalnızca gerekli olan durumlar karşısında harekete geçmesi sağlanarak, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılması teşvik edilmektedir. İkincillik ilkesinin AB işleyişinde daha belirgin hale getiren Lizbon Antlaşması ile birlikte, Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi'ne de ikincillik denetimi sağlanmıştır. Böylelikle ulusal parlamentolar bu denetim sürecine katılmaya başlamıştır. Bu durum, ikincillik ilkesinin AB içindeki karar alma süreçlerinde daha etkin bir şekilde işlemesine yardımcı olur. Bu ilke ile birlikte, AB'nin merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak,

daha çok yerel ve ulusal düzeyde çözümler üretmeye özen göstermesi sağlanmaktadır. Bu sayede, AB'nin yetkileri yalnızca gerçekten gerekli olduğunda devreye girer ve ulusal egemenliklere saygı gösterilir. İkincilik ilkesi, Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetim yapısında dengeyi sağlamada hayati bir rol oynamaktadır. İlke, yerel yönetimlerin ve üye devletlerin haklarını korurken, AB'nin de etkili bir şekilde işlev görmesini sağlar.

Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi de yasa tasarılarının ikincilik ilkesine uygun olup olmadığını değerlendirmekle yetkilidir. Avrupa Parlamentosu, Komisyonun sunduğu yasa tekliflerini ikincilik ilkesine uygun olup olmadıkları açısından değerlendirerek, ikincilik ilkesinin korunmasına yönelik bir gözetim ve denetim rolü üstlenmektedir. Bu değerlendirme sürecinde parlamento, üye devletleri temsil eden milletvekilleri aracılığıyla, yasaların yerel halkın ihtiyaçlarına uygun olup olmadığını göz önünde bulundurmaktadır. Komisyon tarafından sunulan yasa teklifleri parlamento tarafından değerlendirilerek, önerilen yasaların ikincilik ilkesine uygunluğunu tartışır ve değerlendirilmesini talep edebilir. Bu konuda parlamentonun yetkileri oldukça güçlüdür. Parlamento, değerlendirmesi neticesinde, bir yasa teklifinin ikincilik ilkesine aykırı olduğu kanaatine varırsa, Avrupa Adalet Divanı'na dava açma hakkına sahiptir. Parlamento ayrıca, üye devletlerin ulusal parlamentoları tarafından yapılan ikincilik ilkesine aykırılık bildirimlerini değerlendirebilir ve bu doğrultuda yasama sürecine müdahale edebilir (Fromage, 2022, s. 19).

Avrupa Birliği Konseyi, üye devletlerin hükümetlerini temsil etmektedir ve bu yönüyle, ikincilik ilkesinin korunmasında ve uygulanmasında önemli bir oynar. Yasa teklifleri, Konsey tarafından ikincilik ilkesi göz önünde bulundurularak denetlenir. Konsey, yasa tekliflerinin ikincilik ilkesine uygunluğunu incelemekten sorumludur. AB'nin sadece gerekli olduğu durumlarda müdahale etmesi gerektiğini savunur. Konsey'de her üye devlet AB ve kendi çıkarları doğrultusunda hareket eder. Eğer Konsey, bir yasa teklifinin ikincilik ilkesine aykırı olduğuna inanırsa, öneriyi değiştirme, erteleme veya tamamen reddetme hakkına sahiptir. Ayrıca, Konsey de Avrupa Adalet Divanı'na ikincilik ilkesinin ihlali gerekçesiyle başvuruda bulunabilir.

Sonuç olarak, ikincilik ilkesi, AB'de kararların en uygun yerel seviyede alınmasını amaçlayan bir ilkedir ve yerel seviyede alınabilecek kararların AB merkezi yönetimi düzeyine taşınmaması gerektiğini ifade eder. Avrupa Komisyonu, yasaların hazırlayıcısı olarak ikincilik ilkesinin gözetilmesini sağlar; Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi ise yasaların onaylanması aşamasında bu ilkenin ihlal edilip edilmediğini denetler ve gerektiğinde bu yönde tedbir alır. Avrupa Birliği Komisyonu, Konseyi ve Parlamentosu arasında iletişim ve etkileşim

oldukça kuvvetli olup, değerlendirme ve karar aşamalarında denge söz konusudur. Bu üç kurum çok katmanlı yönetim sisteminin etkin çalışmasına katkıda bulunarak ikincillik ilkesinin AB'nin yönetim yapısında uygulanmasını sağlar.

4.2. Avrupa Birliği Hukuku'nda İkincillik İlkesi

İkincillik ilkesi, Avrupa hukuku içerisinde, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ekonomik ve idari ilişkilerin çerçevesinin belirlenmesi amacıyla devreye alınan bir uygulama olup, aynı zamanda güçlü merkezîyetçi devlet anlayışından uzaklaşmak anlamına gelmektedir (Barlas ve Karagöz, 2007, s.155). Kökeni çok eskilere dayanan ikincillik kavramı, siyasi otorite makamının düzeyini belirleyen ve siyaset felsefesinden kaynaklanan bir terimdir. İlke, AB hukukunda veya üye devletlerin kendi alanları içerisinde kendilerine ait olan sınırlı yetkilerinin dışında, paylaşılan yetkiler konusunda yapılacak düzenlemeler ile ilgili bir ölçüdür (ABA, m.3b). Avrupa Birliği Antlaşması, AB üyesi ülkelerin başbakanları ve /veya devlet başkanlarından oluşan AB Konseyi'nin 1991 yılında Maastricht'te yaptığı toplantıda kararlaştırılmış olup, uzun tartışmalar ve çabalar sonucunda yapılan referandum ile 7 Şubat 1992'de imzalanmıştır (Official Journal of European Communities, Notice no-92/C 191 /01). AB hukukunun diğer kriterlerinden ayrı olarak ikincillik ilkesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na değil, üye devletler tarafından kurucu antlaşmalara konulmuştur (Hartley, 1994, s.161). Üye devletlerin egemenlik kaybı endişesi karşısında AB hukukuna eklenmiştir (Horspool, 1998, s.94). İkincillik ilkesi üye devletlerce egemenliklerine teminat olarak değerlendirilmiştir (Bermann, 1994, s.348-357).

AB hukuku bağlamında ikincillik ilkesi ve uygulanması, kurucu antlaşmalarda yer alması, gördüğü işlevin değerlendirilmeye çalışıldığı bu bölümde, üye devletler tarafından yetki alanlarını korumak amacıyla kurucu antlaşmalara konulan bu ilkenin uygulanışı incelenmiş ve ilkenin temelde AB yasama faaliyetlerinde bir ön denetim işlevi gördüğü anlaşılmıştır. Kurucu antlaşmaları kapsamında, Avrupa Birliği hem devletlerarası hem de ulus üstü özellikleri bulunan uluslararası bir kuruluştur. 1957 yılında kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'ndan büyük bir Avrupa Birliği'ne geçiş sürecinde genişleme ve derinleşme politikalarına bağlı olarak üye devlet sayısı ve işbirliği alanları artmıştır. Bu durum devletler ve AB arasındaki yetki dağılımı üzerinde sürekli olarak yeni tartışmalar yapılmasına ve alınan kararların gözden geçirilmesine sebep olmuştur. İkincillik ilkesinin AB hukuku içerisinde yer alması uzun bir gelişim süreci içinde gerçekleşmiştir. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) kurucu antlaşmalarında, ortak pazar gibi AB'nin paylaşılan

yetkilerini içeren konularda bir terim olarak bulunmamakla birlikte anlam olarak yer almıştır (Constantin, 2008, s.154). AB Komisyonu 1975 tarihli raporunda, “yalnızca üye devletlerin üzerine düşen görevleri yerine getiremediği durumlarda, merkezi yönetimin yetki ve güçlerinin genişleyebileceği” şeklinde belirtilerek, ikincillik ilkesi ilk kez bir madde olarak yer almıştır (Horspool, 1998, s.94). 1984 yılında hazırlanan taslak Avrupa Birliği Antlaşması’nın giriş kısmında ikincillik ilkesinden bahsedilmiş, ancak bu antlaşma yürürlüğe alınmamıştır.

AB kurucu antlaşmalarına ilk defa 1986 yılında ve sadece çevre alanında eklenen ikincillik ilkesi (Horspool, 1998, s.94), 1986 yılında Avrupa Tek Senedi ile yeniden düzenlenen AET Antlaşması’na göre: “Çevre konusunda Topluluk, paragraf 1’de yer alan amaçların, Topluluk seviyesinde üye devletler seviyesinden daha iyi gerçekleştirilebileceği oranda tasarrufta bulunmalıdır” şeklinde ifade edilmiş olup (md. 174 (eski 130r[4]), Maastricht Antlaşması ile birlikte ikincillik artık kurucu antlaşmalarda genel bir ilke olarak yer almıştır (Constantin, 2008, s.154). Avrupa Birliği hukukunda önemli bir yer tutmakta olan ikincillik ilkesi karar alma süreçlerinde önemli ve merkezi bir rol oynamaktadır. Bu ilke, AB ile üye devletlerarası yetki dağılımını düzenler ve AB’nin yalnızca üye devletlerin tek başlarına etkili bir şekilde çözüm üretemeyeceği alanlarda harekete geçmesini öngörür (Fromage, 2022, s.12).

İkincillik ilkesinin, Avrupa Birliği içinde kabul edilen tanımı, üye devletlerin yeterli olamadığı durumlarda, AB’nin eylemlerinin daha etkili olacağı alanlarda harekete geçmesidir. Bu ilke, AB’nin merkezi yetkilerinin sınırlandırılmasını ve kararların mümkün olduğunca yerel düzeyde alınmasını amaçlar. Böylece, üye devletlerin egemenlikleri ve yerel yönetimlerin özerkliği koruma altına alınmaktadır. Birçok ulus devleti tek bir çatı altında birleştiren AB gibi ulusüstü bir kuruluşun, devletlerin iç işlerine müdahale etmeden, yerel ile merkezi yönetimi uyumlu bir düzeye getirmesi için ikincillik ilkesi çok önemlidir. Başka bir ifade ile AB, çeşitli ülkeleri bir araya getirmek için ikincillik ilkesinden destek almıştır (Demir, 2019, s. 297) Böylece, AB’nin üye ülkeler üzerinde aşırı müdahalesinin engellenmesi istenmiştir (Metin ve Altan, 2011, s.132). AB üye devlet ve vatandaşlarını kendi eksenini etrafında birleştirmeyi ve onların tercihlerini etkilemeyi başarmıştır (Pollack, 2005, s.365).

İkincillik ilkesinin Avrupa Toplulukları arasında özellikle entegrasyon sürecinde önem kazandığı görülmektedir. Yetkilerin tahsisi, Avrupa Birliği’nin entegrasyon sürecinde en tartışmalı konulardan birisi olmuştur. Avrupa Birliği bu süreçte artık sadece ekonomik bağlantıları olan bir yapı değil; giderek daha fazla üye devlete sahip olan siyasi bir yapı haline gelmiştir. 1980’li yıllara gelindiğinde Avrupa Toplulukları arasında merkezi otoritenin ve üye devletlerin yetki paylaşımı konusunda tartışmaların yoğunlaştığı görülmektedir. AB’nin üye

sayısının genişlemesiyle birlikte üye devletler Avrupa Birliği yetkilerinin yayılmasından endişe etmeye başlamıştır (Christmann, 2014, s.142). Üye devletler karar alma süreçlerinde yeterince yetkileri olmadığı ve gitgide azaldığı düşüncesine kapılmıştır. Bunun yanı sıra üye ülke vatandaşları arasında AB'nin genişlemesi ve merkezi yönetimin yetkilerinin artmasına yönelik negatif bir algı oluşmaya başlamıştır. İşte tam bu süreçte, üye devletlerin ulusal kimliğinin korunması ve AB ile vatandaşlar arasında daha fazla mesafe oluşmasının engellenmesi amacıyla, topluluk antlaşmalarına ek hükümler verilmesine karar verilmiştir. 7 Şubat 1992 yılında Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmiş olan Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin entegrasyonu için önemli bir süreç başlamıştır. Avrupa'nın ekonomik ve siyasi bütünleşme sürecini derinleştiren bu antlaşma ile, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Avrupa Birliği'ne (AB) dönüşmüş ve Avrupa entegrasyon sürecinde birçok yeni düzenleme hayata geçirilmiştir.

