

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER

TUBA KOÇ DALDUŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ.DR.NURAN KOYUNCU**

KONYA-2019

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER

TUBA KOÇ DALDUŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DOÇ.DR.NURAN KOYUNCU**

KONYA-2019

Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	TUBA KOÇ DALDUŞ		
	Numarası	158104011025		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (Y.L)
		Doktora		
Tezin Adı	AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER			

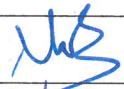


Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.


TUBA KOÇ DALDUŞ

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	TUBA KOÇ DALDUŞ
	Numarası	158104011025
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
	Programı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (Y.L)
	Tez Danışmanı	DOÇ.DR.NURAN KOYUNCU
	Tezin Adı	AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan AVRUPA BİRLİĞİ VE YEREL YÖNETİMLER başlıklı bu çalışma 14/06/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Doç. Dr	NURAN KOYUNCU	
2	Dr. Öğr. Üyesi	BELGİN UĞAR KOCADOĞAN	
3	Dr. Öğr. Üyesi	TUBA BAYRAKÇI	

ÖZET

Ulus üstü bir örgütlenmeye sahip olan Avrupa Birliği'nin temelleri 1951 yılında imzalanan Paris Antlaşması ile Almanya, İtalya, Fransa ve Benelux ülkeleri arasında oluşturulan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na dayanmaktadır. Bu süreçte kurucu antlaşmalar ve devamında katılım antlaşmaları birlik kurma düşüncesinin gelişimine katkıda bulunmuşlardır. Birliğin yapısını ve işlevini daha iyi kavrayabilmek açısından organları da detaylı olarak incelenmiştir. Avrupa Birliği Hukuku'nun dayandığı temel ilkeler ilgili antlaşma maddeleri çerçevesinde ele alınmıştır. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın içtihat ve kararları incelemeler bakımından yol gösterici olmuştur. Yerel yönetimler konusu yerel özerklik, subsidiarite ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında incelenmiştir. Özerklik şartı yerel idarenin güçlendirilmesi ve özerkliklerinin savunulması düşüncesinden hareketle oluşturulmuş ve 1988 yılında yürürlüğe girmiştir. Böylesine büyük ve karmaşık bir yapıda tüm ülkeler için ortak bir yerel yönetim yapısından bahsetmek mümkün olmamaktadır. Bu durumu daha iyi kavrayabilmek açısından Avrupa Birliği üyesi olan bazı ülkelerde yerel yönetim yapıları ele alınmıştır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Hukuku, Yerel Yönetimler, Yerel Özerklik, Subsidiarite İlkesi

ABSTRACT

The European Union, which has a supranational organization, is based on the European Coal and Steel Community formed between Germany, Italy, France and the Benelux countries with the Paris Treaty signed in 1951. In this process, the founding treaties and the accession treaties contributed to the development of the idea of unity. In order to better understand the structure and function of the Union, its organs have been examined in detail. The basic principles on which the European Union Law is based have been discussed within the framework of the relevant treaty articles. The case-law and judgments of the Court of Justice of the European Union have been guiding in terms of examination. The issue of local governments has been examined within the scope of local autonomy, principle of subsidiarity and European Charter of Local Self-Government. The autonomy requirement was established with the idea of strengthening local government and defending their autonomy and came into force in 1988. In such a large and complex structure, it is not possible to talk about a common local government structure for all countries. In order to better understand this situation, local government structures in some member states of the European Union have been handled.

Key Words: Euperan Union, Eupean Union Law, Local Governments, Local Autonomy, Principle of Subsidiarity.

İÇİNDEKİLER

Özet.....	i
Abstract.....	i
İçindekiler.....	ii
Kısaltmalar.....	iv
Teşekkür.....	v

GİRİŞ	1
--------------------	----------

BİRİNCİ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

1.1. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu	5
1.1.1. Roma Antlaşması	7
1.1.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu	8
1.1.3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu	9
1.2. Brüksel(Füzyon) Antlaşması	11
1.3. Avrupa Tek Senedi	12
1.4. Maastricht Antlaşması	13
1.5. Amsterdam Antlaşması.....	15
1.6. Nice Antlaşması.....	16
1.7. Lizbon Antlaşması	18
1.8. Avrupa Birliği'nin Genişlemesi.....	20

İKİNCİ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ KURUMLARI

2.1. Avrupa Parlamentosu.....	25
2.2. Avrupa Komisyonu.....	26
2.3. Avrupa Birliği Konseyi.....	28
2.4. Avrupa Birliği Zirvesi.....	29
2.5. Avrupa Birliği Adalet Divanı	31
2.6. Avrupa Sayıştayı.....	33
2.7. Avrupa Merkez Bankası	35
2.8. Ekonomik ve Sosyal Komite	37
2.9. Bölgeler Komitesi	38
2.10. Avrupa Yatırım Bankası	39
2.11. Avrupa Ombudsmanı	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU VE YEREL YÖNETİMLER

3.1. Avrupa Birliği Hukuku	42
3.1.1 Avrupa Birliği Hukuku'nun Kaynakları	47
3.2. Yerel Yönetimler	56
3.2.1. Yerel Özerklik	59
3.2.1.1. Siyasi Özerklik	62
3.2.1.2. İdari Özerklik	62
3.2.1.3. Mali Özerklik	63
3.2.2. Yerellik(Subsidiarite) İlkesi	64
3.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	68
3.3. Avrupa Yurttaşlığı	73
3.4. Mali Yardımlar	76

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM YAPILARI

4.1. Fransa	83
4.2. İsveç	87
4.3. İspanya	89
4.4. Çek Cumhuriyeti	93
4.5. Almanya	95
4.6. İngiltere	101
4.7. İtalya	104
SONUÇ	108
KAYNAKÇA	112

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Antlaşması
ABAD	: Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABİHA	: Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMBS	: Avrupa Merkez Bankaları Sistemi
AT	: Avrupa Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
EFTA	: Avrupa Serbest Ticaret Birliği
GATT	: Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
ISPA	: Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı
MDAÜ	: Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleri
MEDA	: Akdeniz Kalkınma Yardımları
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PHARE	: Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı
SAPARD	: Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı

TEŞEKKÜR

Tez çalıőmamın gerçekleőtirilmesinde; ilk, orta ve lise öğrenimim baőtta olmak üzere üniversite ve devamında yüksek lisans eğitimim boyunca maddi ve manevi desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, varlıkları bana daima güç veren kıymetli anneme ve babama, canım kardeőtlerime ve her zaman yanımda olup bana destek veren sevgili eőtıme, yüksek lisans dönemi süresince katkılarından dolayı değerli hocalarıma ve tez çalıőmam boyunca destek olan saygıdeğer danıőtman hocam Doç.Dr.Nuran Koyuncu'ya sonsuz teőtakkürlerimi sunarım.



TUBA KOÇ DALDUŞ

Konya, Haziran 2019

GİRİŞ

Avrupa Birliği, supranasyonel (ulus üstü) bir örgütlenme olmakla birlikte bazı açılardan örneğin Avrupa Birliği Zirvesi ve Konsey hükümetler arası nitelik taşımaktadır. Avrupa Birliği (AB) üyesi olan devletlerin bazı haklarını birlik organlarına devretmesi AB bütünleşmesini oluşturmaktadır. Antlaşmalarda doğrudan yer bulmamakla birlikte Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) kararlarını temel alarak şunu söyleyebiliriz; AB Hukuku bir bakımdan üyesi olan devletlerin iç hukuklarının üzerine yerleşmekte ve üye devletlerin iç hukukları üzerinde doğrudan etkide bulunmaktadır.¹ Doğrudan etki ilkesinin örneğini ABAD kararlarından 1963 tarihli Van Gend En Loos davası oluşturmaktadır. İlgili davanın konusunu; Hollandalı bir firma olan Van Gend en Loos firması ülkeye Almanya'dan ithal ettiği bir malın gümrük vergisinin ödenmesi konusunda 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Antlaşma'nın ilgili maddesi uyarınca geçerli kabul edilen gümrük vergisi bedelini karşılamak istemektedir. Hollanda Gümrük İdaresi ise Avrupa Birliği yasalarınca doğru kabul edilmeyen daha yüksek vergi oranını istemektedir. Verginin ödenmesi ile ilgili başlatılan bu dava ulusal mahkemede görülmekte, fakat ön karar prosedürü kapsamında Hollanda mahkemesi uyuşmazlık konusuyla ilgili nihai kararını verebilmek için başvuracağı AB kuralının yorumlanmasını Avrupa Birliği Adalet Divanı'ndan talep etmektedir. Divan'ın söz konusu kararına göre Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 12. Maddesi doğrudan etki oluşturmakta ve Ulusal Mahkemelerin Koruması gereken bireysel hakları yaratmaktadır.²

Tezin konusunu Avrupa Birliği'ne giden süreç ve kurucu antlaşmalar, Avrupa Birliği'nin kurumları, Avrupa Birliği Hukuku ile yerel yönetimler, yerel özerklik ve Avrupa Birliği üyesi bazı ülkelerde yerel yönetim yapıları oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin özellikleri ve yerellik ilkesinin yeterliliği ise bu konuda ölçüt teşkil etmektedir. Yönetim yapıları bağlı bulunduğu hukuk düzeni ile yakından ilişkilidir. AB üyesi ülkelerin de yerel yönetim yapıları üzerinde ülkelerin kendi hukuk

¹ Muzaffer Akdoğan, "Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Devletler Arasında Egemenlik İlişkisi", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 6, Sayı 24, 2010, s.55-56.

² Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **ABAD Kararları 1 Van Gend En Loos (1963) – Doğrudan Etki İlkesi**.

düzenlerinin olduğu kadar AB Hukuk düzeninin de etkisi yadsınamayacak kadar fazladır. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin genel çerçevesi ele alındıktan sonra hukuk düzeninden bahsedilmiş ve bazı AB üyesi ülkelerin yerel yönetim yapıları anlatılmıştır. İlgili konular araştırılırken ikincil kaynakların yanı sıra Avrupa Birliği'ne temel teşkil ettiği için daha çok birincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Örneğin Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları ele alınırken ilgili antlaşma metinlerinden faydalanılmıştır. Avrupa Birliği'ne somut anlamda kaynak teşkil eden Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (ABİHA) metinlerinin Türkçe çevirileri çerçevesinde konular incelenmiştir.

Tezin birinci bölümünde Avrupa Birliği'nin kuruluşu ve genişlemesi ele alınmaktadır. Bu süreçte imzalanan kurucu antlaşmalar detaylı bir şekilde incelenmiştir. Kurucu antlaşmaların tezin konusu açısından işlevi, Avrupa Birliği'ne giden sürecin nasıl oluştuğunu anlayabilmek açısından önem arz etmektedir. Zamanla birliğin genişlemesi ve yeni ülkelerin birliğe dahil olmasıyla birlikte mevcut antlaşmalar ihtiyaçları karşılayamaz hale gelmiş ve antlaşmalarda revizyona ihtiyaç duyulmuştur. Bu süreç içerisinde kurucu antlaşmalara değişiklikler getirmek amacıyla imzalanan antlaşmalar da birinci bölümde incelenmektedir.

Tezin ikinci bölümünü Avrupa Birliği'nin kurumları oluşturmaktadır. Avrupa Birliği organlarının görev ve sorumluluk bakımından birbirleri ile etkileşimi de ele alınmıştır. Avrupa Birliği'nin işleyişini, yapısını ve üye ülkelere karşı sorumluluğunu anlayabilmek açısından birlik içerisindeki idari yapılanmayı kavramak önem arz etmektedir. Bu bağlamda Avrupa Birliği'nin kurumları detaylı bir şekilde incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde, Avrupa Birliği Hukuku ve Yerel Yönetimler ayrı başlıklar altında ele alınmıştır. Avrupa Birliği Hukuku'nun doğuşuyla birlikte başlayan süreç ve birlik hukukunun kaynakları, birliğin münhasır yetkileri, üye ülkelerin münhasır yetkileri ve paylaşılan ortak yetkiler çerçevesinde incelenmiştir. ABAD tarafından görülen davalar bu konuda örnek teşkil etmektedir. Yerel yönetimlerin doğuşunu temel alarak yerel özerklik incelenmiş siyasi, idari ve mali özerklik konuları üzerinde durulmuştur. Subsidiarite ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ise yerel yönetimler başlığı altında incelenmiştir. Tüm

bunların neticesinde ortaya çıkan Avrupa Yurttaşlığı kavramı ve Avrupa Birliği'nin mali, yardımları da ayrı başlıklar olarak ele alınmıştır.

Son bölümde birlik üyesi ülkelerde yerel yönetim yapıları anlatılmaktadır. Bu bölümün tezin konusu açısından işlevi; coğrafi, kültürel, siyasi açıdan farklı değerlere sahip ülkelerde yerel yönetim yapılarını birlik hukukunu da dikkate alarak Avrupa Birliği'ne üye olan bazı ülkeler üzerinde örneklerle ortaya koymaktır. Avrupa Birliği'nin kurulmasına öncülük eden Fransa, Almanya ve İtalya gibi ülkeler bu bağlamda özellikle incelenmiştir. Bunların yanında birliğe sonradan katılan bazı ülkeler yönetim yapıları çerçevesinde ayrıca ele alınmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN KURULUŞU VE GELİŞİMİ

Avrupa'da birlik oluşturmak için başlatılan hareketlerin kökeni eskilere uzanmaktadır. Napolyon'un Avrupa'yı kan dökerek birleştirme çabaları tarihte Napolyon Savaşları olarak bilinen savaflara sebep olmuştur. Napolyon'un yenilgisiyle biten bu savaflar sonunda Avrupa devletleri 1815 yılında Viyana kongresini toplamışlardır. Osmanlı Devleti'nin katılmadığı bu kongrede büyük devletlerin istekleri doğrultusunda Avrupa sınırları çizilmiştir.³ Viyana Kongresi sırasında ise Fransa ihlalden önceki sınırlarına geri çekilmiştir.⁴

Avrupa entegrasyon düşüncesi Avrupalı toplumların benimsediği ilkelerin ve kültürel değerlerin senteziyle oluşmuştur.⁵ Zamanla bu ilke ve kültürel değerler AB antlaşmalarında somutluk kazanarak Avrupa Birliği bütünleşmesinin zeminini oluşturmuştur.⁶

Eski Milletler Cemiyeti genel sekreteri Jean Monnet'in düşüncesi üzerine kurulan Schuman Planı, Fransa ve Almanya'nın iyi ilişkiler kurmasının Avrupa entegrasyon fikrini gerçekleştireceğini savunmuştur.⁷ Bu planla, kömür ve çeliğin üretim ve dağıtım alanında, üyelerinin ulusal egemenlik haklarının bir kısmını devrettikleri uluslar üstü bir kurum yaratılarak, gelecekteki muhtemel bir Avrupa Federasyonu'nun temelini oluşturmak esas alınmıştır.⁸

Avrupa'da birliği ve barışı hedefleyen Schuman Planı, Almanya ve Fransa arasında düşünülmüş olsa da İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'u da içine alarak Roma Antlaşması'nın zeminini oluşturmuştur. Bu ülkelerin katıldığı Schuman

³ Özgül Arısoy, "Avrupa Birliği Kimlik Oluşumuna Çözüm Olarak Avrupa Birliği Anayasası", **Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi**, Kütahya, 2010.

⁴ Ekrem Yaşar Akçay ve diğerleri, "Historical Development Of EU and The Common Foreign and Security Policy", **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 4, Isparta, 2011.

⁵ Akşemsettinoglu, **a.g.e. ss. 21**

⁶ Gökhan Akşemsettinoglu, "Avrupa Bütünleşme Projesinin ve Genişleme Sürecinin Değişen Dinamikleri", **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:10, No:1, 2011.

⁷ https://www.ab.gov.tr/_105.html, (Erişim Tarihi: 18.11.2018)

⁸ Kadir Korkmaz, "Avrupa Topluluklarından Avrupa Birliği'ne Geçiş Sürecinde AB Anayasası ve Federalizm", **Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi**, Diyarbakır, 2005.

Planı, 1951 yılında Paris Antlaşması'nın imzalanması ile Avrupa Kömür ve Çelik Teşkilatı'nın (AKÇT) oluşturulmasında önemli rol oynamıştır.⁹

Avrupa entegrasyon sürecinin önemli bir etkeni olan ortak dış politika ve güvenlik politikası, ülkelerin birlikte hareket etmekte zorlanacağı alanların başında geldiği için Soğuk Savaş dönemi boyunca bu alana antlaşmalarda yer vermeyerek hukuki zemin kazanmasının önüne geçilmiştir. Paris ve Roma Antlaşmalarında da bahsedilmemiş sadece antlaşmaların giriş bölümünde Avrupa'da yaşayan topluluklar arasında kuvvetli bir birliğin zeminini oluşturmakta inançlı olduklarından bahsedilmiştir.¹⁰

1.1. AVRUPA KÖMÜR VE ÇELİK TOPLULUĞU (AKÇT)

Fransız Dışişleri Bakanı Robert Schuman Avrupa Birliği'ne giden yolda 3 temel topluluktan ilki olan AKÇT'nin oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Schuman Planı temel kabul edilerek 18 Nisan 1951 tarihinde yapılan müzakereler neticesinde, Federal Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg (Benelux ülkeleri) ve Fransa Paris Antlaşması'nı imzalamışlardır. Paris Antlaşması metninin 2.maddesi topluluğun görevini açıkça ortaya koymaktadır.

Madde 2: “Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğunun görevi, üye devletlerin genel ekonomik durumları ile uyum içinde ve 4.maddede belirtilen şartlar çerçevesinde ortak bir pazarın kurulması ile üye devletlerde ekonomik genişlemeye istihdam ve yaşam standardının yükselmesine katkıda bulunmaktır. Topluluk istihdamın sürekliliğini koruyarak ve üye devletlerin ekonomilerinde önemli ve sürekli bozulmalara meydan vermekten kaçınarak, üretimin mümkün olan en yüksek verimlilik seviyesinde en rasyonel dağılımını bizzat temin edecek şartları, aşamalı olarak gerçekleştirmekle yükümlüdür.”

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nun amacı;

- Fransa ile Almanya arasındaki uyuşmazlıklarının çözümünün yanı sıra Avrupalı diğer ülkeler nezdinde anlaşmazlıklara çözüm getirmek

⁹ Muzaffer Akdoğan, “Yarım Asırlık Avrupa Birliği”, **Uluslararası İlişkiler Portalı**, 2012.

¹⁰ Haydar Efe, “Avrupa Birliği'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası”, **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 7(1), 2008, s.67.

- kömür ve çelik başta olmak üzere önemli olan ortak paydaları denetim altına almak,

- çatışma riskini yok etmektir. AKÇT, belli alanlarla sınırlı kalmasına rağmen üye ülkelerin ulus üstü bir oluşumun varlığını benimsemeleri açısından Avrupa Birliği'ne uzanan yolda öncülük etmiştir.¹¹

Günümüzün Avrupa Birliği'ne temel teşkil eden Paris Antlaşması ile üye ülkeler arasında ortak pazarın oluşturulması ve ekonomik gelişme ile yaşam standartlarının yükselmesi hedef alınmıştır.¹²

Antlaşma metninin 4.maddesine göre, "Aşağıdaki hususlar kömür ve çelik ortak pazarıyla bağdaşmaz sayılır ve bu nedenle işbu antlaşmada öngörülen şartlarda, topluluk içinde kaldırılır ve yasaklanır:

-İthalat veya ihracat vergileri veya eş etkili yükümler ve malların dolaşımındaki miktar kısıtlamaları,

-Üreticiler, satın alanlar veya tüketiciler arasında özellikle fiyat veya teslim şartlarında veya taşıma tarifelerinde ayırım yapan tedbir ve uygulamalar ve ayrıca satın alanın serbestçe satıcı seçme hakkını engelleyen tedbir veya uygulamalar,

-Her ne şekilde olursa olsun devletler tarafından verilen sübvansiyonlar ve yardımlar veya konulan özel yükümlülükler,

-Pazarların paylaşılmasına ve işletilmesine yönelik kısıtlayıcı uygulamalar."

Avrupa topluluğu kurumları, kendi yetki sınırları çerçevesinde, ülkelerin ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak, kömür ve çelik pazarının ihtiyaçlarını düzenli olarak karşılayarak üretim potansiyellerini genişletmeye ve iyileştirmeye çalışmıştır.¹³

Topluluğun uluslararası hedeflerine ulaşmak için sahip olduğu hukuki ehliyetten AKÇT'yi kuran antlaşma metninin 6.maddesinde bahsedilmiştir. İlgili maddeye göre; "Topluluk tüzel kişiliğe sahiptir. Uluslararası ilişkilerde topluluk görevlerini yerine getirmek ve hedeflerine ulaşmak için gerekli hukuki ehliyete sahiptir. Topluluk üye devletlerin her birinde o devletteki tüzel kişilere tanınan en

¹¹ Emin Tatoğlu, "Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi", **Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2006.

¹² Mehmet Büyükçiçek, "Avrupa Kömür Çelik Teşkilatı'ndan Reform Antlaşması'na Entegrasyonun Yönü", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Tezi**, Konya, 2009.

¹³ Tatoğlu, a.g.e. ss.35

geniş haklardan yararlanır; özellikle menkul ve gayrimenkul mallar edinebilir ve bunları devredebilir ve taraf ehliyetine sahiptir. Topluluk her biri kendi yetkileri çerçevesinde hareket eden kurumları tarafından temsil edilir.”

1.1.1. Roma Antlaşması

AKÇT bünyesinde var olan ülkeler siyasal entegrasyon girişimlerinin sonuca ulaşması için öncelikle ekonomi açısından birlik ve bütünleşmenin gerekliliği doğrultusunda çalışmalarına yön vermişlerdir. Çalışmalar sonucunda Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'na üye ülkeler Roma Antlaşması'nı 25 Mart 1957 tarihinde imzalamışlardır. Verilen kararlar neticesinde, 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kuran antlaşmalar imzalanmıştır. 1 Ocak 1958 tarihinde bu antlaşma yürürlüğe girmiştir. Antlaşma ilk başta ekonomik birlik üzerine odaklanmış olsa bile takip eden diğer antlaşmalar bütünleşen Avrupa düşüncesini temel kabul etmişlerdir.¹⁴

Roma Antlaşması yalnızca ortak pazarla ilgili bir girişimi ifade etmemektedir. Başta ortak tarım politikası olmak üzere diğer bazı alanları da belirlemiştir. Roma Antlaşması'nın ortak Pazar dışında etki alanına bir örnek vermek amacıyla tarım politikasına değinilmiştir. Roma Antlaşması metninde madde 39 ortak tarım politikasının amacını ele almaktadır. İlgili madde uyarınca,

“1-Ortak tarım politikasının amacı:

-Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal ürünlerin rasyonel gelişmesiyle üretim faktörlerinin özellikle el emeğinin en iyi şekilde kullanımını sağlayarak tarımın verimliliğini artırmak,

-Özellikle tarımda çalışanların kişisel gelirin yükseltilmesiyle, tarımsal nüfusa dengeli bir yaşam düzeyi sağlamak,

-Pazarları stabilize etmek,

-Gereç ihtiyaçlarındaki güvenliği garanti etmek,

-Tüketicilere yapılan satışlarda elverişli fiyatları sağlamaktır.