Maastricht Antlaşması ile AB hukuku içerisinde ikincillik ilkesi resmen kabul edilmiş olup, AB'nin ancak üye devletlerin tek başlarına etkin bir şekilde gerçekleştiremeyeceği alanlarda harekete geçmesi gerektiği belirtilmiştir. İkincillik ilkesi, Maastricht Antlaşması ile ilk kez resmi olarak AB hukukuna dahil edilmiştir. Bu ilkeyi açıkça tanımlayan Maastricht Antlaşması'nın 3b maddesi AB'nin yetkilerinin sınırlandırılması konusunda temel bir rehber oluşturmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması madde 3b'de "Katmanlı yetki 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" şeklinde belirtilmektedir (Official Journal of European Communities, Notice no-92/C 191 /01). Maddenin, Birlik ile üye devletler arasında yetki paylaşımının sınırlarını belirlemeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Bu madde, üye devletlerin ulusal düzeyde yeterli kalamadığı durumlar karşısında ve topluluk düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecek alanlarda AB'ye hareket yetkisi vermektedir (Dedeoğlu, 1996, s. 149). İkincillik ilkesi ile toplumun en küçük biriminden başlayarak yukarıya doğru çıkan, bireysel özgürlüklere önem verilen bir idari yapı oluşturulması amaçlanmaktadır (Bezci, 1999, s. 20).

Maastricht Antlaşması'ndan bu yana, AB Kurumları Topluluk Antlaşmaları'nın uygulanmasında ikincillik ilkesine uymak zorundadır. Buna ek olarak, 2001 yılında imzalanan Nice Antlaşması madde 23 AB'nin geleceğine ilişkin bildirge kapsamında, Avrupa Konseyi'nde Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı ikincillik ilkesinin uygulanması hususunu

genişletmiştir (Official Journal Of the European Communities, Notice no-2001/C 80/01). 2009 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması, ikincillik ilkesi, Avrupa hukuku içerisinde, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ekonomik ve idari ilişkilerin çerçevesinin belirlenmesi amacıyla devreye alınan bir uygulama olup, aynı zamanda güçlü merkeziyetçi devlet anlayışından uzaklaşmak anlamına gelmektedir (Barlas ve Karagöz, 2007, s.155).

Lizbon Antlaşması ikincillik ilkesini daha da güçlendirmiş ve Avrupa Birliği'nin temel prensiplerinden biri haline gelmiştir. Ayrıca, Lizbon Antlaşması ulusal parlamentoların AB içerisindeki rolünü de güçlendirmiştir. AB'de yasama süreçlerinde ulusal parlamentolara ikincillik ilkesine uyumu denetleme yetkisi verilmiştir. Bu yetki kapsamında, ulusal parlamentolar, önerilen bir AB yasasının ikincillik ilkesini ihlal ettiği kanaatindeyse, bu yasa tasarısını gözden geçirme hakkına sahiptir. Eğer belirli bir sayıda ulusal parlamento itiraz ederse, AB Komisyonu yasa önerisini geri çekmek veya değiştirmek zorunda kalır. Bu uygulama, Erken Uyarı Sistemi olarak bilinir ve Avrupa yasal erevesi kapsamında, tüm ye devletlerin ikincillik ilkesine saygı duyarak uyum göstermesi açısında da oldukça önemlidir. AB'nin kurumları, ikincillik ilkesini, ikincillik ile orantılılık ilkelerinin uygulanışına ilişkin protokolde belirtildiği biçimde uygular. Ulusal Parlamentolar, söz konusu protokolde belirtilen prosedüre uygun olarak ikincillik ilkesine uyumu sağlamaktadır.

AB kurucu antlaşmalarının güncel hali olan Lizbon Antlaşması'nda Avrupa Birliği Antlaşması'nın ikincillik ve oransallık konularının düzenlendiği ve Genel Hükümler altında bulunan 3b madde aşağıdaki şekildedir (Official Journal Of the European Union, Notice no-2007/C 306/01).

1. AB yetkilerinin sınırları yetki devri prensibi ile idare edilir. AB yetkileri, ikincillik ve oransallık ilkeleriyle idare edilir.
2. Yetki devri prensibine göre, AB sadece ye devletler tarafından antlaşmalarda belirtilen amaçlara ulaşmak için devredilen yetkilerin sınırları dahilinde tasarrufta bulunacaktır. AB'ye devredilmeyen yetkiler ye devletlerde kalır.
3. AB ikincillik ilkesine göre, münhasır yetkisi içine girmeyen alanlarda sadece, önerilen tasarrufun amaçlarının ye devletler tarafından merkezi düzeyde veya bölgesel ve yerel düzeyde yeterince gerçekleştirilemeyeceği ve buna mukabil, önerilen tasarrufun, boyut ve etkileri bakımından AB tarafından daha iyi gerçekleştirilebileceği kadarıyla tasarrufta bulunmalıdır. AB kurumları, ikincillik prensibini, ikincillik ve oransallık prensiplerinin uygulanmasına dair protokolde yer aldığı şekilde uygulayacaktır. Ulusal parlamentolar, ikincillik prensibine söz konusu protokolde belirtilen prosedüre göre riayeti temin eder.

4. Oransallık ilkesine göre, AB tasarrufunun içeriği ve biçimi, antlaşmaların amaçlarına ulaşmak için gerekenlerin ötesine geçmeyecektir. AB kurumları, oransallık prensibini ikincillik ve oransallık prensiplerinin uygulanmasına dair Protokol'de belirtilen şekilde uygulayacaktır.

İkincillik ilkesi ile AB'nin yetki alanları; paylaşılan yetkiler, destekleyici yetkiler ve özel yetkilerde nasıl hareket edeceği belirlenmiştir. Örneğin, AB'nin daha geniş bir perspektif sunarak daha etkili çözümler üretebileceği çevre politikaları gibi küresel ölçekli konularda AB devreye girebilmektedir. Özel yetkiler olarak tanımlanan yalnızca AB'nin münhasır yetki alanlarına giren gümrük birliği, rekabet kuralları gibi konularda ise ikincillik ilkesi geçerli olmayıp, bu alanlarda yetki tamamen AB'ye aittir.



5. AVRUPA BİRLİĞİ YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLERİNDE İKİNCİLLİK İLKESİ'NİN UYGULANMASI

5.1. AB Yerel ve Bölgesel Yönetimlerinde İkincillik İlkesi

Geçmişten günümüze sürekli bir değişim içerisinde olan ve gitgide küreselleşmenin getirdiği etkiler ile beraber dünya düzeninde siyasal, ekonomik ve sosyal alanlarda bir dizi değişiklikler yaşanmaktadır. Bu süreçten ulus devletlerde etkilenmekte, ulusüstü kuruluşların güçlenmesi ve birçok alanda söz sahibi olması ile birlikte, ulus devletlerde yetki ve güç kaybı olmaya başlamıştır. Bu durum ulus devletlerin toplumsal yapılarında çeşitli değişikliklere sebep olmakta, bireysel hak ve özgürlüklerin ön plana alınması gerektiği fikri önem kazanmaktadır (Aksu, 2019, s.38).

İki dünya savaşının ardından bütünleşmiş bir Avrupa fikri ile başlayan Avrupa Birliği'nde üye devletlerin birtakım alanlarda egemenlik ve yetki devrinin ulusüstü kurumlara yapılması anlayışına hâkim olup, bunu kurumsal işleyişine de yansıtmıştır. Üye devletlerin belirli alanlarda AB'ye devrettikleri egemenlik yetkileri AB'nin kurumsal organları tarafından kullanılmaktadır. AB, üye devletlerin yetkilerini devretmesi sonucunda oluşabilecek yetki kaybı ve baskı endişesine engel olabilmek amacıyla da AB antlaşmalarında özellikle yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin çeşitli düzenlemeler getirmiştir. Avrupa Birliği üye ülkelerde, vatandaşlara en yakın yönetim birimlerinin yerel ve bölgesel yönetimler olduğunu kabul ederek, yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesi ve vatandaşların yönetime katılmasını teşvik eden politikalara önem vermektedir. Bu anlayış ile AB tarafından kabul edilen ilkeler, bu kuruluşları yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır.

Çok katmanlı ve katılımcı bir yönetim yapısına sahip olan Avrupa Birliği'nde, AB'nin karar alma ve politikalar üretme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin önemli bir rolü vardır ve ikincillik ilkesi ile bu yapının güçlendirilmesine çalışılmaktadır. Birçok uluslararası kuruluşun ve ulus devlet açısından önemsenen ikincillik ilkesi, özellikle 1992 Maastricht Antlaşması'ndan bu yana, AB hukukunun genel bir ilkesi olmuş ve AB'nin işleyişinde etkin bir rol oynamıştır. Maastricht Antlaşmasıyla AB tarafından başlatılan yerelleşme hareketi, AB'nin temel anlayışı haline getirilmeye çalışılarak tüm üye devletlerin yerel ve bölgesel yönetimlerine belirli alanlarda özerklik tanınmıştır. İkincillik ilkesine göre, AB merkezi yönetimi tarafından bir karar alınmadan önce, ilgili politikanın üye devletler veya daha alt idari birimler tarafından etkin bir biçimde yürütülüp yürütülemeyeceğinin değerlendirilmesi gerekmektedir. İkincillik ilkesi AB'nin karar alma süreçlerinde temel bir ilke olarak yer almakta olup, merkezi yönetimlerin

üye devletlerde yerel yönetimlerin işleyişine müdahil olmaması gerektiğini, sadece yerel ya da bölgesel düzeyde daha etkili bir şekilde çözüme kavuşturulabilecek konularda müdahale edebileceğini savunmaktadır.

1992 Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması ile birlikte AB içinde sosyal ve ekonomik alanlarda bütünleşme ivme kazanmış, 1999'da parasal birlikte anlaşarak tek para sistemi ve ortak dış ve güvenlik politikası işlevsel hale getirilmiştir. 1997 yılında Amsterdam Antlaşması kabul edilerek AB vatandaşları ve işçi haklarının geliştirilmesi ve malların serbest dolaşımı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Kalko, 2010, s.36). 2000 Nice Antlaşması AB'nin, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinden katılacak ülkeler sebebiyle genişleme süreci hazırlıklarını içermektedir (Official Journal Of the European Communities, Notice no-2001/C 80/01). Tüm bu gelişmeler neticesinde 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan AB Anayasası ile uzun ve tartışmalı bir uyum sürecinin ardından AB'nin ekonomik topluluk olmanın ötesinde siyasal bir topluluğa dönüşümü başlamıştır.

Giriş bölümünde kısaca tarihi arka planından bahsetmeye çalıştığımız ikincillik ilkesi, Antik Yunan şehir devletlerinden günümüze kadar her yönetsel zeminde tartışılan bir kavramdır. Türkçe de ikincillik, yardım, destek, yetki ikamesi ve ikincil güç olarak ifade edilen bu kavram üzerinde günümüzde de siyaset yapıcılar, ülkeler, kuruluşlar çeşitli tartışmalar ve yorumlar yapmaktadır. Merkezi yönetimi önemseyen devlet yapılarının sınırlandırılması amacı ile ikincillik ilkesinin kullanımının artırılması amaçlanmaktadır. Günümüz devlet yapılarında kullanılan bu kavramın günümüzdeki tanımı ve AB ülkeleri içerisindeki rolü aşağıda incelemeye alınacaktır.

Yerel yönetimlerin tanımına genel olarak baktığımızda; “belirli bir alanda bir arada yaşayan topluluk bireylerine hizmet amacıyla kurulan ve seçimle işbaşına gelen, yasalar kapsamında görev tanımları belirlenen, belirli bir personel ve bütçe yapısına sahip olan kamu tüzel kişileridir” şeklinde tanımlanmaktadır (Şatır, 2009, s.22). Yerel yönetimler, belli hedeflere ulaşmak ve toplumun sosyal, siyasal ve ekonomik ihtiyaçlarına yönelik çalışmak üzere kurulmuş birimler şeklinde de ifade edilebilir (Keleş, 2000, s.219). Yerel yönetimlerin tarihi gelişimi Orta Çağ'a kadar uzanmakta olup, belirli bir coğrafi alanda bir arada yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere “komün” adı verilen birliktelik veya örgütlü birlikler mevcuttur. Yerel yönetim geleneğinin geçmişi de bu “komün”lere dayanır. Yerel yönetim kavramı hukuki, siyasi, yönetsel ve sosyal bir kavram olarak Avrupa'da Orta Çağ süresince komün olarak varlığını sürdürmüştür. Merkezi yönetimi temel alan modern devlet kavramının

ortaya çıkmasıyla birlikte, komünlerin tüm yönetimi ve özgürlükleri merkezi yönetime ve belediyelere devredilmiştir (Erkul, 2010, s. 11).

AB üyesi ülkelerin yerel yönetim yapılarını incelediğimizde, 20. yüzyılda Batı Avrupa’da gelişen refah devleti anlayışı, devlete geniş bir hizmet sorumluluğu yüklemiştir. Bu sorumluluğun altından merkezi yönetimin tek başına kalkmasının mümkün olmadığı inancıyla, yerel yönetimlere toplumun refahı için önemli görevler verilmiştir. Bu durum Almanya, Fransa, İngiltere gibi başta Avrupa’nın ileri gelen devletleri olmak üzere pek çok Avrupa devletinde yerel hizmetlere yapılan harcamaların ciddi oranda artmasına sebep olmuştur. Bu doğrultuda Avrupa’da yerel yönetimlerin yaşadığı değişim ve dönüşümlerin temelinde, devletlerin refah seviyesinin artırılması amacı yatmaktadır. Refah seviyesi yüksek devlet anlayışının çok önemli olduğu bu dönemde, verilmesi gereken hizmetlerin ve sorumlulukların merkezi yönetimin altında yerel yönetim birimlerine verilmesi yönünde doğal bir eğilim gelişmiştir. Bu sebeple, yerel yönetimler her geçen gün daha fazla görev ve sorumluluk alarak AB üye devletlerinin refah seviyesinin artmasında en önemli birimlerden birisi olmuştur. Böylelikle yerel yönetimlerin daha etkin olması ve öneminin artmasına ortam hazırlanarak, demokratik açıdan gelişmiş ve güçlü durumda olan bir Avrupa için özerk yerel yönetimlerin varlığının önemli olduğu fikri kabul edilmeye başlanmıştır.

Avrupa Birliği bütünleşmiş bir Avrupa idealinin, çağımızın en önemli uygarlık projesi olduğu söylenebilir. Orta çağdan bu yana bütünleşmiş bir Avrupa ideali, özellikle ikinci dünya savaşından sonra somut olarak gerçekleşmeye başlamıştır (Kerman, 2009, s.1). Avrupa’da ulus devletlerin ortaya çıkması ile bir çatı altında birleşme fikri eş zamanlı olarak gündeme gelmiştir. XVII.yy’da Kant, Avrupa Birleşik Devletleri (ABD) fikrini ortaya atmıştır. Birlik fikri özellikle sanayi devrimi sonucunda, sanayi üretimine pazar arayışları ile birlikte hız kazanmıştır (Karluk, 2003, s.1). Avrupa’da bütünleşme fikrine öncülük eden bir diğer isim XVIII. J.J. Rousseau, devletlerarasında sürekli çatışmalara yol açan uyuşmazlıkların bir birlik çatısı altında birleşerek çözüme kavuşturulabileceğini savunarak, bugünkü Avrupa bütünleşmesi fikrine katkıda bulunmuştur (Canbolat, 2007, s.17). Bu süreçte daha fazla ön plana çıkarılan bütünleşme fikrinin gerçekleşebilmesi için yerel ve bölgesel yönetimler arasında da işbirliği ve bütünleşme önem arz etmektedir. Öte yandan, bölgesel olarak dengesizliklerin giderilmesi ve yerel toplulukların kendilerini temsil etmesi açısından Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler çok önemli görevler üstlenmektedir. İkinci dünya savaşı sürecinde askeri, ekonomik, nüfus vb. her alanda güç kaybeden Avrupa’nın, toparlanması ve yeniden ayağa kalkabilmesi için Avrupa devletlerinin işbirliği halinde hareket etmeleri gerektiği noktasında fikir birliğine varılmıştır.

19 Eylül 1946 tarihinde Winston Churchill'in Zürih'te gerçekleştirdiği konuşmada "Avrupa Birleşik Devletleri" olgusuna dikkat çekmesi, Avrupa bütünleşme sürecinde önemli bir adımdır (Ungerer, 1993, s.23).

Fransız Dışışleri Bakanı Robert Schuman'ın 9 Mayıs 1950'de Schuman Planı'nı ilan etmesiyle birlikte Avrupa bütünleşme sürecine bir ivme kazandırılmıştır. Bütünleşmiş bir Avrupa Birliği ile siyasi entegrasyonu amaçlayan Schuman Planı'nda, özellikle savaşın iki önemli hammaddesi kömür ve  elik madenini elinde bulunan Almanya ve Fransa'nın uzlaşmasının Avrupa'nın bütünleşmesinde hayati önem taşıdına vurgu yapılmıştır. Plan, özellikle bu iki ülkenin ve diğer AB  yelerinin kömür- elik üretimini ve kullanımını bir  st Kurul'a (High Authority) bırakacak olmasının kalıcı barışın sağlanması açısından çok önemli olduğunu savunmuştur. 1951'de AKÇT'yi kuran ve Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda, İtalya ve Lüksemburg arasında imzalanan Paris Antlaşması ile Schuman Planı hayata geçirilmiştir (Schuman, 1950, s.1). Böylelikle bütünleşmiş Avrupa idealini gerçekleştirmek üzere, atılan ilk somut adım; 1951 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile altı devlet arasında Avrupa Kömür ve  elik Topluluğu'nun kurulması olmuştur. Bu antlaşma ile silah ve bomba yapımında kullanılan kömür ve  elik madenlerinin üretim ve kullanımının kontrol altına alınarak yeni bir savaşın çıkmasının önlenmesi hedeflenmiştir. Avrupa Kömür ve  elik Topluluğu, ulus üstü olması açısından Avrupa'da ilk kurum olmuş ve günümüz Avrupa Birliği'nin temelini oluşturmuştur.

Siyasi ve ekonomik açıdan Avrupa  lkelerinin bütünleşmesinin yanı sıra pek çok ülkede yerel ve bölgesel kimliklerin güçlenmesi neticesinde merkezi yönetimlere ait birtakım yetkilerin yerel birimlere devredilmesi AB çapında bir arada yürüyen iki akım olmuştur. İkinci dünya savaşında özellikle Orta Avrupa ve Doğu Avrupa  lkelerinde yaşanan büyük çöküşün yaşanmasının ardından bazı ulusal toplulukların ulusal kimliklerinin tanınarak geliştirilmesi ve daha geniş bir Avrupa çatısı bünyesinde bütünleşme yönünde talepte bulunmalarına yol açmıştır. Bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olmuştur. Avrupa yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecinde, AB'yi oluşturan ülkeler dönüşüm geçirmektedirler. Örneğin  lkemizde de aday ülke statüsünden dolayı kamu alanında birtakım reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte bulunan ülkelerin politik ve idari sistemleri ile yerel ve bölgesel yönetim yapılarında belirli değişiklikler olduğu ve yeniden biçimlenmeye çalıştığı gözlenmektedir. AB tarafından getirilen düzenleyici kurallar ve yapısal fonlar kamu sektörünü ve yerel yönetim yapılarını doğrudan etkilemektedir. Özellikle de yapısal fon konularında AB'nin getirdiği yeni düzenleyici kurallar, kamu sektörünü ve yerel yönetimleri yakından etkilemektedir (Arıkan, 2004, s.38).

Avrupa’da yerel yönetimlerin tekdüze bir yönetim sistemi ve işleyişi yoktur. AB üyesi bir devlet ulusal politik sistemini oluştururken, kendi tarihi, jeopolitik konumu, demografisi ve kültüründen gelen öncelikleri dikkate almaktadır. Belçika, Almanya ve Avusturya’da devlet federal olarak örgütlenmiş olup, diğerleri üniter bir yapıda kalmıştır. Ancak üniter devletler arasında bölgesel ve yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde farklılık gösterebilmektedir.

AB tarihinde yerel ve bölgesel yönetimler ile ilgili ortaya çıkan iki temel düşünce vardır (Demirci, 2006, s.32). Bunların ilki yerel ve bölgesel yönetimlerin ulus üstü güçlü bir yapıya sahip AB’ye yetki ve egemenliklerini devretmeleri neticesinde, AB karşısında zayıflayacakları yönündedir. Diğer ise yetki ve gücü elinde tutan bölgesel ve yerel yönetimlerin, ileriki süreçte AB’nin müşterek uygulama ve karar sistemlerine karşı durabilecek bir siyasal güç olabilecekleri endişesidir. Avrupa Birliği’nin kurulduğu ilk yıllardan itibaren, merkezi yönetimin baskın olması ile yerel yönetimlerde yetki kaybı düşüncesi hâkim olmuştur. Güçlü yapısı olan ve birleşik bir Avrupa merkezi yönetiminin yerel yönetim yapılarını zayıflatacağı ve zaman içerisinde işlevsiz hale getireceği endişesi sürekli var olmuştur. AB merkezi karar organlarınca yerel yönetimleri ilgilendiren pek çok konuda bağlayıcı nitelik taşıyan kararların alınması bu kaygıların artmasına sebebiyet vermiştir. Avrupa ülkelerinde halka en yakın olan birimler olarak kabul gören yerel ve bölgesel yönetimlerde, halkın karar süreçlerine katılmasının sağlanması ve daha özerk yapıya sahip olması gereken kuruluşlar olarak görülmektedir. Bu sebeple alınan kararlar ve belirlenen ilkeler yerel ve bölgesel yönetimleri yönetimin temel taşı yapmayı amaçlayan ilkeler olmaktadır.

Avrupa Birliği yerel yönetimlerin özerkliğini korumaya önem vermektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birincisi AB uygulamalarının büyük ölçüde yerel nitelikte olmasıdır. Bir diğer önemli sebep ise, halkın karar alma süreçlerine katılımının artırılması gerektiğine olan inançtır. Bu şekilde, halk tarafından benimsenen ve desteklenen AB’nin, daha güçlü ve başarılı olacağı bilinmektedir. Aynı zamanda, Avrupa Birliği politikalarının başarılı olabilmesi için, halkın alınan kararlara katılmasının önemli olduğu ve bu katılım oranının artırılması gerektiği anlaşılmıştır. Bu açıdan, yerel yönetimler halkın karar alma süreçlerine katılmasında çok önemli bir araç olup, tüm Avrupa Birliği çatısı altındaki yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerektiği daha da önem kazanmıştır. Bir diğer neden ise, ulusüstü bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği’nin merkezi yönetiminin yetkilerinin artması ve kararların Brüksel’den alınmasının vatandaşlar arasında kaygıya sebebiyet vermesidir. Vatandaşların gözünde yerel yönetimlerin gücünü yitirdiği algısı oluşmaktadır ve merkezi yönetime ulaşmakta daha fazla zorlukla

karşılaşacakları yönünde kaygılara sebep olmaktadır. Bu bağlamda halkın karar alma süreçlerine katılmasında önemli bir araç olan yerel yönetimlerin Avrupa Birliği genelinde güçlendirilmesi gerektiği görülmüştür. Avrupa Birliği birtakım düzenlemeler ve ekonomik yardımlarla bu amacını gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Varcan, Taraktaş ve Hacıköylü, 2013, s.159).

AB için yerel ve bölgesel yönetimler oldukça önemlidir. Ekonomik ve siyasal açıdan bütünleşmiş bir Avrupa Birliği meydana getirebilmek için yerel ve bölgesel yönetimlere özen gösterilmiş ve bu alanda politikalar üretilmiştir. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi, 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ve sonrasında 1993 yılında Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994'te düzenlenen Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve benzeri gelişmeler bu konuda atılan başlıca adımlardır (Ceylan, 2010, s.28). Bu yönde yapılan düzenlemelerden birisi olan ikincillik ilkesi üye devletlerin ve yerel otoritelerin yetkilerini korumaktadır (Bayram, 2015, s.98). Avrupa Birliği Antlaşması (TEU) ikincillik ilkesinin uygulanmasına ilişkin temel bir maddeye sahiptir. TEU'nun 5 (3) maddesi, AB merkezi yönetimi Brüksel ile üye devletlerarasında ortak yetkinlik olması durumunda, her türlü sorumluluğun her zaman mümkün olan en düşük seviyedeki yönetimlere tahsis edilmesini kabul eder (Walzenbach ve Alleweldt, 2021, s.1). Böylelikle özerk yerel yönetimler ve yerel demokrasi Avrupa ülkelerinde paylaşılan temel kurucu değerler haline gelmiş ve ikincillik ilkesi AB yönetim yapısı içerisinde yerini almıştır (Tekdere, 2019, s. 249).