2-Ortak tarım politikasının ve kapsayabileceği özel yöntemlerin hazırlanmasında,

¹⁴Roma Antlaşması'ndan Avrupa Birliği'ne, <http://arsiv.salom.com.tr/news/print/8537-Roma-Antlasmasindan-Avrupa-Birligine.aspx>, (Erişim Tarihi: 15.05.2017)

- Tarımın sosyal yapısından ve farklı tarımsal bölgeler arasındaki yapıyla ve doğal aykırılıklardan meydana gelen tarımsal faaliyetin özel niteliği,
- Yararlı düzeltmelerin aşamalı biçimde yapılması gereği,
- Tarımın üye devletlerde ekonominin bütünlüğüne sıkıca bağlı bir sektör olduğu gerçeği, hesaba katılacaktır.”¹⁵

1.1.2. Avrupa Ekonomik Topluluğu(AET)

Paris Antlaşması'nın temellerini oluşturan yaklaşım Avrupa Ekonomik Topluluğunun da kurulmasına öncülük etmiştir. Avrupa Ekonomik topluluğunu (AET) kuran antlaşma metninin 2.maddesinde topluluğun görevi açıkça belirtilmiştir. “Topluluğun görevi, ortak bir pazarın kurulması ve üye devletlerin ekonomik politikalarının giderek yaklaştırılması yoluyla topluluğun bütününde ekonomik faaliyetlerin uyumlu bir şekilde geliştirilmesini, sürekli ve dengeli bir büyümeyi, daha fazla istikrar, yaşam standardının hızla yükselmesini ve topluluğun bir araya getirdiği devletlerarasında daha sıkı ilişkilerin kurulmasını sağlamaktır.”¹⁶

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun temelleri antlaşma metninin 2.bölümünde 9, 10 ve 11. maddelerde belirtilmiştir Buna göre;

-Madde 9: “Topluluk, mal alışverişlerinin tümünü içine alan ve üye devletlerarasındaki ithalat ve ihracata uygulanan gümrük vergileri ve eş etkili resimlerin yakalanması ile üçüncü ülkelerle ilişkilerinde ortak gümrük tarifesinin kabulünü kapsayan bir gümrük birliği üzerine kurulur.”

-Madde 10: “Üçüncü ülkelerden gelen ithalat formaliteleri tamamlanmış, gerekli gümrük vergileri ve eş etkili resimleri bu üye devlette alınmış olan ve bu vergi ve resimlerin tümünün veya bir bölümünün geri alınmasından yararlanmayan ürünler bir üye devlette serbest dolaşımdaymış gibi değerlendirilir.”

-Madde 11: “Üye devletler hükümetlerin gümrük vergileri konusunda işbu antlaşma uyarınca kendilerine düşen yükümlülüklerini saptana sürelerde yerine getirebilmelerini sağlamak için tüm uygun önlemleri alır.”¹⁷

¹⁵ Günüşur, a.g.e., ss. 33-34.

¹⁶ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeleri a.g.e., ss.99

¹⁷ Haluk Günüşur, **Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)**, Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988.

Yukarıdaki belirtilen antlaşma maddelerinden hareketle gümrük birliği konusu AET'nin kurulum aşamasında temel oluşturmuştur. Böylece dolaşımın serbest bir şekilde gerçekleşmesi için ülkeler arasında var olan engellerin ortadan kaldırılması ve Gümrük Birliği'nin gerekliliği pekiştirilmiştir. Bu çerçevede antlaşma metninin 12. bölüm 18. maddesinde ortak gümrük tarifesinin oluşturulmasına yer verilmiştir. İlgili madde uyarınca, “Üye Devletler, kendi aralarında gümrük vergilerini kurulan gümrük birliği sonucu ortaya çıkan genel seviyenin altına indirmeye yönelik karşılıklı ve ortak çıkarlar esasına dayalı anlaşmalar yaparak, uluslararası ticaretin gelişmesine ve ticari engellerin azaltılmasına katkıda bulunmaya hazır olduklarını bildirirler.”¹⁸

AET antlaşmasında ekonomik hedeflerin altı çizilirken politik hedefler üzerine yoğunlaşmamış, antlaşma politik birlik olma yönünde bir aşama olarak görülmüştür.¹⁹ Yukarıdaki maddelerden de anlaşılacağı üzere antlaşmada tüm taraflar tarafından her zamankinden daha yakın bir birlik oluşturma fikri kabul edilmiştir.

Avrupa bütünleşmesinin başlangıcında ulus üstü bir oluşumun varlığı yerel yönetimlerde meydana gelecek yetki kaybı gibi önemli endişelere yol açmıştır.²⁰ Bu endişeye rağmen birlik içinde sunulan hizmetlerin büyük çoğunluğunun yerel güçler vasıtasıyla oluşturulması Avrupa Birliği içerisinde yerel yönetim yapılarının önemini göstermektedir.²¹

1.1.3. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, Avrupa Birliği'ne giden yolda AKÇT'nin sınırlı kaldığı alanları genişletmek adına atılan diğer önemli adımdır. 1955 yılında düzenlenen konferansla AET ve EURATOM kurulması kararlaştırılmıştır. EURATOM 1957 yılında kurulmuştur. Kısaca hedefi ise nükleer endüstrinin gelişmesi için gerekli şartların sağlanması ve diğer ülkeler ile ilişkilerin geliştirilmesi olarak

¹⁸ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, **a.g.e.**, ss.112

¹⁹ Günöğür, **a.g.e.**, ss.38

²⁰ Uğur Yıldırım ve diğçerleri, “AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K.Maraş Belediyeler Örneğçi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2014.

²¹ Yıldırım, **a.g.e.** ss. 6

belirlenmiştir. Bunun dışında güvenlik standardı kurmak ve geliştirmek, yatırımı kolaylaştırmak ve ortak girişimler kurmak da amaçları arasındadır.²²

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu kuran antlaşma metninin 1.başlığında topluluğun görevlerinden bahsedilmiştir. Metne göre;

Madde 1: “İşbu antlaşma ile yüksek akit taraflar kendi aralarında bir Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurarlar. Topluluğun görevi, nükleer sanayilerin kurulması ve hızlı gelişimi için gerekli şartların hazırlanması suretiyle üye devletlerle hayat standardının yükselmesine ve ilişkilerin geliştirilmesine katkıda bulunmak olacaktır.”²³

Madde 2: “Topluluk görevlerini yerine getirmek üzere işbu antlaşmada öngörüldüğü biçimde;

-Araştırmaları geliştirmek ve teknik bilgilerin yayılmasını temin etme;

-Halkın ve işçilerin sağlığını korumak için tek tip güvenlik standartları oluşturup uygulanmalarını sağlamak;

-Yatırımları kolaylaştırmak ve özellikle teşebbüslerin girişimlerini teşvik ederek topluluk içinde nükleer enerjinin gelişmesi için gerekli temel tesislerin yapımını sağlamak;

-Maden filizlerinin ve nükleer yakıtların topluluktaki tüm kullanıcılara düzenli ve adil biçimde arzını sağlamak”²⁴

Madde 3/1: “Topluluğa verilen görevler,

-Bir Avrupa Parlamentosu,

-Bir Konsey,

-Bir Komisyon,

-Bir Adalet Divanı, aracılığıyla yerine getirilir. Her kurum işbu antlaşma ile kendisine verilen yetki sınırları içinde hareket eder.”

Madde 3/2: “Danışma görevleri ifa eden bir ekonomik ve sosyal komite, konseye ve komisyona yardımcı olur.”

²²Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, <http://www.taek.gov.tr/kurumsal/uluslararası/euratom/744-euratom-nedir.html> (Erişim Tarihi: 15.05.2017)

²³ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, “Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), Devlet Planlama Teşkilatı, Cilt 1.

²⁴ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, a.g.e., ss.329

Madde 3/3: “Hesapların denetimi, işbu antlaşma ile kendisine verilen yetki sınırları içinde faaliyet gösteren bir Sayıştay tarafından yapılır.”²⁵

İlgili Antlaşma metninin 1.bölüm 4.maddesi uyarınca, komisyon nükleer araştırmaların gelişimine katkıda bulunmakla sorumludur.²⁶

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nun antlaşma metninin 8.maddesine göre, Ortak Nükleer Araştırma Merkezi'nin kurulması ile birlikte araştırma ve geliştirmenin uygulamasından sorumlu organ komisyondur. Araştırma Merkezi'nin kurulması teknik komitenin fikri alındıktan sonra mümkün olmaktadır.²⁷

1.2. BRÜKSEL (FÜZYON) ANTLAŞMASI

8 Nisan 1965'de Brüksel Antlaşması imzalanmış olup 1 Temmuz 1967'de yürürlüğe girmiştir.²⁸ Bu antlaşma sonucunda, AET Konseyi, AET Komisyonu ve AET Parlamentosu kurulmuştur. Daimi Temsilciler Komitesi de bu antlaşma ile oluşmuştur.²⁹ Bu komite, AET Konseyinin uygulamalarına nihai halin kazandırılması görevini üstlenmektedir.

1968 yılında Topluluk ortak gümrük tarifesi belirlemiş ve böylece oluşturulan gümrük birliği çerçevesinde bir ekonomik bütünleşme şekillenmiştir. Ekonomik planlama, sosyal politika, parasal işbirliği gibi birçok alanda ortak önlemler ve politikalar üretilmeye başlanmıştır. AET, 1 Temmuz 1968'de üçüncü ülkeler için Ortak Gümrük Tarifesini yürürlüğe koymakla birlikte topluluğa üye ülkeler arasında da bu vergileri kaldırmıştır.³⁰

²⁵ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeleri **a.g.e.**, ss.330

²⁶ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeleri **a.g.e.**, ss.332.

²⁷ Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeleri **a.g.e.**, ss.334

²⁸ Nurhan Demiral, “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde 2002-2012 Dönemi ve Müzakerelerin Geleceğe Etkisi”, **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2015.

²⁹ Demiral, **a.g.e.** ss.11

³⁰ Demiral, **a.g.e.** ss.10

1.3. AVRUPA TEK SENEDİ (ATS)

AET'nin en büyük sorunu milli pazarlarının bölünmüşlüğüdür. Avrupa'da bir iç pazarın yaratılması, Roma Antlaşması'nda belirtilmesine rağmen, başarılı olunamamıştır.³¹ Avrupa Tek Pazarı'nın oluşumu ile birlikte; üretim büyük ölçüde hız kazanacak ve bu sayede topluluk iç pazarını korumuş olacaktır.

2-4 Aralık 1985'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, üye devletler, Avrupa bütünleşmesinin hızlandırılması için Roma Antlaşması'nda farklılığa gidilmesi ve Avrupa Tek Senedi (ATS) hazırlanması konusunda fikir birliği yapmışlardır. ATS; 17-28 Şubat 1986 tarihleri arasında ve Lahey ve Lüksemburg'da imzalanmıştır. 1 Temmuz 1987'de ise yürürlüğe girmiştir.³² Avrupa Birliği'ni gerçekleştirme hedefi, esas itibariyle bir taraftan AET amaçlarının gerçekleştirilmesi diğer taraftan da işbirliğinin hayata geçirilmesi suretiyle büyük ölçüde sağlanacağı belirtilmektedir.³³

Avrupa Tek Senedine göre; kişilerin serbest dolaşımını teşvik etmek amacıyla üye devletler topluluk yetkilerine zarar vermeden üçüncü ülkelerin vatandaşlarının girişi ve yerleşmesiyle ilgili olarak işbirliği yapmışlardır. Bunun yanında terörizm, uyuşturucu madde, sanat eseri kaçakçılığı konularında da ortak politika fikri benimsenmiştir.³⁴

Avrupa Tek Senedi ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmasına getirilen değişiklikler içinde oybirliği ilkesinden nitelikli çoğunluk ilkesine geçiş de yer almaktadır.