1951 yılında AB'nin kuruluşunun ardından gelişim süresinde bölgesel ve yerel yönetim idarelerinin düzenlenmesine önem verilmiş ve ilerleyen süreçte de yerellik bir esas olarak Avrupa yerel yönetiminin temelinde yer almıştır (Aydın, 2008, s.46). Avrupa Birliği'nin temel kuruluş anlaşması olan Roma Anlaşması 1972 yılında Spinelli Raporuyla devam etmiş olan yerellik esasının işlenmesine dair süreç 1985 Şartnamesi ile olgunlaşabilmiştir. 1980'lerin başlarında altyapı hazırlıkları başlatılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, uzun ve tartışmalı bir sürecin ardından 1985 yılında imzalanarak, 1988'de yürürlüğe girmiştir (Pıtırılı, 1989, s.61) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'ye üye ülkeler arasında ortak miras olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek hedeflenmektedir. (Pıtırılı, 1989, s.62) "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi" yerellik esasına dayalı bir yönetim anlayışının net bir biçimde yer aldığı ilk belgedir. Bu düzenlemeye göre, yerellik kavramı: "Kamusal idarelerin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın olan kamusal otorite tarafınca yerine getirilecektir" (Canan, 2008, s.43) şeklinde ifade edilmiştir. Maastricht Anlaşması AB kurumlarıyla üye olan devletlerin yerel

yönetimlerinin aralarındaki ilişkiler açısından belirleyici olan hükümleri ortaya çıkartan mühim hukuki bir temeldir (Canan, 2008, s.49).

Avrupa Birliği içerisinde devam eden entegrasyon süreci içerisinde yerel ve bölgesel yönetimler temel rol oynamaktadır (Hatipoğlu, 2007, s.93). Öncelikle bölgesel ve yerel yönetimler halka yakın olmaları sebebiyle, AB içerisindeki demokratikleşme sürecine katkı sağlamakta ve hız kazandırmaktadır. Öte yandan AB üyesi ülkelerde kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimler tarafından verilmektedir. Avrupa Birliği'nin ekonomik ve siyasal bütünleşmesi açısından, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik yapılan uygulamalar sürekli revize edilmektedir. Önümüzdeki süreçte de bu alanda yapılacak düzenlemelerin devam edeceği düşünülmektedir.

5.2. İkincillik İlkesi ve Yerel Yönetimlerde Uygulama Örnekleri

İkincillik ilkesi, üye ülkelerin iç politikaları ve AB ile olan ilişkilerinin dengede tutulmasını sağlayan önemli bir ilkedir. Bu ilke sayesinde üye devletlerin ulusal egemenlikleri ve merkezi yönetimin kararları arasında bir köprü kurulmaktadır. İkincillik ilkesi bir yandan, üye devletlerin egemenliklerini korurken öte yandan ortak Avrupa çıkarlarına hizmet etmesine imkân tanımaktadır (Reho, 2019). AB içerisinde özellikle ekonomik, çevresel ve sosyal politika konularında, yetkinin merkezî yönetime mi yoksa yerel unsurlara mı verilmesi gerektiği, bu ilkeye kapsamında belirlenmektedir. Almanya gibi federal bir devlet yapısına sahip ülkeler, ikincillik ilkesini kendi iç sistemleri ile uyumlu bulurken; Fransa gibi üniter yapıya sahip olan devletler, bu ilkeyi bazı durumlarda AB kurumlarının yetkilerini daraltan bir araç olarak görmektedir (European Committee of the Regions, 2019).

Avrupa Birliği üye ülkeleri üye ülkelerinde ikincillik ilkesi bağlamında idari ve mali açılardan merkezi yönetimlerin ve yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukları belirlenmiştir. Örneğin, Avrupa Birliği'nin kurucu üyesi ve motor rolünü üstlenen Almanya'da ikincillik ilkesinin çok fazla uygulama alanı bulabildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öyle ki, ikinci dünya savaşı sürecinde, devletin her kişi ve gruba müdahale ettiği bu dönem sonrasında, Almanya'da özgürlüklerin kısıtlanmadığı modern bir toplum oluşturma kaygısı ön plana çıkmıştır. Böylece, Almanya'da bireylerin üzerinde devletin sınırsız müdahalesinin sonlandırılması gerektiği ve devletin sadece ihtiyaç halinde desteğinin alınabileceği fikri hâkim olmuş ve ikincillik ilkesi desteklenmiştir. Almanya'da yeniden düzen sağlama ilkesi olarak görülen ikincillik ilkesi, devlet ile siyasi gruplar arasındaki yetki alanlarını belirlemektedir. Bu yönetim biçiminde, kurumlar veya gruplar kendilerine verilen yetkiler ile bir sorunu çözüme kavuşturamadığı

takdirde bir diğ er üst makama gidebilecektir. Devlet yönetiminde en üst yetki makamı ise yalnızca desteğe ihtiyaç duyulduğu takdirde müdahale edebilecektir. İhtiyaç duyulduğu anda devlet yardımı çağrılabilir. İkcillik ilkesi Almanya anayasasında, bağlayıcılığı olan bir madde olarak yerini almıştır (Keleş, 1995, s.3).

Alman anayasası 28. maddesinde yerel ile ilgili bütün işlerin, yasal çerçevede kanunlara uyması kaydı ile o beldede yaşayan insanların yetkisi ve sorumlulukları dahilinde düzenlenmesi gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca, federal hükümet yasama yetkisi kullanmak istemez ise eyaletlere 24 ayrı konuda yasa yapma yetkisi verilmiştir (Keleş, 2009, s.10). Modern siyasal sistemler arasında ikincillik ilkesinin en net biçimde kullanımını görebileceğiniz Almanya, kavramının kullanımında Avrupa Birliği hukukuna ilham vermiştir.

Almanya Anayasası 30 maddesi, anayasada tersi belirtilmiş ve o yönde izin verilmiş olmadıkça hükümet yetkilerinin kullanılması ve devlet işlevlerinin yerine getirilmesi, eyaletlere düşen bir görev olduğu belirtilmektedir (Chantal, 1993, s.5). Almanya'da ikincillik ilkesi hizmetlerde halka yakın olunması amacıyla, yürütme yetkilerine ilişkin olarak kullanılmaktadır. Merkezi hükümet eyaletlerin yasalarını uygulamalarına karışamaz. Avrupa Birliği merkezi h k meti ve yerel yönetimlerin görev alanları ile ilgili konularda yetki ve sorumlulukları belirlenmiştir. Örneğin ulaşım ile ilgili olarak, hava taşımacılığı, otoyollar, lojistik, trafik güvenliği gibi konularda yetkiler merkezi yönetime ait iken, bölgesel düzeyde otoyollar ve bölgesel toplu taşıma alanında yetki ve sorumluluk yerel yönetimlere verilmiştir. Eğitim konusunda, Yükseköğrenim kurumlarına kabul ve mezuniyet şartları, eğitim ve  ğretim hibelerinin düzenlenmesi ve araştırmanın teşviki paylaşılan yetkililerdir. Yerel yönetimlerde tüm okulların denetimi, yaygın ve örgün eğitim müfredatı gibi konular Almanya bölgesel yönetimlerinin yetki ve sorumluluğu içerisindedir. Özetle, Almanya  rneğinde, merkezi hükümet, genel hatları ile çerçeveyi belirlerken, yalnızca eyaletler arasında eşitsizlik ya da yerel düzeyde çözülemeyen konulara müdahale eder (Keleş, 1995, s.11).

Avrupa Birliği'nin bir diğ er kurucu  yesi Fransa'ya baktığımızda, ikincillik ilkesinin farklı bir uygulama biçimini görmekteyiz. Fransa, 1958 Anayasası uyarınca merkezi olmayan bir temelde örgütlenmiş üniter bir devlettir. 1976 yılında Yerel Sorumlulukları Geliştirme Komisyonu kurularak, yerel yönetimlerle merkezi yönetimler arasında yetki dağılımı konusunda çalışmalar yapılmıştır. 1976-1977 yıllarında Fransa Adalet Bakanı olarak görev yapan Olivier Guichard döneminde kurulan bu komisyon raporunda ilk defa hizmette halka yakınlık ilkesinden söz edilerek, merkezi yönetimin yalnızca, yerel yönetimlerin söz konusu yetkilerini kullanmada yetersiz kalmaları halinde yerelin yetkilerine sahip çıkabileceği, bu

sebeple bütün yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi gerektiği belirtilmektedir (Guichard, 1976). Buna karşın, bu ilkenin Fransız geleneğine uygun olmadığını öne sürenler de olmuştur (Pontier, 1987).

Almanya örneğinde eğer yerel ve bölgesel yönetimler ihtiyaç duyarsa devleti desteğe çağırabilirler, Fransa örneğinde ise eğer devlet gerekli olduğu kanaatine varırsa müdahale etme hakkına sahiptir. Fransa’da devlet müdahalesinin yasal zemini eşitlik üzerine kurulmuştur. Almanya ile Fransa arasındaki uygulama farkı, iki ülkenin de bireysel hakları tanımlamasındaki farklılıklardan ileri gelmektedir (Coşkun, 2007, s.12). Müdahaleci bir devlet anlayışını benimseyen Fransa merkezi otoriteye daha fazla önem vermektedir ve uygulanan politikalarda merkezi yönetimin ağırlığı hissedilmektedir. Almanya ise, özellikle ikinci dünya savaşı sonrasında bireysel özgürlüklerin ön plana çıkarılmasına önem vererek, politikalarını bu yönde geliştirmiştir. İkincilik ilkesi, her iki ülke tarafından uygulamaya alınmış, ancak Fransa ilkenin uygulanmasında yine merkezi yönetimi daha yetkili kılmış olup, merkezi otorite kendi kararı ile müdahalede bulunabilmektedir. İkincilik ilkesini benimsemiş Almanya ise, bu yönde bir talep gelmemesi halinde merkezi otoriteye müdahale etme hakkı tanımamıştır (Yıldız, 2012, s.145).

Örneğin dünyanın altıncı büyük tarım üreticisi olan Fransa’da tarım politikalarına göz atıldığında, kırsal kalkınma, ormancılık politikaları, tarımsal ekolojik projeler, tarım sektöründe ar-ge çalışmaları merkezi yönetimin kontrolündeyken, merkezi yönetim tarafından tarımla ilgili alınan kararların uygulanması, yerel ürünlerin tanıtılması, merkezi yönetim için veri toplama gibi konular bölgesel yönetimlerin görevleri arasındadır. Fransa’da sosyal politikalar alanında, yaşlılar, engelliler, sığınmacılar, yardımlar vb. konularda karar alma yetkisi merkezi hükümette olup, bu alanlarda alınan kararların uygulanması ve ayrıca çocuk bakımı, kreş, yaşlı bakım evleri vb. konularda yetkiler yerel ve bölgesel yönetimlere verilmiştir. Görüldüğü üzere, ikincilik ilkesi, Fransa tarafından uygulamaya alınmış, ancak Fransa ilkenin uygulanmasında yine merkezi yönetimi daha yetkili kılmıştır.

İsviçre Anayasası’nın 3.maddesinde, “federal anayasa ile sınırlandırılmadıkları sürece, kantonlar egemen birimlerdir” şeklinde belirtilmektedir. Yani yerel yönetimler kendileri ile ilgili konularda yetki sahibidir. Merkezi hükümet yalnızca yerel ve bölgesel yönetimlerin yeterli olamadığı durumlarda müdahale edebilmektedir. Avusturya Anayasası 15/1 maddesinde ise yerel ve bölgesel yönetimlere geniş yetkiler tanımıştır. 11. maddede yerel yönetimler ile merkezi hükümet arasında görev dağılımı belirtilmiştir. Yerel yönetimler merkezi hükümetin belirlediği sınırlar içerisinde, özerk yönetim hakkına sahiptir ve her türlü ekonomik ve idari

haklara sahiptirler. Belediyeler kent halkının çıkarlarını gözeterek, onları ilgilendiren hususlarda yerellik ilkesi kapsamında hareket ederler. İtalya'ya baktığımızda, merkezi yönetim yapısına önem verildiği görülmektedir. İtalyan anayasasında cumhuriyetin tek ve bölünmez olduğu belirtilerek, hizmette halka yakınlık ilkesi yer almamaktadır.



6. İKİNCİLLİK İLKESİNİN AVRUPA BİRLİĞİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ VE GELECEĞİ

6.1. İkincillik İlkesinin Güçlü Ve Zayıf Yönleri, İlkenin Etkinliği Ve Sınırlamaları

İkincillik ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlerde, bir toplumda ya da kuruluştaki işlerin mümkün olduğunca en düşük seviyedeki yapı tarafından yapılması ve karar alma ve uygulama yetkilerinin en küçük yapıya ait olması gerektiğini savunan önemli bir ilkedir. Bu ilke kapsamında, yalnızca yerel seviyede çözülemeyen sorunlarla merkezi yönetimler ilgilenmelidir. Yerel katılımcılığın artırılması, bireysel özgürlüklerin korunması, çıktılarının etkin, üretken ve yetkin bir yönetim anlayışının yürütülmesi amacıyla taşıyan ikincillik ilkesi, güçlerin ve sorumlulukların sadece merkezî yönetimler yerine daha yakın düzeydeki yerel, bölgesel ya da merkezi birimlere devredilmesinin gerektiğini savunur.

Uluslararası kurumların ve işbirliklerinin giderek arttığı küreselleşen dünya düzeni içerisinde, özellikle sosyal, politik ve ekonomik kuruluşlarda karar alma yetkilerinin ve sorumluluklarının, en alt düzeydeki kurumlara ve bireylere verilmesi gerektiğini ifade eder. Yüksek düzeydeki yönetim organları, ancak daha alt düzeydeki birimlerin bu işi yapma kapasitesi ve yeteneği olmadığında devreye girmelidir.

Avrupa Birliği hukukunda önemli bir yer tutan ikincillik ilkesi, özellikle 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ve 2007 yılında imzalanan Lizbon Antlaşması ile hukuki bir temele oturmuştur. Lizbon Antlaşması madde 3b kapsamında, AB merkezi yönetimi yalnızca üye ülkelerin ulusal seviyede çözemedikleri ve yetki ve yetkinliklerini aşan durumlarda sorunlarla ilgilenmektedir (Official Journal Of the European Union, Notice no- 2007/C 306/01). Avrupa Birliği, bir konuda müdahale etmeyi düşünmeden önce, bunun yerel veya ulusal düzeyde çözülebileme potansiyelini değerlendirmelidir. Bu durum, AB'nin müdahale etme sınırlarını belirler. Özellikle ulusal egemenlik konusunda endişe duyan ülkeler için bu ilke bir güvence niteliği taşımaktadır. Bu özellikle Avrupa Birliği yapısındaki çok seviyeli yönetim modelinde, AB'nin yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki otoritelerle ilişkilerini şekillendiren temel bir ilkedir. İkincillik ilkesinin AB ülkelerinin iç yönetimleri, politikaları vb. birçok alanda geniş etkileri bulunmaktadır.

İkincillik ilkesinin temel prensiplerinden birincisi, “Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi” olup, bu prensip yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumluluk taşıması gerektiği anlamına gelir. Bu ilke, AB'nin üye devletlere önemli ölçüde özerklik sağlayarak, AB'nin merkezi otoritesine

karşı ise denetim işlevi görür. Ayrıca, işlerin, daha küçük ve yerel seviyelerde yapılması ile yönetim ve karar alma süreçlerinin daha etkili ve yakın olması sağlanır.

İkinci temel prensip, “Merkezi Yetkilerin Sınırlanması” dır ki, bu prensipte temel anlayış, AB’nin politika alanlarının sınırlandırılması olup, yerel düzeyde çözümler üretilmesinin teşvik edilmesidir. Böylelikle, yerel yönetimlerin daha fazla inisiyatif almasına sebebiyet verir. Buna göre merkezi otoriteler, yalnızca yerel yönetimlerin veya bireylerin yapılması gereken işi yerine getiremediği durumlarda devreye girmelidir. Aksi takdirde, merkezi yönetimler gereksiz yere yerel karar alma süreçlerine müdahale etmemelidir.

Üçüncü temel prensip ise, “Bireysel ve Toplumsal Özgürlük” olup, buna göre, bireyler ve topluluklar kendi sorunlarına en iyi çözümleri bulabilecek kapasiteye sahiptir, yalnızca çözüm bulmalarına olanak tanımak gerekir. Yerel yönetimler ve topluluklar, kendi ihtiyaçlarını en iyi şekilde değerlendirebilir ve çözüm üretebilirler.

Karmaşık ve çok katmanlı bir yönetim yapısının bulunduğu AB’de, ikincillik ilkesi, etkinlik, yeterlilik, yaratıcılık, yenilikçilik ve verimlilik açısından değerlendirildiğinde, bazı alanlarda hızlı kararlar alınmasını zorlaştırdığı söylenebilir. Çevre, sağlık, sosyal vb. birçok alanda alınması gereken kararlara ve/veya çözülmesi gereken problemlere hangi seviyede müdahale edilmesi gerektiği konusunda anlaşmazlıklar yaşanabilmekte olup, bu durum yönetim karmaşası, duplikasyon ve kaynak israfı gibi sorunları da beraberinde getirebilmektedir.

Sosyal ve Ekonomik Politikalar açısından değerlendirildiğinde, üye devletlerin kendi sistemlerine müdahale edilmeden, ikincillik ilkesine uygun olarak bu konularda politikalar üretilmesine olanak sağlamaktadır. Ancak, her ülkenin farklı sosyal sistemlere sahip olması ve kendi dinamikleri doğrultusunda politikalar üretmesi, sosyal adalet ve refah politikalarının Avrupa düzeyinde uyumlu hale getirilmesini zorlaştırabilir.

İkincillik ilkesi sayesinde AB karar alma süreçlerini, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, Avrupa Konseyi ve ulusal hükümetler arasında sürekli bir diyalog ve işbirliği halinde gerçekleştirmek durumundadır. Çok katmanlı bir yönetim yapısını teşvik eden bu sistem aynı zamanda AB’deki demokratik temsilin ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır.

6.2. İkincillik İlkesinin Geleceği

AB’nin geleceğinde ikincillik ilkesinin hangi seviyede etkili olacağı konusunda, AB’nin günümüzde yaşadığı ve gelecekte karşılaşılabileceği çevre ve iklim değişikliği, politik

kutuplaşmalar vb.zorluklarla doğrudan ilişkilidir. Ülkenin AB üzerinde gelecekteki etkinliği ve rolü, yeni şartlar ve AB'nin gelecekteki kurumlar arası yapısı ile belirlenmiş olacaktır.

Önümüzdeki süreçlerde AB içerisinde ekonomik ve politik entegrasyon yapısının güçlenmesi, ikincillik ilkesinin yürütülmesini zorlaştırabilir. Gelecekte etkilerini artıracığı tahmin edilen özellikle, iklim değişikliği, göç, mülteciler, ekonomik krizler gibi küresel problemler ile ulus devletlerin mücadele etmesi ve gerekli çözümler üretmesi mümkün olmayabilir. Bu açıdan AB merkezi yönetimine bu konularda daha fazla görev sorumluluk yüklenecektir. İşte tam da bu noktada ikincillik ilkesi, AB'nin politika üretme ve sorunlara müdahale etme sınırlarını belirleyecektir.

Öte yandan ulus devletlerin egemenliklerini koruma çabası, AB'nin demokratik temsil alanında yeni politikalar belirlemesine yol açacaktır. Bu doğrultuda AB kurumlarının özellikle AB Parlamentosu'nun güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin ve vatandaşların söz haklarının arttırılması yönünde talepler gelişecektir. Yerel yönetimler ve sivil toplumun karar alma süreçlerine daha etkin olması, ikincillik ilkesinin uygulanmasına esneklik ve kolaylık sağlayacaktır. Küresel konular ile ilgili giderek artan krizlerle mücadele noktasında, AB'nin uluslararası işbirliği ve büyük ölçekli ortak politikalar üretmesi gerektiğinden, daha merkeziyetçi bir yönetimin devreye girmesi gerekmektedir. Bu durum çok uluslu bir yapıya sahip olan AB içerisinde ikincillik ilkesinin uygulanmasını zorlaştıracaktır. Öte yandan giderek küreselleşen dünyada gelişen krizlere ve risklere karşın daha koordineli bir Avrupa politikasına ihtiyaç duyacaktır.

Avrupa'da kalıcı barış ve ekonomik bütünleşmenin sağlanması amacıyla kurulan ve zamanla ekonomik, hukuki ve siyasal entegrasyon sürecini yaşayan AB'nin meşruiyet sorunsalı, demokrasi açığı, egemenlik ve katılım gibi konularda eksiklikleri olduğu ve önümüzdeki süreçlerde bu eksiklikleri gidermesi yönünde daha fazla önem vermesi gerektiği görülmektedir (Schmitter, 2000, s.1-160). Halkın katılımına ve rızasına dayalı olarak yönetilmesi gerektiği şeklinde ifade edilebilen demokratik meşruiyet, AB düzeyinde hem halkın karar alma süreçlerine katılımı hem de AB kurumları arasında bir denge kurmayı gerektirmektedir. Ancak AB'nin bu noktada biraz zayıf kaldığı söylenebilir (Follesdal, 2006, s. 533-562). AB'nin karar alma süreçlerinin karmaşık olması, halktan kopuk olması ve ulusal egemenlik kavramına yeterince önem vermemesi gibi eleştiriler ve etkiler sebebiyle AB'nin meşruiyeti ile ilgili soru işaretlerinin giderilmesi gerekmektedir. AB'nin bu meşruiyet sorunsalı, salt bir kurumsal yapı meselesi olmanın ötesinde; bununla birlikte temsiliyet, katılımcılık, egemenlik ve kimlik gibi çok boyutlu bir konudur. Bazı konularda üye devletlerin AB'ye yetki devri yapması, üye ülke

vatandaşlarını endişelendiren bir durum olup, halk AB yönetiminden mi yoksa kendi hükümetlerinden mi bilgi alacağı veya hesap soracağı konusunda şüphe etmektedir. Euroscepticism (AB şüpheciliği), popülist partilerin yükselişi, AB'nin meşruiyetinin sorgulandığını gösteren bir takım örneklerdir.

Brexit’de yine AB’nin meşruiyet sorunsalına işaret eden bir süreçtir (Mudde, 2013, s. 1-19). Brexit egemenlik vurgusunun artması ile birlikte devletlerin uluslararası örgütlerden uzaklaşma eğilimine girmesi, küreselleşme karşıtı söylemlerin artması ve AB’nin Yunanistan borç krizi, mülteci krizi gibi kendi iç sorunları ile birlikte İngiltere'nin iç siyaseti ve toplumsal yapısı ile ilgili problemler Brexit’in altyapısını hazırlamıştır. Yani kısaca ifade etmek gerekirse, uluslararası yapının ulusal çıkarlara kayması, İngiltere’nin iç dinamiğinde artan kimlik, popülizm ve göçmen karşıtı eğilimler ve karar alıcıların etkileri ile birlikte Brexit’in gerçekleştiği söylenebilir. Dolayısıyla, AB’nin geleceği açısından demokratik konularda açığın giderilmesi, üye devletlerin ve vatandaşlarının AB düzeyinde siyasal katılımının artırılması ve AB kimliğinin güçlendirilmesi çok önemlidir. AB’nin bu sorunları aşabilmesi için yalnızca teknik reformlar değil; bunun yanı sıra demokratik kültür ve halkla bağlarını kuvvetlendirmesi ile mümkün olabilecektir. Dolayısıyla bu noktada ikincillik ilkesinin birliğin geleceğinde güçlü bir biçimde yer alması gerekmektedir. Avrupa Birliği’nin meşruiyet sorunsalını aşabilmesi ve meşruiyetini güçlendirmesi; kurumsal reformların yanı sıra vatandaşlar ve üye ülkeler ile doğrudan iletişim kurarak, şeffaf ve katılımcı bir siyasi kültür inşa etmesiyle mümkün olabilecektir.