Madde 16/3: "AET Antlaşması'nın 59.maddesinin 2.fikrasında yer alan "oybirliğiyle" söze yerine "nitelikli oyçokluğuyla" sözleri getirilmiştir."

Madde 16/4: "AET Antlaşması'nın 70.maddesinin 1.fikrasında yer alan son iki cümle yerine şu hükümler getirilmiştir: Konsey, nitelikli oyçokluğuyla bu amaca yönelik yönergeleri çıkartır ve mümkün olan en yüksek liberasyon derecesine

³¹ Demiral, a.g.e. ss.14

³² Hasan Mor, "Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, Ankara, 2010.

³³ Mor, a.g.e. ss.514.

³⁴ Meltem Cansever, Avrupa Tek Senedi", **Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**, 2007.

ulaşmaya çalışır. Sermaye hareketlerinin liberasyonu açısından bir gerileme oluşturan tedbirler için oybirliği gereklidir.”³⁵

1.4. MAASTRİCHT ANTLAŞMASI

Avrupa topluluklarının ekonomik, kültürel ve siyasi açıdan yeniden güçlendirilmesi için atılan adımlar ve daha somut sonuçlarla entegrasyona hız kazandırılmak istenmesi Maastricht Antlaşması’na giden yolu oluşturmuştur.³⁶

Maastricht Anlaşmasının ilkelerini ekonomik, siyasi ve parasal birlik olarak ele alabiliriz. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Dışişleri ve Maliye Bakanları’nın 7 Şubat 1992’de imzaladığı Maastricht Antlaşması 1 Kasım 1993’de ise yürürlüğe girmiştir.

Maastricht Antlaşması metninde ortak hükümler kısmında Madde B’de antlaşmanın hedefleri açıkça dile getirilmiştir. Madde B’ye göre hedefler şu şekildedir;

-bu antlaşma hükümleri uyarınca özellikle iç sınırların kalktığı bir alanın yaratılması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi ve belirli bir vadede tek parayı da içerecek ekonomik ve parasal bir birliğin kurulması yolu ile dengeli ve sürekli bir ekonomik ve sosyal kalkınmanın gerçekleştirilmesi,

-özellikle zamanı geldiğinde ortak bir savunma kavramına götüreceği şekilde belirli bir vadede ortak savunma politikasının yürürlüğe konulması yolu ile uluslararası sahnede kimliğini beyan etmesi,

-bir birlik vatandaşlığının kurulması yolu ile üye devlet uyruklarının haklarının ve çıkarlarının korunmasının pekiştirilmesi,

-yargı ve içişleri alanında sıkı bir işbirliğinin geliştirilmesi,

-topluluk müktesebatının bütünüyle korunması ve N maddesinin 2.bendinde yer alan usul uyarınca bu antlaşma ile tesis edilen politikaların ve işbirliği şekillerinin, topluluk aygıtları ve kurumlarının etkinliğini sağlamak üzere ne ölçüde gözden geçirilebileceğini incelemek üzere geliştirilmesi,

³⁵ Meltem Cansever, **Avrupa Tek Senedi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

³⁶ Ercüment Tezcan, “Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Batı Avrupa Birliği İlişkileri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Ankara.

Birliğin hedeflerine bu antlaşma hükümlerince öngörülen koşullara ve sürelerle uygun olarak Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın 3B maddesinde tanımlandığı şekli ile yetkinin ikamesi ilkesine saygı çerçevesinde erişilir.”³⁷

Maastricht Antlaşması'ndan Avrupa Birliği Antlaşması olarak da söz edilmektedir.³⁸

Maastricht Antlaşması'nın ortaya çıkardığı Avrupa Birliği'ne giden yolu Avrupa Toplulukları oluşturmakla birlikte AB üç sütun üzerinde şekillenmiştir. Avrupa Birliği mevcut olan AKÇT, AET ve AAET topluluklarını ortadan kaldırmamış fakat bunlara yeni sütun daha eklemiştir.³⁹ Bu sütunlar;

1.Sütun: Yukarıda belirtilen üç topluluk daha sağlam bir temele oturtularak bunlara ekonomik birlik dahil edilmiştir.

2.Sütun: Üye devletler arasında ortak dış politika ve güvenlik politikası (ODGP) üzerinde işbirliğini gerçekleştirmek,

3.Sütun: Adalet ve içişleri konusunda üye devletler arasında işbirliğini gerçekleştirmek.⁴⁰

Maastricht Antlaşması'na göre güvenlik politikasının hedefleri arasında, ortak değer ve bağımsızlığın korunması, birliğin güvenliğini geliştirme, uluslararası işbirliğinin teşviki ve politika yürütürken üye devletlerin işbirliği içinde olmaları sayılabilir. Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği sürecinin hızlanması sağlayıcı kararlar alındığı için bu süre. Tek pazara bütünleşmiş bir şekilde ulaşmayı sağlamıştır.⁴¹

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2.bölümü ortak dış ve güvenlik politikasına ilişkin hükümlere yer vermektedir. İlgili antlaşma metninin 24.maddesi uyarınca, birliğin ortak dış ve güvenlik politikası alanındaki yetkisi ortak bir savunma politikasının aşamalı olarak belirlenmesi de dahil, dış politikanın tüm alanlarını ve birliğin güvenliğine ilişkin tüm meseleleri kapsamaktadır. Aynı maddenin 2.bendine göre, birlik dış eylemin ilke ve amaçları çerçevesinde üye devletler arasında siyasi

³⁷ Can Baydarol, **Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma(Maastricht Antlaşması)**, İktisadi Kalkınma Vakfı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

³⁸ Bilal Canatan, **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.

³⁹ Enver Bozkurt, **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayınevi, Ankara, 2001.

⁴⁰ Bozkurt, **a.g.e.** ss.36

⁴¹ Dura, **a.g.e.** ss.67

dayanışmayı geliştirmeye ve üye devletlerin eylemlerinin gittikçe artan bir seviyede yakınlaşmasını gerçekleştirmeye dayalı ortak bir dış ve güvenlik politikasını yönlendirir, belirler ve uygular.

3 sütunlu Avrupa Birliği yapılanmasının 2.sütununu oluşturan ortak dış ve güvenlik politikasını diğerlerinden ayıran etken, karar sistemlerindeki değişikliklerdir.⁴² 2.sütun hükümetler üstü değil hükümetler arasıdır. Maastricht Antlaşması ile ortak dış politika ve güvenlik politikasının yapısı oluşturulmuştur. Hedeflerini sağlamak için Avrupa Konseyi ise, bu politikanın genel ilkelerini oluşturarak üçüncü ülkelerle sürekliliği olan bir mekanizma geliştirmiştir.⁴³

Güvenlik konusunda Avrupa Kimliğinin gerçekleşmesi bir anda oluşacak şeyler değildir. Buna giden yolda Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları hukuksal anlamda bir adım olarak değerlendirilmiştir.⁴⁴

1.5.AMSTERDAM ANTLAŞMASI

17 Nisan 1997 tarihinde Hollanda’da yapılan görüşmeler sonucunda 2 Ekim 1997 tarihinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin dışişleri bakanları tarafından Amsterdam Antlaşması imzalanmıştır. Bu zirvenin önemi kurucu antlaşmalarda yapılacak değişiklikler açısından bir taslak metni ortaya çıkarmasıdır.⁴⁵

Amsterdam Antlaşması metninde madde 1’de tarafların kendi aralarında Avrupa Topluluğu’nu kurduğu belirtilmiştir. Topluluğun görevi madde 2’de şu şekilde yer almaktadır. “Topluluğun görevi; ortak bir pazarı ve ekonomik parasal birliği kurmak ve 3 ve 4. maddelerde belirtilen ortak politikaları veya faaliyetleri yürürlüğe koymak yolu ile topluluğun bütünü içindeki ekonomik faaliyetlerin uyumlu dengeli ve sürdürülebilir şekilde geliştirilmesini, yüksek seviyeli bir istihdam ve sosyal korumayı, erkek ve kadın arasında eşitliği, sürdürülebilir enflasyonist olmayan bir büyümeyi, yüksek dereceli rekabet ve ekonomik performansların bütünleştirilmesini, çevrenin yüksek seviyede korunmasını ve kalitesinin yükseltilmesini, yaşam seviyesi ve

⁴² Efe, **a.g.e.** ss. 72.

⁴³ Efe, **a.g.e.** ss.72.

⁴⁴ Tezcan, **a.g.e.** , ss.156.

⁴⁵ Hümevra Uzuner, “Amsterdam Antlaşması ile Getirilen Yenilikler ve Bunların Avrupa Birliği’ne Etkileri”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2006.

kalitesinin artırılmasını, üye devletler arasında ekonomik ve sosyal bütünleşmenin ve dayanışmanın iyileştirilmesini sağlamaktır.”⁴⁶ Antlaşma'nın getirdiği yenilikler;

-Amsterdam Antlaşması Avrupa Parlamentosu'nun yetkisini artırmıştır.

-Avrupa Birliği vatandaşlığı, demokrasi gibi konulara yeniden vurgu yapılmıştır.

-Avrupa Parlamentosu yasama sürecinde Avrupa Birliği Konseyi ile eşit seviyeye getirilerek ortak karar usulü uygulamaya konmuştur.

-Ortak güvenlik ve dış politika yüksek temsilciliği ortaya çıkmıştır. Bunun önemi birlik dış dünyada temsil edilebilir hale gelmiştir.

-Maastricht Antlaşması ile oluşturulan 3 sütunlu yapı ile ilgili de değişiklik yapılmıştır. Üçüncü sütunda bulunan cezai konularda polis ve yargı işbirliği dışındaki tüm konular 1.sütuna devredilmiştir.

-Üye devletlerarasında işbirliğini daha fazla artıracak olan Schengen Antlaşmaları da Avrupa Birliği yasalarına eklenmiştir.⁴⁷

Amsterdam Antlaşması, istihdam ile ilgili düzenlemeleri de ele almıştır. Yüksek seviyeli bir istihdamı korumayı amaçlamak ve üye devletlerarasındaki istihdam politikalarında eşgüdümü sağlamak hedeflenmiştir. İstihdam politikası ile ilgili tüm kararlar ulusal güçlerin elinde olsa da Konsey ve Komisyon'a hazırladıkları yıllık ortak rapora göre durum hakkında sonuçlara varma yetkisi verilmiştir. Bu raporlar sonunda Konsey, Komisyon'un tavsiyesi üzerine üye devletlere tavsiye niteliğinde görüş bildirebilecektir.

1.6.NİCE ANTLAŞMASI

Avrupa Tek Senedinden bu yana kurucu antlaşmalarda yapılan önemli değişiklik Nice Antlaşması olmuştur.⁴⁸ Aslında bu revizyonlar Avrupa Birliği'nin büyüklüğüne ve yaşadığı değişimle birlikte yeni üyeleri bünyesine alırken zorlandığını ortaya koymaktadır.

⁴⁶Cenk Bolayır, “Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**, İstanbul, 2000.

⁴⁷ http://uliwiki.org/index.php?title=Amsterdam_Antla%C5%9Fmas%C4%B1
(Erişim Tarihi:17.11.2018)

⁴⁸ Şengül Arman, “Nice Antlaşması”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2004.