Küresel bir aktör olarak AB, günümüzde eş zamanlı olarak çevre, iklim değişikliği, enerji krizi, ekonomik zorluklar, Ukrayna savaşı ve güvenlik politikası, genişleme ve entegrasyon gerilimi, savaş, göç ve mülteci sorunu, dijital ve teknolojik rekabet, popülizm, aşırı sağ ve Avrupa şüpheciliği, jeopolitik aktör olma, demokratik değerlerini koruma ve kurumsal reformları gerçekleştirme, ortak güvenlik ve dış politika sorunsalı gibi alanlarda çeşitli tehditlerle karşı karşıyadır ve ortak politikalar ile bu krizleri yönetmesi gerekmektedir. Bu çalışmada sınırlılıklar açısından tüm bu konulara değinilmesi mümkün olamamıştır, ancak kısaca ifade edilecek olursa Avrupa Birliği’nin 2025 yılı itibarıyla karşı karşıya olduğu güncel, çok katmanlı ve birbirine bağlı iç ve dış dinamiklerden oluşan küresel sorunlar hem iç entegrasyonu hem de küresel etkinliği açısından AB’nin kurumsal politikaların gözden geçirmesinde ve geleceğinin belirlenmesinde rol oynayacaktır. Örneğin Rusya-Ukrayna savaşı AB’nin güvenlik ve savunma politikalarını yeniden değerlendirerek yeni düzenlemeler yapması gerektiğini göstermiştir. Çünkü bu savaş Avrupa’da ikinci Dünya Savaşı’ndan bu yana en büyük kırılmayı yaratmıştır.

Bu savaş ile birlikte AB silah yardımı, yaptırımlar, enerji güvenliği, mülteci politikası gibi alanlarda çeşitli uygulamaları devreye almıştır. Dolayısıyla, savaş AB'nin ortak dış ve güvenliık politikası, askeri iş birliği, savunma harcamaları ve NATO gibi ulusüstü kuruluşlar ile kurduğu ilişkilerde bir takım paradigmat değişikliklere yol açmıştır. Ekonomik ve siyasal bir aktör olarak varlığını yürüten AB, savaş ile birlikte, artık jeopolitik bir aktör olma yönünde politikalar üretmektedir. Bu yeni anlayış ve yönelim modelinin geleceğini yine üye devletlerin uyumu, kurumsal reform kapasitesi ve dış tehditler belirleyecektir.

Yukarıda sözü gečen bilgiler ve veriler ışığında, Avrupa Birlięi'nin geleceğinde tüm organlarında, yönetişim modelinde ve karar alma süreçlerinde, AB'nin kurumları, üye devletleri ve vatandaşlarının katılımının ve desteklemesinin çok önemli bir rol oynayacağı açıktır. Dolayısıyla demokratik katılımı teşvik eden ve güçlendiren bir anlayış olan ikincillik ilkesinin önemli bir rol oynamaya devam edeceği düşünölmektedir. Ancak giderek artan küresel problemlere ortak politikalar ile çözüm üretme zorunluluğu, demokratik meşruiyet sorunsalı ve öte yandan üye devletlerin değişen dinamikleri ve ulusal egemenliklerini koruma çabası ilkenin gelecekteki değişiminde belirleyici rol oynayacaktır. AB'nin gelecekteki yapısal reformları ve demokrasi talepleri, ikincillik ilkesinin evrimini şekillendirecek unsurlardır. Bu ilkenin geleceği, AB'nin dengeli bir yönetişim ve ortak politika geliştirme çabalarıyla uyumlu olmalıdır. AB'nin hem yerel yönetimlerin hem de daha merkezietçi politikaların dengede tutulduğu bir yönetim modelini sürdürebilmesi, ikincillik ilkesinin etkinliğini ve sürdürölebilirliğini garanti altına alacaktır. AB'nin geleceği açısından demokratik meşruiyet sorunsalının aşılması, bu alandaki reformların ve ikincillik ilkesinin güçlendirilmesi oldukça önemlidir.

7. SONUÇ

Ulusüstü özelliklere sahip bir kuruluş olarak Avrupa Birliği, Çok Katmanlı Yönetişim yapısını benimsemiş ve bu yapı içerisinde, güç ve yetki paylaşımını sadece ulusal hükümetler ile AB kurumları arasında değil, aynı zamanda yerel, bölgesel ve sivil aktörler arasında da dağıtarak işlevini sürdürmektedir.

Çalışma kapsamında, ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısı içindeki yeri ve işlevi Çok Katmanlı Yönetişim Kuramı bağlamında incelenmiştir. Avrupa Birliği'nin kuruluşu, tarihi süreci, kurumsal yapısı, ikincillik ilkesinin kavramsal ve teorik çerçevesi, ilkenin kurumsal-hukuki yapısı ve AB kurumlarında ikincillik ilkesinin uygulanması ile ilgili hususların incelendiği çalışma neticesinde, Avrupa Birliği'nde ilk defa 1980'lerin sonlarına doğru demokrasinin gelişmesi anlamında etkili olan ikincilik ilkesinin gelecekte de etkilerinin devam edeceği görülmüştür (Follesdal, 1998, s.190-218). İkincillik ilkesi ile AB daha katılımcı ve daha demokratik bir zeminde hareket etmeye ve meşruiyetini devam ettirmeye çalışmaktadır. Bu alanda AB yapılması gereken reformların farkında olarak, ikincillik ilkesinin gelişmesine önem verdiğini gösteren çeşitli uygulamalar hayata geçirmiş ve geçirmeye devam etmektedir. Özellikle yerel ve bölgesel aktörlere verilen yetki ve sorumlulukların artırılması, Bölgeler Komitesi'nin kuruluşu, yerel aktörlerin güçlendirilmesi gibi hususlar bu konuda attığı önemli adımların başında gelmektedir. AB'nin demokratik katılımın artırılmasına yönelik attığı bu önemli adımlar, üye ülkelerin egemenlik kaybı endişelerini azaltmaya destek olmuş, AB içinde siyasi, sosyal ve ekonomik entegrasyona katkı sağlamıştır.

AB'ye üye devletlerin mevcut siyasi ve ekonomik yapılarının ikincillik kavramına olan yaklaşımlarında belirleyici rol oynadığı görülmüştür. Fransa gibi merkezi devlet yapısı güçlü olan ülkelerde dahi 21. yüzyıl başlarında kendini hissettirmeye başlayan ikincillik ilkesi önümüzdeki süreçte daha çok tartışılacak gibi gözükmektedir. AB üyelerinin ikincillik ilkesine önem verdikleri ve yerel yönetimlerin karar alma gücünün artırılmasının AB'nin devamı ve demokratik gelişim açısından çok önemli olduğuna inandıkları gözlemlenmiştir. Bu doğrultuda yerel ve bölgesel yönetimlere giderek daha fazla önem verildiği ve bu doğrultuda yeni düzenlemelerin yapılabileceği düşünülmektedir. Maastricht Antlaşması ile Avrupa'nın anayasal sisteminde önemli bir yere sahip olan bu ilkenin nasıl uygulanacağı konusunda çeşitli görüşler bulunduğu ancak AB'nin organları tarafından hazırlanan resmi raporların ilkenin kullanılmasını teşvik ettiği görülmüştür (Coşkun, 2007, s.15). AB merkezi yönetiminin üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerine ikincillik ilkesi bağlamında giderek daha fazla yetki ve sorumluluk verdiği ve bu doğrultuda yeni düzenlemeler yaptığı görülürken, aynı zamanda

AB'nin gelecekte güçlü bir şekilde ayakta kalabilmesi içinde merkezi gücü kuvvetlendirecek adımlar atmaya çalıştığı da tespit edilmiştir. Avrupa Birliği'nin küresel bir aktör olarak ayakta kalabilmesi için üye devletlerin siyasal ve ekonomik açıdan AB'yi desteklemekte oldukları görülmektedir. Nitekim üye devletlerde, AB'nin ulusüstü, ulusal ve yerel yönetişimini güçlendirerek ayakta kalabileceği ve geleceğini güvence altına alabileceği düşüncesi hakimdir. Aksi halde, ABD merkezli küresel sistem AB'nin yerel, bölgesel ve küresel konumuna zarar vererek dağılmasına sebep olabilir. Bu sebeple AB kurumları yapısal ve siyasal birlikteliğin korunması noktasında önemli görevler üstlenmektedir. Ulusüstü kuruluşların merkezi etkilerinden üye devletlerin korunması toplumsal, siyasal ve ekonomik kararların bireye en yakın yönetim tarafından alınması düşüncesi ile ortaya çıkan ikincillik ilkesi, üye devletlerin egemenliklerini korumak gerekçesi ile Avrupa Birliği anayasasına girmiştir. AB'ye karşı üyelerin güveninin azalmaması ve siyasal bütünleşmenin korunması açısından ilkenin amacına ulaştığı söylenebilir. Ancak bu ilkenin başarılı olabilmesi için ölçülülük ilkesiyle bir arada kullanılması gerektiği tespit edilmiştir. Yetki ve görevlerin üye devletler ve AB merkezi yönetimi arasında dağılımı net bir biçimde yapılmalıdır.

Ayırt edici özelliği “egemenlik devrine” dayanan AB'nin bütünleşme sürecinin ilerlemesi ve derinleşmesi ile birlikte üye devletlerin birçok alanda egemenliklerini merkezi yönetime devretmesi gerektiği, ancak bununla birlikte kendi egemenliklerini de korumak istedikleri görülmüştür. Avrupa Birliği içerisinde yetki devrine dayanan bir yönetim anlayışının zaman zaman üye devletlerarasında egemenlik kaybı endişesine sebebiyet verdiği, bu durumun ise AB'ye olan güven ve bağlılığın azalmasına neden olabileceği düşünülmektedir. AB özellikle meşruiyet sorunsalı, demokrasi açığı, egemenlik ve katılım gibi konularda eksikliklerini bir an evvel gidermek durumundadır. Avrupa'da kalıcı barış ve ekonomik bütünleşmenin sağlanması amacıyla kurulan ve zamanla ekonomik, hukuki ve siyasal entegrasyon sürecini yaşayan AB'nin gelecekte güçlü küresel bir aktör olarak ayakta kalabilmesi için özellikle demokratik meşruiyet sorunsalını çözmesi çok önemlidir. Dolayısıyla bu noktada ikincillik ilkesinin birliğin geleceğinde güçlü bir biçimde yer alması gerekmektedir. Ancak AB'nin geleceğinde ikincillik ilkesinin hangi seviyede etkili olacağı konusunda, AB'nin günümüzde yaşadığı ve gelecekte karşılaşılabileceği ekonomik sorunlar, enerji krizi, çevre sorunları, iklim değişikliği, savaş, güvenlik politikası, genişleme ve entegrasyon gerilimi, göç ve mülteci sorunu, etnik kimlik sorunsalı, demokratik değerlerini koruma ve kurumsal reformları gerçekleştirme, ortak güvenlik ve dış politika gibi konularda karşı karşıya kalacağı durumlar ile doğrudan ilişkilidir. İlkenin AB üzerinde gelecekteki etkinliği ve rolü, yeni şartlar ve AB'nin gelecekteki kurumlar

arası yapısı ile belirlenmiş olacaktır. Gelecekte etkilerini artıracak tahmin edilen tüm bu küresel krizler ile ulus devletlerin tek başına mücadele etmesi ve gerekli çözümler üretmesi mümkün olmayabilir. Bu açıdan AB merkezi yönetimine bu konularda daha fazla görev ve sorumluluk yüklenecektir. İşte tam da bu noktada ikincillik ilkesi, AB'nin politika üretme ve sorunlara müdahale etme sınırlarını belirleyecektir. Öte yandan Rusya-Ukrayna savaşı sebebiyle AB'nin yaşadığı paradigmal değişiklikler, olaylar karşısında silah yardımı, yaptırımlar, enerji güvenliği, mülteci politikası gibi alanlarda devreye aldığı çeşitli uygulamalar, NATO gibi ulusüstü kuruluşlar ile olan ilişkilerinde bir takım değişiklikler göstermektedir ki, küresel olaylar karşısında AB'de sürekli olarak ilişkilerinde ve yönetim politikalarında yeni düzenlemeler yapmak durumunda kalacaktır. AB'nin yeni anlayış ve yönelim modelini gelecekte üye devletler ile olan ilişkileri, üye devletlerin uyumu, kurumsal reform kapasitesi ve dış etkenler belirleyecektir.