Amsterdam Antlaşması, topluluğun yapısı için yeterli çözümü getiremediğinden 14 Şubat 2000'de yapılan hükümetler arası konferansın hedefi de birincil derecede bu konu olmuştur. Konferans dışişleri bakanları düzeyinde temsilcilerin katılımıyla toplanmıştır. Zirvede geçen zorlu görüşmelerin ardından 11 Aralık 2000 tarihinde Nice Antlaşması üzerinde mutabakata varılmıştır. Anlaşma ise 26 Şubat 2001 yılında imzalanmış, 1 Şubat 2003'de yürürlüğe girmiştir. Üye devletler kendi iç hukuklarında bu anlaşmayı onay sürecine gitmişlerdir. Nice Antlaşmasıyla getirilen değişiklikler;

-Avrupa Adalet Divanı'nın oluşumunda farklılığa gidilerek güçlendirilmiş işbirliği ilkesi benimsenmiştir.

-AB komisyon başkanının rolü güçlendirilmiştir.

-Avrupa Birliği temel haklar şartı ilan edilmiştir.⁴⁹

Nice Antlaşması ile vatandaşlık alanında getirilen yenilik Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 18. maddesinde yapılan değişikliktir. Bu madde Birlik vatandaşlarının başka üye devletlerde serbest dolaşım ve ikamet hakkını düzenlemektedir. Maddeye göre; karar alabilmek için AB bakanlar konseyindeki oybirliği şartını kaldırmıştır.⁵⁰

Nice Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle nitelikli çoğunluk ilkesinin uygulanacağı bazı alanlar şunlardır:

-AB Antlaşması Madde 23/2: İkinci sütun (ODGP) çerçevesinde, AB Antlaşması M.18/5 uyarınca Konsey tarafından gerekli görüldüğü takdirde belirli özel politikalarla ilgili yetkili özel temsilci atanmasında.

-AB Antlaşması Madde 24/3: İkinci sütun (ODGP) çerçevesinde, birlikte hareket ya da ortak tutum gerçekleştirilmesi için anlaşma öngörülen hallerde.

-AB Antlaşması Madde 24/4: Polis ve adalet işlerinde işbirliğine ilişkin anlaşmalarda, anlaşmanın nitelikli çoğunluk gerektiren bir alanı içermesi halinde iç kararların veya tedbirlerin alınması nitelikli çoğunlukla olur.

⁴⁹ http://uliwiki.org/index.php?title=Nice_Antla%C5%9Fmas%C4%B1, (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

⁵⁰ Kerem Batır, "Antlaşmalar ve Avrupa Birliği Avrupa Birliği Adalet Divanı Çerçevesinde Avrupa Birliği Vatandaşlığı", **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt:25 Sayı:1, 2017.

-AB Antlaşması Madde 27c: İkinci sütun (ODGP) çerçevesinde, üye devletlerarasında güçlendirilmiş işbirliği kurulması kararı verilirken.⁵¹

1.7.LİZBON ANTLAŞMASI

13 Aralık 2007’de imzalanan antlaşma, AB Antlaşması ve Avrupa Topluluğu’nu kuran antlaşmaya değişiklikler getirmiştir. Lizbon Antlaşması 1 Aralık 2009’da yürürlüğe girmiştir.⁵² Lizbon Antlaşması, genişleyen Birlik işleyişinin yasal bir zeminde varlığını hedeflemektedir.⁵³

Lizbon Antlaşması birliğin karar alma süreçlerine, kurumsal yapısına Avrupa Birliği’nin dış temsiline yönelik ciddi katkılar ve değişiklikler sağlamıştır. Lizbon Antlaşması ile getirilen yeniliklerden bazıları;

-Kurucu antlaşmalarda kullanılan topluluk teriminin yerine Birlik kavramının kullanılmasıyla Avrupa Birliği’ne tüzel kişilik kazandırılmış olup Avrupa Topluluğu’nu kuran Antlaşma’nın adı Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirilmiştir.⁵⁴

-Dışişleri ve Güvenlik Politikası Birlik Yüksek Temsilcisi getirilmiş ve bu temsilcinin görevlerini Avrupa Dış Faaliyetler Servisi ile birlikte yürütmesi öngörülmüştür.⁵⁵

-Ortak karar usulünün kapsamının genişletilmesi ile birlikte Avrupa Parlamentosu’nun etkisi artırılmıştır. (ABİHA md.294)

-Ulusal Parlamentolar, Komisyon tarafından yapılan bilgilendirmenin Antlaşmada söz edilen organ tarafından gerçekleşmesi koşulu ile karar verme yapısına daha da yakınlaştırılmıştır.

-Nitelikli çoğunluğa göre kararlar AB nüfusunun %65 inin ve üye ülkelerin %55 inin desteği ile alınabilecektir. Bu düzenleme üye ülke nüfuslarının önemini artırmaktadır.

-Temel haklar Şartı hukuki bağlayıcılık kazandırmıştır. (ABA md.6)

⁵¹ Arman, a.g.e. ss.30

⁵² C.Uğur Özgöker, **Avrupa Birliği ve Türkiye- AB İlişkileri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2010.

⁵³ Zeynep Özler, “Lizbon Antlaşması”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu**, 2009.

⁵⁴ Özgöker, a.g.e. ss.2

⁵⁵ Özler, a.g.e ss. 1

Temel haklara vurgu yapılması vatandaş haklarının öneminin artırıldığını göstermektedir. Avrupa Birliği'nin uzun vadeli bir gelişme gösterdiği kaydedilmiştir.⁵⁶

Lizbon Antlaşması, Maastricht Antlaşması ile vücut bulan 3 sütunlu yapıyı kaldırarak Avrupa Birliği'ni tüzel kişiliğe bulunan bir oluşum durumuna getirmiştir.⁵⁷ Tüzel kişilik kavramını Avrupa Birliği Antlaşması'nın 47.maddesinde "birlik tüzel kişiliğe sahiptir"⁵⁸ ibaresinde görmekteyiz.

Lizbon Antlaşması, Anayasa kavramını barındırmamasına rağmen, birliğin demokratik ve etkin bir yapıya kavuşturulmasını ve kurumsal güçlüklerin yok edilmesi hedefini benimsemektedir.⁵⁹ Avrupa Birliği'nin büyümesi ve farklılaşan evrensel durum, birliği değişik alanlarda farklı düzenlemeler geliştirmeye zorunlu kılmaktadır.

Lizbon Antlaşması'nın onay sürecine baktığımız zaman 12 Haziran 2008'de İrlanda'da yapılan halk oylaması neticesinde Lizbon Antlaşması reddedilmiştir.⁶⁰ Anlaşmayı üye ülkelerin tamamının onaylaması durumunda 1 Ocak 2009'da kabul edilmesi planlanmaktaydı. İrlanda onay sürecinde antlaşmasının halk oylamasına gitmesinin zorunlu olduğu tek ülkedir.⁶¹ Nice Antlaşması'nda da ilk referandumda reddedilmiştir. Lizbon Antlaşması'nın reddedilmesinin nedeni olarak, halkın anlaşmayı fazla soyut bulduğu ve anlamakta zorluk çektiği iddia edilmiştir.⁶² Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesi'nde İrlanda 10 Ekim 2009'da Lizbon Antlaşması'nı onaylamıştır.

İrlanda dışındaki üye ülkelerde de onay aşamasında engeller meydana gelmiştir. Örneğin Polonya, İrlanda Lizbon Antlaşması'nı kabul etmeden anlaşmayı onaylamayacağını dile getirmiştir. Alman Anayasa Mahkemesi Lizbon Antlaşması'nın Alman anayasasına uygunluğu hakkında bir karar açıklamış ve mahkemenin aldığı kararda antlaşmanın anayasaya uygun olduğu söylene de Alman

⁵⁶ Özgöker, **a.g.e.** ss.154

⁵⁷ Özgür Çalışkan, "The New Institutional Structure of EU After The Lisbon Treaty", **Ankara Üniversitesi Sunum Metni**, Ankara, 2011.

⁵⁸ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.28

⁵⁹ Özler, **a.g.e.** ss.2

⁶⁰ Özler, **a.g.e.** ss.2

⁶¹ Özler, **a.g.e.** ss.2

⁶² <http://www.tuicakademi.org/ab-lizbon-reform-anlasmasi/>, (Erişim Tarihi: 21.11.2018)

iç hukukunda Avrupa Birliği gelişimine yönelik birtakım farklılıklar barındırmasını istemiştir.⁶³

Genel olarak bu Antlaşma ile önemli reformlar ve düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte yeniliklerin etkilerini tam olarak gözlemleyebilmek için zamana ihtiyaç vardır. Çünkü düzenlemelerin tam olarak uygulanabilmesi için uyum süreci olacaktır. Avrupa Birliği'nin genişleme ve derinleşme süreçleri göz önüne alındığında birlik içerisinde reforma duyulan ihtiyaç son bulmayacaktır.

Avrupa Birliği'ne giden yolda temel teşkil eden kurucu antlaşmalar ile bunları tamamlayan belgeler konuyu kavrayabilmemiz açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle AKÇT ile başlayan süreç en son antlaşma olan Lizbon'a kadar süregelmiştir. Üye ülkeler AB'nin gelişiminden ayrı değerlendirilemeyeceği için bu antlaşmalar ülkeler üzerinde etkili olmuştur. Konunun anlaşılabilmesi için süreci en başından detaylı bir şekilde ele almak istedim. Kurucu antlaşmalar, birliğin organları ve birlik hukuku yerel yönetim yapılarına geçmeden önce Avrupa Birliği kavramının anlaşılması için tezimde dayanak teşkil etmiştir.

1.8.AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GENİŞLEMESİ

Birliğin işleyişini kavrayabilmemiz amacıyla içinde bulundurduğu ülkeleri, katılım özelliklerini bilmemiz gerekmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin genişleme sürecinde birliğe dahil olan ülkeler kısaca ele alınacaktır.

Benelux ülkeleri, İtalya, Fransa ve Almanya tarafından 1951 yılında AKÇT kurulmuş ve 1957 yılında topluluk üyesi bu ülkelerin imzaladığı Roma Antlaşması ile EURATOM ve AET oluşmuştur. 1 Ocak 1958'de Roma Antlaşmaları yürürlüğe girmiş ve merkezi ise Brüksel olmuştur.⁶⁴

İngiltere, İrlanda ve Danimarka'yı kapsayan birliğin ilk genişlemesi, 1973 yılında gerçekleşmiştir. Bu devletler 1961 ve 1967 yıllarında iki kez tam üyelik başvurusunda bulundularsa da De Gaulle'ün vetosuyla karşılaşmışlardır. Çünkü Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle İngiltere'nin topluluğu yapısal bir değişikliğe

⁶³ Özler, a.g.e. ss.2

⁶⁴ Ekrem Yaşar Akçay ve diğerleri, "Historical Development Of EU and The Common Foreign and Security Policy", **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 4, Isparta, 2011.

sürükleyeceğini düşünmüştür.⁶⁵ Aynı zamanda Norveç de kabul edilmiş fakat halk tarafından referandumda hayır çıktığı için genişleme sürecine dahil olamamıştır.

İlk genişleme ile bazı sorunlar meydana gelmiştir. ATS'den önce oybirliği ilkesinin geçerli olması 9 üyeli toplulukta kararların ertelenmesine sebebiyet vermiş olup karar alma mekanizmasını yavaşlatmıştır. ATS ile birlikte oybirliği ilkesinden nitelikli çoğunluk ilkesine geçilmiştir.

İkinci genişleme, Yunanistan ile müzakereler 28 Mayıs 1979'da katılım antlaşmasının imzalanmasıyla tamamlanmış ve 1 Ocak 1981'de yürürlüğe girmesiyle birlikte Yunanistan onuncu üye konumuna gelmiştir. Yunanistan'da 1967 tarihinde meydana gelen askeri darbe ülkenin topluluk ile ilişkilerinin yavaşlamasına neden olmuştur. 1974'te Albaylar cuntası yönetimden düşmüş ve demokratik düzene geçiş hızlanmıştır.

Katılım antlaşması ile 5 yıllık uyum dönemi öngörülmüştür. Yunanistan'ın nüfus ve yüzölçümü bakımından diğer üyelere göre daha küçük olması topluluk içerisinde çok fazla soruna neden olmamıştır.⁶⁶

1974 ve 1975 yılları arasında İspanya ve Portekiz'de diktatör rejimlerinin yıkılması Avrupa Topluluğu ile ilişkilerin radikal biçimde değişmesine yol açmış ve 1986 yılında iki ülkenin Avrupa Topluluğu'na katılımlarına giden süreç başlamıştır. İki ülkeyi de tam üyeliğe götüren nedenler hemen hemen aynıdır.⁶⁷ Yeni kurulan demokrasilerini teminat altına alarak siyasi istikrarın sağlanması için üyeliği çıkar yol olarak değerlendirmişlerdir. İspanya'nın topluluk ile ilişkileri 1970 yılında tercihli ticaret antlaşması ile başlamıştır. 1977'de Franco'nun ölümü ile topluluğa tam üyelik için başvuruda bulunmuştur. Komisyon ekonomik sebepleri göstererek olumsuz görüş bildirmiştir.⁶⁸ Bakanlar Konseyi İspanya'nın üyeliğini kabul etmiş ve komisyonun görüşü dikkate alınmamış olup 7 yıllık uyum dönemi uygun görülmüştür.

Portekiz ise daha az gelişmiş bir yapılanmaya sahiptir. Topluluk ilişkileri Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA) üyesi olması nedeniyle başlamıştır. Portekiz de 1977'de tam üyeliğe başvuruda bulunmuştur.

⁶⁵ Cihan Dura ve Hayriye Atik, **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, 2.Baskı, Ankara, 2003.

⁶⁶ Yiğit, **a.g.e.** ss. 51

⁶⁷ Yiğit, **a.g.e.** ss.53

⁶⁸ Dura, **a.g.e.** ss.208

İspanya ve Portekiz'in birliğe katılması ortak tarım politikasına uyum sorununu gündeme taşımıştır.⁶⁹ Çünkü her iki ülkede de tarım sektörünün ekonomiye payı oldukça yüksektir. Bir diğer sorun da az gelişmiş bu iki ülkenin topluluğa zarar vereceği yönünde idi. Karşıt görüş ise topluluğun zenginler topluluğu olmadığına kanıtlandığı yönündedir.

Avrupa topluluğunun güneye doğru genişlemesinde ortaya çıkan problemler genişlemeden ziyade derinleşme politikalarına vurgu yapmaya başlamıştır. Bu konuda ilk belge 1985 yılında hazırlanan Beyaz Rapor, ikinci belge Tek Senet, son belge ise Cecchini Belgesi'dir. Bu belgede Avrupa Topluluğu'nun (AT) Beyaz Raporda belirtilen engelleri kaldırması durumunda elde edilecek kazançlardan bahsedilmiştir.

Avrupa Toplulukları Batı ve Doğu Almanya'nın birleşmesi ile 1990'da *de facto* (fiili) bir genişlemeye sahne olmuştur. Başvuru, müzakere ya da katılım antlaşması imzalanmamıştır. Bu birleşmenin AT açısından anlamı, Avrupa'nın fiilen genişlemesi ve nüfusunun artması olmuştur.

Dördüncü genişleme Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın katılımı ile 1995 yılında gerçekleşmiştir. Bu üç ülke çoğulcu demokrasi ve pazar ekonomisi geleneğine sahiptir ve EFTA üyelikleri bulunmaktadır. Aynı zamanda stratejik açıdan Soğuk Savaş sırasında tarafsızlık politikası izleyen ve daha sonra da bu tutumlarını değiştirmeyen ülkelerdir. Norveç'te yapılan halk oylamasının olumsuz olması sebebiyle bu ülkenin tam üyeliği gerçekleşmemiştir. Dördüncü genişleme ile topluluğa katılan ülkelerin ekonomik gelişmelerini tamamladıktan sonra dahil olmaları siyasal ve ekonomik açıdan en sorunsuz genişleme olmuştur.⁷⁰

Malta ve Kıbrıs ile merkezi ve doğu Avrupa ülkelerinin dahil olmasıyla beşinci genişleme gerçekleşmiştir. 2003 yılının Nisan ayında Kopenhag Zirvesi ardından Atina'da Katılım Antlaşmaları imzalanmış ve Kıbrıs, Estonya, Macaristan, Letonya, Litvanya, Malta, Polonya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Slovenya'nın 1 Mayıs 2004'de birliğe katılımı gerçekleşmiştir. 1 Ocak 2007 'de Romanya ile Bulgaristan birliğe üye olmuşlardır.⁷¹

⁶⁹ https://www.ab.gov.tr/avrupa-birliginin-genislemesi_109.html (Erişim Tarihi: 18.11.2018)

⁷⁰ Dura, a.g.e. ss.212-214

⁷¹ Devrim Yiğit, "Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri", **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2006, Diyarbakır.

Katılım Antlaşması ile Hırvatistan'ın 2013'de üyeliği ile üye devlet sayısı 28'e yükselmiştir.

Mevcut durumda Türkiye dışında üyeliğe aday ülkeler: Karadağ, Makedonya, Arnavutluk, Sırbistan'dır. Kosova ile Bosna Hersek ise potansiyel aday ülke konumundadır.⁷²

AB'ye katılmak isteyen aday ülkelere yönelik kriterler 1993 tarihli Kopenhag isimli Zirve'de belirlenmiştir. Bunlar;

-Demokrasiyi, insan haklarını, hukukun üstünlüğünü koruyarak organların istikrarını sağlamak,

-Devamlı ve süregelen bir ekonomiye sahip olmak, Avrupa Birliği bünyesindeki rekabete karşı durabilmek, altında ezilmemek,

-Tam üyelikten kaynaklı uyum yeterliliklerine sahip olmak. Örneğin siyasi, ekonomik ve parasal birliğe dahil olma sürecinde uyum göstermek.

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler aşağıda Şekil-1 ile belirtilen Avrupa Birliği haritasında detaylı bir şekilde gösterilmiştir.



Şekil -1

⁷² Avrupa Birliği'nin Genişlemesi, http://www.ab.gov.tr/_109.html , (Erişim Tarihi: 07.04.2017)

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ KURUMLARI

Avrupa Birliği uluslararası oluşumların kendine has özellikler barındıran birleşimdir.⁷³ Bu karmaşık yapı, birtakım durumlarda üye ülkelere kendi çıkarlarının uyuşmadığı durumları reddetme imkanı tanırken bazı konularda nihai kararlar birlik bünyesinde alınmakta ve üye devletlerin itirazlarını dikkate almadan uygulanması söz konusu olmaktadır. Bu çerçevede Avrupa Birliği nezdinde alınan kararlar Avrupa Birliği organları ile doğrudan ilişkilidir. Avrupa Birliği'nin temel organları;

- Avrupa Parlamentosu,
- Avrupa Komisyonu,
- AB Konseyi,
- AB Zirvesi,
- AB Adalet Divanı,
- Avrupa Sayıştay,
- Avrupa Merkez Bankası olmak üzere 7 adettir.

Avrupa Birliği'nin diğer organları ise;

- Ekonomik ve Sosyal Komite,
- Bölgeler Komitesi,
- Avrupa Yatırım Bankası,
- Avrupa Ombudsmanıdır.

Avrupa Birliği'ne üye ülkeler birliğin kuruluşundan bugüne kadar bu oluşumun ayrılmaz bir parçasıdır. Dolayısıyla Avrupa Birliği'nin belkemiği diyebileceğimiz kurumları bu ülkeler üzerinde etkili olmakla birlikte ülkelerin ekonomik siyasi yapılanmaları, merkezi yerel yönetim ilişkileri üzerinde önemli etkiye sahiptir. Birliği oluşturan ülkeleri birliğin kurumlarından bağımsız düşünmek olanaksızdır. Bu nedenle yerel yönetim yapılarına detaylı olarak değinmeden önce konunun ana hatlarıyla anlaşılması amacıyla öncelikle birliğin kurumları, işlevleri, görev ve fonksiyonları detaylı olarak ele alınacaktır.

⁷³ Demirel, a.g.e. ss.12

2.1. AVRUPA PARLAMENTOSU

Avrupa Parlamentosu, halk tarafından seçilmektedir. Vatandaşları 5 yılda bir yapılan Parlamento seçimlerinde oy verme hakkına sahiptirler.⁷⁴ Avrupa Parlamentosu, üye devlet vatandaşlarının haklarını ifade etmekle görevlidir.⁷⁵ Üye ülkeleri ilgilendiren hukuki düzenlemelerin kabul edilmesi Avrupa Parlamentosu ve Konsey'in onay vermesi ile gerçekleşmektedir.⁷⁶ Parlamenterler ülkelerini değil, Avrupa vatandaşlarının siyasi görüşlerini temsil ederler. Genel kurulu Strazburg'da bulunmaktadır.

Parlamento, yasama yetkisini AB Konseyi ile birlikte kullanmaktadır.⁷⁷ Birtakım durumlarda yalnızca danışma organı olarak görev yapmaktadır.⁷⁸ Bu durumların başında dış politika konuları gelmektedir. Parlamento bünyesindeki siyasi partiler AB ve ulusal siyaset mekanizmaları arasında köprü görevi görmektedirler.⁷⁹

Parlamento oluşumu itibariyle bütünleşmiş ve topluluk niteliği ağır basan bir organdır. Parlamentoda ulusal gruplardan ziyade AB genelinde örgütlenmiş politik gruplar yer almaktadır. Siyasi bakımdan farklı görüşleri temsil eden üyeler tek dereceli doğrudan seçimlerle belirlenen temsilcilerden oluşmaktadır.

Avrupa Parlamentosu, AB bütçesinin oluşturulmasında AB Konseyi ile aynı yetkinliğe sahiptir. Avrupa Komisyonu bütçe taslağını önerdikten sonra konu AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu tarafından tartışılır. Parlamento, önerilen bütçeyi reddedebilir.

Siyasi gruplardan biri ya da parlamentonun fiili üyelerinin onda biri parlamento başkanına komisyonla ilgili bir gensoru verebilmektedir.⁸⁰

Komisyonu'nun hazırladığı yıllık genel rapor dağıtıldıktan sonra bu raporun farklı bölümleri ilgili komisyonlara gönderilir. Fakat genel raporun ele aldığı bazı sorunlar hakkında parlamentonun vaziyet almasının gerekli olduğu düşüncesinde

⁷⁴ <https://www.ab.gov.tr/45628.html>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019)

⁷⁵ <https://www.ab.gov.tr/45628.html>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019)

⁷⁶ **Avrupa Birliği Kurumları**; <http://www.istanbulab.gov.tr/avrupa-birligi-kurumlari>, (Erişim Tarihi: 16.05.2017)

⁷⁷ Demokan Demirel, "The European Parliament: A Structural Analysis", **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2014.

⁷⁸ Demirel, **a.g.e.** ss. 57

⁷⁹ Demirel, **a.g.e.** ss. 57.