Çalışma neticesinde, ikincillik ilkesinin Avrupa Birliği içindeki demokratik meşruiyeti ve yönetim etkinliğini artırma potansiyeline sahip olduğu ve AB'nin geleceğinde var olacağı görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üye devletlerin mevcut siyasi ve ekonomik yapılarının ikincillik kavramına olan yaklaşımlarında belirleyici rol oynadığı görülmüştür. AB üyelerinin ikincillik ilkesine önem verdikleri ve yerel yönetimlerin karar alma gücünün artırılmasının AB'nin devamı ve demokratik gelişim açısından çok önemli olduğuna inandıkları gözlemlenmiştir. Bu doğrultuda bölgesel ve yerel yönetimlere verilen önemin arttığı ve bu kapsamda yeni düzenlemelerin yapılabileceği düşünülmektedir. Ekonomik ve siyasal bir aktör olarak varlığını sürüten AB, savaş ile birlikte, artık jeopolitik bir aktör olma yönünde politikalar üretmektedir. Bu yeni anlayış ve yönelim modelinin geleceğini yine üye devletlerin uyumu, kurumsal reform kapasitesi ve dış tehditler belirleyecektir. Üye devletlerin AB'yi desteklemesinin, AB'nin uluslararası alanda varlığını koruyabilmesi açısından oldukça önemli olduğu, ikincillik ilkesinin üye ülkeler, AB vatandaşları ve AB arasında güven konusunda bir köprü teşkil ettiği anlaşılmıştır. Ancak bu potansiyelin gerçekleşebilmesi, kurumsal reformlarla desteklenen daha şeffaf, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının benimsenmesi ile mümkün olabilecektir.

Sonuç olarak, Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetim yapısı içerisinde ikincillik ilkesi, hem iç işleyiş açısından çok düzeyli yönetimi destekler hem de uluslararası ilişkiler açısından devlet-merkezli egemenlik anlayışına karşı alternatif bir anlayış sunan önemli bir ilkedir. Bu ilke, sistem düzeyinde AB'nin çok katmanlı yönetim yapısını korurken; aynı zamanda devlet düzeyinde üye ülkelerin egemenliklerini önemser ve birey düzeyinde karar alıcıların hesap

verebilirliğine imkan sunar. İkincillik kavramı sadece bir yönetim ilkesi değil, aynı zamanda AB'nin uluslararası bir aktör olarak nasıl var olduğunu anlamamıza yardımcı olan çok boyutlu bir analiz aracıdır. Bu açıdan ikincillik ilkesi, AB'nin gelecekteki yönetim vizyonunun şekillenmesinde stratejik bir öneme sahiptir ve ilkenin AB üzerinde gelecekteki etkinliği ve rolü, ortaya konulacak yeni politikalar ve AB'nin gelecekteki kurumlar arası yapısı ile belirlenmiş olacaktır.



KAYNAKLAR

- Acemoğlu, D., & Robinson, J. A., Ulusların düşüşü: Güç, zenginlik ve yoksulluğun kökenleri, 3. Baskı, Çev. F. R. Velioğlu, İstanbul: Doğan Kitap, 496.
- Akdemir, E. (2018). Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi. 17, (2) 181-218
- Akderin, A. E. (2013). Politika. İstanbul: Say Yayınları.
- Akdoğan, M. (2010), Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Ülkeler Arasında Egemenlik İlişkisi, Uluslararası Hukuk ve Politika, 6(24), 64.
- Aktel, M. (2001). Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6, 2.
- Alakel, M.(2016). Avrupa Bütünleşme Sürecinde: Hukuk, Devlet ve Egemenlik Tartışmaları, Yalova Sosyal Bilimler Dergisi 5(10), 59-99.
- Alter, K. (2001). Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe, Oxford: Oxford University Press.
- Archer, C. (2008), The European Union, Routledge Global Institutions University of Manchester, UK.
- Arıkan, Y.E. (2006), “Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik”, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel, Bursa, 2006, 128.
- Arribas, Gracia V. (2020). “Subsidiarity and EU added value: the difficulty of evaluating a legal principle in a pragmatic way” Realising European added value journal, 3.
- Aydemir, C., & Kaya, M. (2007). Küreselleşme Kavramı ve Ekonomik Yönü, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 6(20).
- Bache, I. (2012). ‘Multi-level Governance in the European Union’ in D. Levi-Faur (ed.) Oxford Handbook of Governance, Oxford: Oxford University Press, 628-41.
- Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). Multi-level Governance. Oxford University Press.
- Baldwin, R., & Wyplosz, C. (2019). The Economics of European integration (6th ed.). McGraw-Hill Education.
- Balso, Michael Del ve Lewis, Alan D. (2007). Recherche en Sciences Humaines, Mont-Royal: Thomson
- Barlas, E., Karagöz, B. (2007). Subsidiarite İlkesi: Kavramsal Bir Çerçeve, Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (Eds.). (2023). The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations (9th ed.). Oxford University Press.

- Bayraktaroğlu Özçelik, G. (2008), Avrupa Birliğinin Kurumsal Yapısı ve Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliğinin Güncel Sorunları ve Gelişmeler (eds. Belgin Akçay, Sevilay Kahraman, Sanem Baykal), Ankara: Seçkin Y., 203-234.
- Bausili, A.V. (2002) “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, Jean Monnet Working Paper 9/02: 1-17
- Bayram, M. H. (2015), “Avrupa Birliği Hukuku Dersleri”, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bennett, Robert J. (1993), Local Government in the New Europe, Belhaven Press, Londra.
- Berg, B. L., Lune, H. (2019), Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri. (Çev: Prof. Dr.Asım Arı). Konya: Eğitim Yay.
- Bermann, G. A. (1994). Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States. Columbia Law Review, 94(2).
- Bezci, B. (1999). Avrupa Birliği’nde Hizmette Yerellik İlkesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi.
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The new intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. Journal of Common Market Studies, 53(4), 703–722.
- Booth, K., & Erskine, T. (2016). International Relations Theory Today. (Trans. R. Gözen).
- Boka, E. (2005). The Idea Of Subsidiarity In The European Federalist Thought (A Historical Survey), Budapest: Department Of International Relations Of The Corvinus University Of Budapest.
- Borchardt, K. D. (1996)., Die Rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996.
- Borchard, K. D. (2010), The ABC of Community Law, European Commission, Germany.
- Borchard, K.-D., Die Rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996, 25.
- Bozkurt, E. ve Özcan, M. (2001). Subsidiarite (ikincilik ilkesi) ve Avrupa Birliği bütünleşme sürecine etkisi üzerine bir değerlendirme. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 6(1).
- Brasche, U. (2013). Europäische Integration, München, Oldenbourg Verlag
- Brown, M. (2015). Environmental Governance in Europe: The Role of the Maastricht Treaty. Publisher.
- Brundtland, G. H. (Ed.). (1987). Our Common Future. Oxford University Press.
- Calthorpe, P. (2013). Urbanism in the age of climate change. Island Press.
- Canan, K. (2008). Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları. (Doktora Tezi). Manisa: Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

- Canbolat, İ.S. (2007). Avrupa Birliği'nin Kuruluş Felsefesi ve Yeni Avrupa'nın Yapılanması'', Türkiye-AB İlişkileri, Avrupa'nın Genişlemesi, Müzakere Süreci ve Batılılaşma Sorunsalı, Orion Yayınları, Ankara.
- Canbolat, İ.S. (2002). Avrupa Birliği Uluslararası Bir Sistemin Tarihsel, Teorik, Kurumsal, Jeopolitik Analizi ve Genişleme Sürecinde Türkiye ile İlişkiler'', Alfa Basım, İstanbul, 10.
- Castells, M. (2001). Enformasyon Çağı: Ekonomi, Toplum ve Kültür 1. cilt: Ağ Toplumunun Yükselişi, Çev: Ebru Kılıç, İstanbul Bilgi Üniversitesi, İstanbul.
- Cavlak, H. (2017). Subsidiarite (Yerellik) İlkesi ve Avrupa Birliği Çevre Politikası, Balkan Sosyal Bilimler Dergisi, 6, (11).
- Ceylan, K. (2010). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetimler ve Kalkınma Projeleri. (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). European Union law: Text and materials (3rd ed.). Cambridge University Press.
- Chantal, M. (1993). Le Principe de subsidiarite, Presses Universitaires de France, Paris.
- Christmann, A. (2014). Von Government zu Governance? Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Comparative Governance and Politics, Special Issue 4, 141-167.
- Constantin, S. (2008). Rethinking subsidiarity and the balance of powers in the EU in light of the Lisbon Treaty and beyond. Croatian Yearbook of European Law and Policy, 4.
- Corbett, R., Jacobs, F. and Shackleton, M. (2007), The European Parliament, 7th edn, London: Harper.
- Cochrane, A.&Pain, K. (2000). A Globalizing Society, An Introduction to the Social Sciences: Understanding Social Change, a Globalizing World? Culture, Economics, Politics, London and New York: The Open University.
- Craig, P., & De Búrca, G. (2020). EU Law: Text, Cases, and Materials (7th ed.). Oxford University Press.
- Çakır, E. A. (2001). Avrupa Bütünleşmesinin Siyasal Kuramları, Beta Yayınları, İstanbul.
- Çalışkan, Ö. (2011), Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği'nin Kurumsal Yapısı Sunum Metni, Ankara Üniversitesi.
- Coşkun, G. B. (2007). Althusius ve İkincilik İlkesinin Kökenleri. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Çilingir, S. (2002). AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 19, (3).
- Dedeoğlu, B. (1996). Adım Adım Avrupa Birliği, Çınar Yayınları, İstanbul.

- Dedeoğlu, B. (2003). “Avrupa Birliği’nin Bütünleşme Süreci I: Tarihsel Birikimler”, Beril Dedeoğlu (der.), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, 20, İstanbul.
- Dedeoğlu, B. (2003) “Avrupa Birliği’nin Bütünleşme Süreci II: Avrupa Birliği’nin Yakın Geçmişi”, Beril Dedeoğlu (der.), *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*, İstanbul, 60.
- Demirci, T. (2006). *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. (Yüksek Lisans Tezi)*. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enst.
- Demokaan, D. (2018) Lizbon Antlaşması’nın AB’nin Kurumsal Yapısına Etkileri, *Journal Of International Scientific Researches*, 1, (3), 91-103.
- Denk, E. (2016). *Avrupa Birliği- Öğrenciler AB’yi Öğreniyor*, Ankara.
- Denk, E. (2016). *Avrupa Birliği- AKÇT’den AB’ye Avrupa Bütünleşmesi Tarihi*, .61, Ankara.
- Enderlein, H. (2006), ‘The euro and political union. Do economic spillovers from monetary integration affect the legitimacy of EMU?’, *Journal of European Public Policy*, 13 (7), 1133–46.
- Eichengreen, B. (2007), *The European Economy Since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, NJ and Toronto: Princeton University Press
- Erdoğan, İrfan (2003) *Pozitivist Metodoloji*, Ankara: ERK.
- Erdoğan, İrfan (2001) “Sosyal Bilimlerde Pozitivist-Ampirik Akademik Araştırmaların Tasarım ve Yöntem Sorunları”, *Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi*, Yıl 12, Güz 2001, s. 17-34.
- Erkul, Hüseyin: *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2010.
- Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1958), 16.
- Esentürk, N. (2009), *Democracy in the European Union and the Treaty of Lisbon*, *Turkish Journal of International Relations*, 4.
- European Committee of the Regions. (2019). *Subsidiarity: From Maastricht to Lisbon*. Erişim: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity>
- European Union. (2012). *Treaty on European Union (TEU) – Article 5*. Erişim: <https://eur-lex.europa.eu>
- Fiona, H.R, ve Wallace, H. (2006), *The Council of Ministers*, 2nd edn, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fritz-Vannahme, J. (2000). “Nizza ist nur der Anfang”, *DIE ZEIT*, 12.12.2000, Nr. 50/2000.
- Follesdal, A. (1998). Survey Article: Subsidiarity. *The Journal Of Political Philosophy*.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik." *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562.