⁸⁰ Pascal Fontaine, "AB Nedir?", **Avrupa Komisyonu Basın ve İletişim Genel Müdürlüğü Avrupa Toplulukları**, 2007.

iseler komisyonerler bu konuları genel kurul toplantısına götürebilmektedirler. Parlamentonun karar alabilmesi için üyelerin çoğunluğu ile oylama yapması ve kullanılan oyların üçte ikisi ile karar alması gerekmektedir. Yani parlamentonun bunu bir karara bağlaması için nitelikli çoğunluk genel görülmüştür. Buna rağmen ilk seçilmiş parlamento 1979 yılında topluluk bütçesi projesini reddetmiştir. Parlamento kendisine gelen öneriyi yetkili komisyon tarafından hazırlanan rapora dayanarak inceler. Bu incelemeyi sonra parlamento yetkili komisyonun raporuna temel teşkil eden öneriyi ilişkin değişiklik önerilerini oylar. Daha sonra yasama kararı taslağına yönelik değişiklik önerileri oylanır ve sonunda yasama kararı tasarısının tamamı oya sunulur. Bu karar yalnızca parlamentonun, komisyon önerisini kabul ettiğine ya da reddettiğine ilişkindir. Yasama kararı tasarının kabul edilmesi ile danışma prosedürü sona ermiş olmaktadır.⁸¹ Topluluk komisyonunun bir önerisi parlamentoda çoğunluk sağlayamıyor ise başkan komisyonu önerisini geri çekmeye davet etmektedir. Komisyon teklifini geri çekmez ise başkan yasama tasarısını oylamaya koymadan önce sorunu yeniden yetkili komisyona göndermektedir. AB Konseyi'nin, parlamentonun görüşünden uzaklaşması durumunda ise parlamento bir uzlaşma süreci başlatabilmektedir.⁸² Genel olarak bu süreç parlamentonun kendi girişimiyle ortaya çıkmaktadır. Parlamento kendi bünyesi içerisinde konsey üyelerinin sayısına eşit sayıda olmak üzere uzlaşma müzakerelerini yürütecek heyeti seçmektedir.

2.2. AVRUPA KOMİSYONU

Avrupa Komisyonu, birliğin yürütme organı sıfatıyla Avrupa Birliği müktesebatı ile bütçesini uygulamaktan ve birliğin idari denetiminden sorumlu bir organdır.⁸³ Toplam 28 üyeden meydana gelmekte olup bu üyelere komiser adı verilmektedir. Avrupa Komisyonu üyeleri, beş yıl için atanmakla birlikte Parlamento'ya karşı sorumluluğu bulunmaktadır.⁸⁴ Komisyon Bakanlar Kurulu gibi faaliyet gösterir. Komiserler temsil ettikleri ülkelerin çıkarları yerine birliğin genel çıkarlarını korumakla görevlidirler. Merkezi ise Brüksel'dedir.

⁸¹ Ömer Bozkurt, **Avrupa Parlamentosu Yetkiler ve Usuller**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 225, Ankara, 1988.

⁸² Bozkurt, **a.g.e.** ss. 57

⁸³ <https://www.ab.gov.tr/45629.html>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019)

⁸⁴ <https://www.ab.gov.tr/45629.html>, (Erişim Tarihi: 20.01.2019)

Birliğin bütçesini ve politikalarını uygulayan komisyon birliğin yürütme organı konumundadır. Avrupa Komisyonu başkan adayı AB Zirvesi tarafından nitelikli çoğunlukla belirlenerek Avrupa Parlamentosu'na sunulur ve üyelerin çoğunluğu ile belirlenir.⁸⁵

Komisyon Başkanı'nın, Parlamento onayına sunulması ve Zirve tarafından nitelikli çoğunluk kararı ile atamasının gerçekleşmesi gerekmektedir.⁸⁶

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 17.maddesi komisyonun yetkilerini ele almaktadır.

Madde 17/1: “Komisyon, Birliğin genel çıkarlarını destekler ve bu amaca yönelik uygun girişimlerde bulunur. Antlaşmaların ve kurumlar tarafından Antlaşmalara dayanarak kabul edilen tedbirlerin uygulanmasını sağlar. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın denetiminde Birlik hukukunun uygulanmasını gözetir. Bütçeyi uygular ve programları yönetir. Antlaşmalarda öngörülen koşullara uygun olarak koordinasyon, yürütme ve yönetim işlevlerini yerine getirir. Ortak dış ve güvenlik politikası ile Antlaşmalarda öngörülen diğer durumlar haricinde, Birliğin dış temsilini sağlar. Kurumlar arası anlaşmaların yapılması amacıyla, Birliğin yıllık ve çok yıllık programlama çalışmalarını başlatır.”

Madde 17/2: “Birliğin yasama tasarrufları, Antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe, ancak Komisyon'un önerisi üzerine kabul edilebilir. Diğer tasarruflar, Antlaşmalarda öngörülmesi halinde Komisyon'un önerisi üzerine kabul edilir.”

Avrupa Komisyonunun AB konseyinden tamamen bağımsız bir yürütme organı olduğu yönündeki düşünceler doğruluktan uzaktır. Hatta komisyon, birleşmiş milletler ya da Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası örgütlerden tamamen farklıdır. En başta Roma Antlaşması yapılırken tüm yürütme yetkisinin komisyona verilmesine karşı çıkmıştır. Bu nedenle yürütme yetkisi farklı organlar arasında paylaştırılmıştır. Rekabet politikası çerçevesinde komisyon geniş yetkilere sahiptir. Bunun dışındaki konularda üye devletler komisyona yürütme yetkisi verirken titiz davranmışlardır.⁸⁷ Güçlü bir yürütme için Komisyonun Avrupa Parlamentosu'nun

⁸⁵ AB Kurumları; http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

⁸⁶ AB'ye Genel Bakış, **Avrupa Birliği Bakanlığı**, No:02

⁸⁷ Ercüment Tezcan, **Avrupa Birliği Komisyonu**, Asil Yayınevi, Ankara, 2007.

yanı sıra devlet ve hükümet başkanları konseyi önünde de sorumlu olması gerektiği belirtilmiştir.

Avrupa Komisyonu'nun görev ve yetkilerini kısaca toparlayacak olursak;

-Girişimi başlatmak ve öneri ve tavsiyede bulunmak,

-Görüş belirterek tavsiye niteliğinde karar almak,

-Konsey ve Avrupa Parlamentosu'nun işlevlerinin gerçekleşmesini sağlamak,

-Bilgi alma hakkı,

-Avrupa Konseyi'nin oluşturduğu işlevlerin sağlanmasına yönelik sorumlulukları yerine getirmek,

-Bütçe tasarısının hazırlanmasını gerçekleştirmek ve onaylanan bütçenin uygulanmasını sağlamaktır.⁸⁸

Avrupa Komisyonu yasama sürecini başlatıp Avrupa Birliği'nin bütçesini uygulamaktan ve idari denetimden mesul olduğu için birliğin üyesi ülkelerin merkezi ve yerel yönetimleri üzerinde de etkili olmaktadır. Bunun dışında AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'nun tasarruflarının oluşumuna katkı sağladığı için de ülkelerin yönetimleri üzerinde etkindir.

2.3. AVRUPA BİRLİĞİ KONSEYİ

Avrupa Birliği'ne üye devletlerde görev yapan bakanlar ile oluşturulan bir kurumdur. Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin milli çıkarlarının temsil edilme imkanı bulduğu bir kurumdur. AB Konseyine faaliyetlerinde yardım etmek amacıyla oluşturulan Daimi Temsilciler Komitesi başta olmak üzere birtakım komite bulunmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 16.maddesi bu konuya atıf yapmaktadır.

Madde 16/7: “Üye devlet hükümetlerinin daimi temsilcilerinden oluşan bir komite, Konsey'in çalışmalarını hazırlamaktan sorumludur.”⁸⁹

Avrupa Birliği Antlaşması'nın aşağıdaki maddeleri karar alma yöntemini düzenlemektedir.

⁸⁸ Gülören Tekinalp ve Ünal Tekinalp, **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul, 1997.

⁸⁹ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.11.

Madde 16/3: “Konsey, Antlaşmalarda aksi öngörülmedikçe nitelikli çoğunlukla hareket eder.”

Madde 16/4: “Nitelikli çoğunluk, 1 Kasım 2014 tarihinden itibaren, Konsey üyelerinin en az on beşinin dahil olduğu, Birlik nüfusunun en az % 65’ini oluşturan üye devletleri temsil eden Konsey üyelerinin en az % 55’i olarak tanımlanır.”⁹⁰

Üye devletlerin oybirliği ile karar aldığı konuların en önemli istisnasını Ortak Dış ve Güvenlik Politikası oluşturmaktadır. Aynı zamanda AB Konseyi üye devletlerin ekonomik politikaları arasında uyumu sağlamaktadır. Ortak dış ve güvenlik politikası alanında yetkiyi Avrupa Birliği Zirvesi ile birlikte paylaşmaktadır.

AB Konseyi’nin organlarından biri olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı bir danışma organı olarak faaliyet göstermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın hazırlanmasında payı yadsınamayacak kadar büyüktür. Konferans adını taşıyan bu organ 1994’te alınan kararlar ile adını ve yapısını değiştirmiştir. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almıştır. Yerel yönetimler meclisi ve bölge yönetimleri meclisi olmak üzere iki ayrı meclisi bulunmaktadır.⁹¹ Bu kongrenin en önemli görevlerinden bir tanesi bölge yönetimleri Avrupa özerklik şartı hazırlamasıdır.⁹² Bu özelliği yönüyle yerel yönetimler özerklik şartına benzemektedir. Yerel ve bölgesel yönetimler kongresinin görevleri;

- Bölgesel ve yerel yönetim yapıları oluşturmak,
- Diğer ülkelerde bulunan bölgesel demokrasilere katkıda bulunmak,
- Belediye ve bölgeler arasında ilişkileri güçlendirmek,
- Yerel birimlerin Avrupa Konseyi’nin çalışmalarına olan etkisini artırmaktır.⁹³

2.4. AVRUPA BİRLİĞİ ZİRVESİ

Avrupa Birliği Zirvesi, Avrupa Birliği’ne üye devletlerin başbakanları veya devlet başkanları ile Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı ve Avrupa Komisyonu

⁹⁰ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.10.

⁹¹ Keleş, **a.g.e.**, ss.75

⁹² Keleş, **a.g.e.**, ss. 75

⁹³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

Başkanı'nın katılımı ile meydana gelir.⁹⁴ Yılda 4 defa toplanan Zirve, Avrupa entegrasyonu doğrultusunda temel politikaları belirleyen kararlar alır.⁹⁵

Avrupa Birliği Zirvesi başkanı nitelikli çoğunlukla göreve getirilmektedir. Görevin yerine getirilmesinde bir engel bulunması durumunda, Zirve başkanın görevine aynı usule göre son verilebilir.⁹⁶

Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı, Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi'nin yetkilerini engellemeden ortak dış ve güvenlik politikasını ilgilendiren konularda, kendi düzeyinde birliğin dış temsilini sağlar. Fakat Avrupa Birliği Zirvesi Başkanı, ulusal bir görev üstlenemez.⁹⁷

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 15.maddesi Avrupa Birliği Zirvesi'ni ele almaktadır.

Madde 15/1: "Avrupa Birliği Zirvesi, birliğe gelişimi için gerekli itici gücü sağlar ve buna yönelik genel siyasi yönelimleri ve öncelikleri belirler. Zirve yasama faaliyetinde bulunmaz." Bu maddeye göre zirve yasama faaliyetinde bulunmasa da AB üyesi tüm devletlerin en üst düzey yetkililerinin bir araya geldiği ve temel politikaları belirlediği kurum olmasından dolayı siyasi bir ağırlık ve yönlendirme gücü taşır.⁹⁸

Madde 15/2: "Avrupa Birliği Zirvesi, üye devletlerin devlet veya hükümet başkanları ile kendi Başkanı ve Komisyon Başkanı'ndan oluşur. Birlik Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi, Zirve'nin çalışmalarına katılır."