- Fromage, D. (2022). Controlling Subsidiarity in Today's EU: the Role of the European Parliament and the National Parliaments. (1st edition), Brussels.
- Gary Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC," in Alan Cafruny and Glenda Rosenthal, eds., *The State of the European Community*, (New York: Lynne Rienner, 1993), 391–410.
- Gelekçi, C. (2005). Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi, *Journal of Economy Culture and Society*, 31, 263-277.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Giddens, A. (1992). "Modernliğin Sonuçları (Çev. Ersin Kuşdil), İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1998.
- Gönül, O. (2013). Principle of Subsidiarity and the European Union Institutions 62. 103-126
- Griffin, K. (2000). *Culture and Economic Growth, The State and Globalization, Global Futures: Shaping Globalization*, London-New York: Zed Books.
- Guichard, O. (1976). *Vivre ensemble, Rapport de la Commission de Developpement des Collectivites Locales*, Paris.
- Gül, H. (2011). Lizbon Antlaşması'nın Avrupa Parlamentosu'nun İşlevsel Rolü Üzerine Etkisi ve Parlamentoda Siyasi Hayat. *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar* (560), 17.
- Güneş, A. M. (2014). Avrupa Birliği'nde subsidiarite ilkesinin uygulanmasının ulusal parlamentolar tarafından denetlenmesi. *Legal Hukuk Dergisi*, 141.
- Hallerberg, M. (2007), 'Fiscal and monetary policy. Coordination and integration in macro-economic policy', in Knud Erik Jørgensen, Mark A. Pollack and Ben Rosamond (eds), *Handbook of European Union Politics*, London: Sage, pp. 359–71.
- Harbrecht W. (1984). *Die Europäische Gemeinschaft*, Stuttgart. 34.
- Hatipoğlu, N. (2007). Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşmesi Süreci Açısından İncelenmesi. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hartley, T.C. (1994). *Foundations of European Community law: an introduction to the constitutional and administrative law of the European Community*. Oxford: Clarendon Press.
- Henkel, C. (2002). The allocation of powers in the European Union: a closer look at the principle of subsidiarity. *Berkeley Journal of International Law*, 20(2): 361-365.
- Herzog R. (1987). Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung, 399-411
- Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Horspool, M. (1998). *European Union law*. London: Butterworths.

- Hosli, M.O. (2022). The European Union And The United Nations In Global Governance. 1 st ed., Bristol University Press, Great Britain.
- Jachtenfuchs, M. (2010) The institutional framework of the European Union.
- Kaarbo, J., & Ray, J.L. (2011). Global Politics, Wadsworth Cengage Learning, Boston.
- Kada, N. (2010), Les Collectivités Territoriales dans l'Union Européenne. Vers une Europe Décentralisée PUG, Grenoble
- Kalb, D.& Van Der Land, M. (2000). Beyond the Mosaic: Questioning Cultural Identity in a Globalizing Age, The Ends of Globalization: Bringing Society Back In, New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kalko, Ü. (2010). Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Kadir Has Üniversitesi.
- Karakılıç, H. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11, (3-4), Yıl 2003
- Karluk, R. (2003). Avrupa Birliği ve Türkiye, Beta Yayınları, İstanbul.
- Kaya, C. (2005). İdare Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı, Ankara. 155.
- Kelemen, R. D. (2007). Built to Last? The Durability of EU Federalism. In Meunier, S., & McNamara, K. (Eds.), Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty. Oxford University Press.
- Keleş, R. (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık (İkincilik) İlkesi ve Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi.
- Kerman, U. (2009). Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14, (1). Isparta.
- Keyman, E.F., & Sarıbay, A.Y. (1998). Giriş: Küreselleşme, Siyaset ve Toplumsal Yaşam, Vadi Yayınları, Ankara.
- Kıraç, S. ve İ, B. (2010). Avrupa Birliği Oluşum Süreci ve Ortak Politikalar, Milli Eğitim, 191 201, Ankara.
- Kızılsümer, D. (2004). Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve İlk Derece Mahkemesi. Dokuz Eylül Üniversitesi İşletme Fakültesi Dergisi, 5(2).
- Konur Alp D. (2019), Avrupa Birliği İçerisinde Merkezîyetçi Devletin Sonu: Yerel Devlet, Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 37, (2), 295-324.
- Lopatka, R. (2019). "Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality." Journal of European Integration, 41(5), 567–582.
- Mace, Gordon ve Petry, Françoise (2017) Guide d'Elaboration d'un Projet de Recherche, Canada: Presses de L'Université Lawal.

- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341–378.
- Meray Seha, L. (1977). *Uluslararası Hukuk ve Örgütler*, Ankara.
- Mercan, S. S. (2011). *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 10, (1), 67-83
- Metin, Y. ve Altan, Y. (2011) “Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3): 131-147.
- Meuleman, J., Abou-Zeid, F. (2020-2021). “Enhancing The Eu’s Sustainable Transition Through Integrative Forms Of Governance,” Degree of Master, Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration, Belgium.
- Mudde, C. (2013). "Three Decades of Populist Radical Right Parties in Western Europe: So What?" *European Journal of Political Research*, 52(1), 1–19.
- Mulcahy. R.E. (1981). Subsidiarity, in *New Catholic Encyclopedia* 762, Cath. Univ. Of America, Henkel-The Allocation of Powers.
- Musocco Nombela, D., *The Global Village Globalization, Rethinking McLuhan in The 21st Century.*, *Comunicación y Hombre Interdisciplinary Journal Of Communication Sciences And Humanities*. <https://comunicacionyhombre.com/en/article/the-global-village-globalization-rethinking-mcluhan-in-the-21st-century-4/> (Erişim: 22 Ekim 2024).
- Neumann, I.B. (1999). *Avrupa Kimliği, AB Genişlemesi ve Entegrasyon/ dışlama bağıntısı*, Çev.: İsa Afacan, *Avrasya Dosyası*, 5 (4).
- Nugent, N. (1991). *The Government and Politics of the European Communities*, 2nd Edition, Macmillan Press, London.
- Official Journal of the European Communities, ISSN 0378-6978, L 169, Volume 30, 29 June 1987, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL>, (Erişim: 14 Haziran 2024).
- Official Journal of the European Communities, ISSN 0378-6986, C 191, Volume 35, 29 July 1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL>, (Erişim: 14 Haziran 2024).
- Official Journal of the European Communities, ISSN 0378-6986, C 340, Volume 40,10 November 1997, <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL>, (Erişim: 14 Haziran 2024).
- Official Journal Of the European Communities, ISSN 0378-6986, C 80, Volume 44, 10 March 2001, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2001:080:FULL>, (Erişim: 14 Haziran 2024).
- Official Journal Of the European Union, ISSN 1725-2423, C 306, Volume 50, 17 December 2007, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL>, (Erişim: 14 Haziran 2024).

- Ohmae, K. (1996). *Ulus-Devletin Sonu, Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çev. Zülfü Dicleli), İstanbul, Türk Henkel Dergisi Yayınlar.
- Okutan, G. (1997). *Avrupa Birliği Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği Anayasası'nın AB Kurumsal Yapısı Üzerine Etkileri*, Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, c.IX, (1-2), 207-39.
- Özer, M.A. (2006). *Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi*, Platin Yayıncılık, Ankara.
- Pehlivan Türk, B. (2014). Analiz düzeyi problemi. In A. Balcı & Ş. Kardaş (Eds.), *Uluslararası ilişkilere giriş: Tarih, teori, kavram ve konular* (ss. 359–373). Küre Yayınları.
- Pelkmans, J. (2017). *European Integration: Methods and Economics Analysis* (3a. Ed.). Birleşik Krallık: El Cid Editor Incorporated.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford University Press.
- Pollack, Mark A. (2015). "Theorizing EU Policy-Making", *Policy-Making in the European Union*, (The New European Union Series), eds. Helen Wallace, Mark A. Pollack, Alasdair R. Young, United Kingdom: Oxford University Press, 12-45.
- Pontier, J. (1987). *La subsidiarity en droit administratif*, *Revue du Droit Public et de la Science Politigue*.
- Reho, F. O. (2019). "Subsidiarity in the EU: Reflections on a centre–right agenda." *Journal of European Integration*, 41(5), 599–614.
- Salm, C., & Charlotte André, m. (2017). *Briefing European Added Value in Action, Benefits of EU international trade agreements*, EPRS | European Parliamentary Research Service
- Sander, O. (1 996). *Siyasi Tarih 1918-1994*, 5.baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Schneider, M. (2019). "Europe must deliver at the level closest to the citizens." *Journal of European Integration*, 41(5), 583–598.
- Soytürk, M. (2020) *Avrupa Birliği ve Geleceği*, *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 6 (2) 311-330
- Sluga, G. (2017). 'Women, Feminisms and TwentiethCentury Internationalisms', in G. Sluga and P. Clavin (eds), *Internationalisms: A Twentieth-Century History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Şatır, A.İ. (2009), *Avrupa Birliği Sürecinde Yerel Yönetimlerde E-Dönüşüm ve Türkiye*, Doktora, Marmara Üniversitesi, Kamu Yönetimi Anabilimdalı Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı, s.1-254, İstanbul.
- Şengül, R. (2018). *Avrupa Birliği Kurumsal Yapısında Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Temsil Eden Bir Organ: Bölgeler Komitesi*, *Sosyal Araştırmalar ve Davranış Bilimleri Dergisi*.

- Şeren Güler, B. (2011). Küreselleşmenin Merkezi Aktörlerinden Biri Olarak Avrupa Birliği, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 10, (2).
- Scharpf, F. W. (2002). The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. Journal of Common Market Studies, 40(4), 645–670.
- Schmitter, P. C. (2000). How to Democratize the EU and Why Bother? Rowman & Littlefield, s.1-160.
- Teasdale, A. (1993). Subsidiarity in post-Maastricht Europe. The Political Quarterly, 64(2).
- Tekdere, M. (2019). Avrupa Birliği Üyesi Ülkelerin Yerel Yönetim Yapıları, Türk İslam Dünyası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 20.
- Tekinalp, G., Tekinalp, Ü. ve diğerleri (2000). Avrupa Birliği Hukuku. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.
- Tezcan, E. Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul 2001, 2.
- Tizzano, Antonio (2023) Yearbook of European Law,
- TOBB, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Yerel Yönetimler Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu, (1996). TOBB Genel Yayınları, Aydoğdu Ofset, Ankara.
- Türkmen F., “Avrupa Birliği ve İnsan Hakları”, Beril Dedeoğlu (der.), Dünden Bugüne Avrupa Birliği, İstanbul 2003, 151.
- Ultan, M. Ö. (2018, March) Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış 16 1 1-17 M. Ö.
- Ungerer, W. (1993). “On the Way to European Union” içinde Joerg Monar & Werner Ungerer & Wolfgang Wessels, The Maastricht Treaty on European Union, European Interuniversity Pres, Brussels.
- Usta, Aydın (2011). “Bilimsel Araştırmalarda Problematik: Projelendirme ve Raporlaştırma”, Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 2(2).
- Usta, Aydın (2019). “Evreleri ile Bilimsel Araştırma Süreci ve Raporlaştırılması” ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD)- ASSAM International Refereed Journal, 6(13).
- Varcan, N., Taraktaş, A., Hacıköylü, C. (2013). Yerel Yönetimler, 1. baskı, Anadolu Üniversitesi web-ofset.
- Yaylı, H., & Polat, S. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye ve Fransa’nın Değerlendirilmesi, Ekonomi İşletme ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 5(2).
- Yeşil, Rüştü (2010). “Nicel ve Nitel Araştırma Yöntemleri”, Bilimsel Araştırma Yöntemleri, (Edt: Remzi Y. Kıncal), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Yıldız Tokatlıoğlu, M. (2004). Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım Ltd. Şti.

- Young, A. R. (2015). The European Union as a Global Regulator? Context and Comparison. *Journal of European Public Policy*, 22(9), 1233–1252.
- Yüksel, Metin ve Altan, Yakup (2011), Lizbon Antlaşması Sonrasında İkincillik İlkesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 16, (3) 131-147.
- Walzenbach G., Alleweldt R. (2021). Varieties of European İkincillik. (1st edition). E-International Relations, Bristol-England.
- Warleigh, A. Understanding European Union Institutions, London and Newyork, 2002
- Waters, M. (1995). Globalization, Routledge.
- Weinberger, L. D. (2014). The relationship between sphere sovereignty and subsidiarity. İçinde M. Evans ve A. Zimmermann, (Der.) Global perspectives on subsidiarity: an overview, Dordrecht: Springer.
- Wilde, L. (2007). Europe and the 're-regulation of world society: A critique of Habermas, Capital and Class, The Left and the Europe Edition, Issue no.93 Autumn 2007.
- Wolf, M. (2001). Ulus-Devlet Küreselleşmeye Karşı Durabilecek mi? (Çev.Doğan Ergin), Türkiye ve Siyaset, 5.
- Woyke W. (1995). Europäische organisationen: eine Einführung, München; Wien 1995,55

ÖZGEÇMİŞ

İlk, orta ve lise öğrenimini İstanbul’da tamamladı. Beykent Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler İngilizce bölümünden 2005 yılında mezun oldu. 2007 yılından bu yana bir kamu kurumunda yönetici olarak görev yapmaktadır.

DİĞER YAYIN VE ESERLER

Altın Öztürk, G. (2013), “Uluslararası Çatışma Bölgeleri: Doğu Türkistan ve İnsan Hakları İhlalleri”, Yalova Üniversitesi, Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi, Cilt.1, No.1.