Madde 15/3: "Avrupa Birliği Zirvesi, her altı ayda iki kez olmak üzere Başkanı'nın davetiyle toplanır. Zirve üyeleri, gündem gerektirdiğinde, üyelerin her birine birer bakanın ve Komisyon Başkanı'na bir Komisyon üyesinin yardımcı olmasına karar verebilir. Durum gerektirdiğinde, Başkan, Zirve'yi olağanüstü toplantıya çağırır."⁹⁹

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 235.madde 3.bendinde Zirve'nin usul ile ilgili konularda basit çoğunlukla karar aldığı ifade edilmektedir.¹⁰⁰ Bahsi geçen antlaşma metninin 236.maddesi ise hangi durumlarda nitelikli çoğunluk

⁹⁴ <https://www.ab.gov.tr/45631.html>, (Erişim Tarihi, 18.01.2019)

⁹⁵ <https://www.ab.gov.tr/45631.html>, (Erişim Tarihi, 18.01.2019)

⁹⁶ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.10

⁹⁷ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.10

⁹⁸ <https://www.ab.gov.tr/45631.html>, (Erişim Tarihi, 18.01.2019)

⁹⁹ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.9

¹⁰⁰ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.98

yöntemiyle karar alındığını belirtmektedir. İlgili maddeye göre, genel işler konseyi ve dış işleri konseyi haricindeki konsey oluşumlarının listesini belirleyen bir karar ve dışişleri konseyi haricindeki konsey oluşumlarının başkanlığı hakkında bir karar alınırken Avrupa Birliği Zirvesi nitelikli çoğunlukla karar almaktadır.¹⁰¹

2.5. AVRUPA BİRLİĞİ ADALET DİVANI

Avrupa Birliği'nin yargı organıdır ve adalet divanı, genel mahkeme ve uzmanlık mahkemeleri olmak üzere üçlü bir yapıdan oluşmaktadır.¹⁰² Avrupa Birliği Adalet Divanı Lüksemburg'da faaliyet göstermektedir.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 19.madde 1.bendine göre, “Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve ihtisas mahkemelerinden oluşur. Avrupa Birliği Adalet Divanı, antlaşmaların yorumlanmasında ve uygulanmasında hukuka riayet edilmesini sağlar. Üye devletler, Birlik hukukunun kapsadığı alanlarda etkili hukuki koruma sağlamak için gerekli hukuki başvuru yollarını temin ederler.”

Madde 19/2: “Adalet Divanı, her üye devletten bir hakimden oluşur. Adalet Divanı'na hukuk sözcüleri yardımcı olur. Genel Mahkeme, her üye devletten en az bir hakimden oluşur. Adalet Divanı hakimleri ve hukuk sözcüleri ile Genel Mahkeme hakimleri, bağımsızlıkları şüphe götürmeyen ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 253 ve 254. maddelerinde öngörülen koşulları karşılayan kişiler arasından seçilirler. Üye devlet hükümetlerinin mutabakatıyla altı yıl için atanırlar. Görev süresi dolan hakimler ve hukuk sözcüleri yeniden atanabilirler.”

Madde 19/3: “Avrupa Birliği Adalet Divanı, antlaşmalara uygun olarak;

a) bir üye devlet, Birlik kurumu veya gerçek ya da tüzel kişi tarafından açılan davalar hakkında karar verir,

b) üye devlet mahkemelerinin talebi üzerine, Birlik hukukunun yorumlanması veya Birlik kurumları tarafından kabul edilen tasarrufların geçerliliği hakkında ön karar verir,

c) Antlaşmalarda öngörülen diğer durumlarda karar verir.”¹⁰³

¹⁰¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., ss.99

¹⁰² <https://www.ab.gov.tr/45631.html>, (Erişim Tarihi, 18.01.2019)

¹⁰³ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., ss.13-14.

Adalet Divanı, Avrupa Birliği hukukunun doğurduğu dava konusu olaylardan sorumludur. Geniş çerçevede üye ülke devletlerin ve Avrupa Birliği organlarının hukuka uygunluğunun kontrolüne ilişkin davalardır. Avrupa Birliği Adalet Divanı antlaşmalarda yer alan birtakım net olmayan ifadelerin anlaşılmasına yönelik karar verici konumda olup antlaşmaların yorumlanmasını sağlamaktadır.¹⁰⁴

Divan içtihadının gelişmesi, vatandaşlara tanınan hakların korunması suretiyle hukuka uygun bir yaşam alanı konusunda Divan'ın sağladığı katkının bir göstergesidir.¹⁰⁵ Adalet Divanı'na başvurma hakkının yalnızca yerel olan mahkemelerce yapılabilmesi ön karar prosedürünün bir sonucudur. Taraflar istemese bile yerel mahkemeler uyuşmazlığın çözümü için Adalet Divanı'na başvuruda bulunabilmektedir.¹⁰⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 267.maddesi ön karar prosedürünü düzenlemektedir. İlgili maddeye uyarınca;

“Avrupa Birliği Adalet Divanı, aşağıdakiler hakkında ön karar verme yetkisine sahiptir:

-Antlaşmaların yorumu,

-Birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının tasarruflarının geçerliliği ve yorumu. Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde ortaya konması halinde, bu mahkeme kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir karara gerek duyarsa, Adalet Divanı'ndan bu sorun hakkında karar vermesini talep edebilir. Bu tür bir sorunun, iç hukuka göre kararlarına karşı kanun yolunun kapalı olduğu bir ulusal mahkemede görülmekte olan bir davada ortaya konması halinde, bu mahkeme Divan'a başvurmakla yükümlüdür. Bu tür bir sorunun bir üye devlet mahkemesinde görülmekte olan tutuklu bir kişiyle ilgili bir davada ortaya konması halinde, Avrupa Birliği Adalet Divanı mümkün olan en kısa sürede harekete geçer.”¹⁰⁷

Lizbon Antlaşması'nda alınan kararlar ile Adalet Divanı'nın konumunda oluşan birtakım değişiklikler sonucunda Avrupa Birliği'nin yargı sisteminde önemli

¹⁰⁴ İbrahim Canbolat, **Uluslar Üstü Sistem Avrupa Birliği Bir Dönüşüm Analizi**, Alfa Yayınevi, 2.Baskı, İstanbul, 1998.

¹⁰⁵ **Avrupa Birliği Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve Kamu Hizmetleri Mahkemesi**; <http://www.hsyk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/888c9e7e-1b0e-4230-b07e-b7e5102954a8.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.05.2017)

¹⁰⁶ **ABAD**; http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uluslararasi_isbirligi/uluslararasi_mahkemeler/abad.html, (Erişim Tarihi: 14.05.2017)

¹⁰⁷ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.109.

değişiklikler yapılmıştır. Belki de en önemli değişiklik üç sütunlu yapının kaldırılarak Avrupa Birliği'ne tek sütunlu bir yapı kazandırılması neticesinde, Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın örgütlenmesinde önemli sonuçlar meydana gelmiştir.¹⁰⁸

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın yetkisi Avrupa Birliği'nin tüm organ ve kuruluşlarına yayılmıştır. Lizbon Antlaşması öncesinde ilk derece mahkemesi olarak isimlendirilen Genel Mahkeme Lizbon sonrasında asıl yetkili organ konumuna yükselmiştir.¹⁰⁹

Lizbon Antlaşması yürürlüğe girmeden önce Avrupa Toplulukları Adalet Divanı kavramı birinci sütunu oluşturan topluluk dışında kalan diğer iki sütunu barındırmayan bir kavram olduğu düşüncesi ile doğru bulunmamış ve Lizbon sonrasında üç sütunlu yapının da değiştirilmesiyle birlikte Avrupa Birliği Adalet Divanı adını almıştır.¹¹⁰

2.6. AVRUPA SAYIŞTAYI

Birliğin harcamaları ile tasarruflarının hukuka uygun olup olmadığını sağlayan kurumdur. Sayıştay tarafından yapılan denetim, gelir ve giderlerin hukuka uygunluğunu ve mali yönetimi sağlamakla yükümlüdür.¹¹¹ Her üye ülkeden bir kişi olacak şekilde toplam 28 üyeden oluşur. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 286.madde 2.bendinde belirtildiği gibi "Sayıştay üyeleri, altı yıllık bir süre için atanır. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra, her bir üye devletin önerileri doğrultusunda hazırlanan üye listesini kabul eder. Sayıştay üyeleri yeniden atanabilir. Sayıştay üyeleri, kendi aralarından üç yıllık bir süre için Sayıştay Başkanı'nı seçerler. Başkan yeniden seçilebilir."¹¹²

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma metninin yukarıda bahsedilen maddenin 3 ve 4.bendinde, Sayıştay üyelerinin görevlerini yerine getirirken hiçbir hükümetten talimat alamayacakları ve sorumlulukları ile uyuşmayan tüm eylemlerden kaçınacakları belirtilmiştir.¹¹³ Sayıştay üyeleri görevde kaldıkları zaman içerisinde

¹⁰⁸ Servet Alyanak, "Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Teşkilatlanması", **Ankara Barosu Dergisi**, 2014

¹⁰⁹ Alyanak, **a.g.e.** ss. 280

¹¹⁰ Alyanak, **a.g.e.** ss.255

¹¹¹ <https://www.ab.gov.tr/45633.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

¹¹² Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.114.

¹¹³ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.114.

kazanç sağlayıp sağlamamasına bakılmaksızın hiçbir mesleki eylemde bulunamazlar. Aynı antlaşma maddesinin 8.bendine göre, “ Avrupa Birliği Adalet Divanı hakimlerine uygulanan Avrupa Birliği'nin ayrıcalıkları ve dokunulmazlıklarına ilişkin protokol hükümleri, Sayıştay üyelerine de uygulanır.”

Sayıştay'ın, Birliğin Genel Bütçesi'nde var olan ve bağımsız yönetime sahip bir bütçesi bulunmaktadır. Sayıştay'a verilen ödeneklerin kullanılmasına yönelik dış denetimler Sayıştay personeline yapılmakta olup bu denetimin sonucu yıllık raporda belirtilebilmektedir.

Bütçe, bir mali yıl için Euro cinsinden yapılır ve gelirler bütçenin finansmanında kullanılır. Avrupa Birliği bütçesi gelirler ve harcamalar açısından diğer uluslararası kuruluşların bütçelerinden ayrılmaktadır. Bütçenin üye ülkelerden bağımsız olması Lüksemburg Antlaşması ile mümkün olmuştur. Gümrük ve tarım vergilerinin bütçeye öz kaynak olarak verilmesine karar verilmiştir.¹¹⁴ Lüksemburg Antlaşması Avrupa Parlamentosu'nun bütçe yetkisini artırmış ve önemli yetkiler vermiştir. Birleşmiş Milletlerin bütçesi ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre belirlenirken Avrupa Birliği'ne ait gelirler vardır ve bu gelirler Komisyon tarafından politikalara finansman sağlamak amacıyla kullanılmaktadır.

Sayıştay'ın ortaya çıkmasında önem arz eden gelişmeler; AB'nin bütçesinde bütünüyle kendi kaynaklarını kullanmaya başlaması ve Avrupa Parlamentosu'nun bütçenin kontrolündeki etkisini artırmasıdır. Başka bir açıdan ise, dış denetim alanında fark edilen değişiklik gereksinimi, işlevsel ve yapısal alanda yeterli kaynağa sahip organizasyonun varlığına neden olmuştur.

Entegrasyon sürecindeki değişikliklerle birlikte dış denetimin işlevi ile Sayıştay'ın etkinliği ve gücü artmaktadır.¹¹⁵ Parlamenter sistemlerde Denetim Kurumları Parlamento adına denetleme görevini üstlenmektedirler. Parlamentonun karar alma sürecindeki etkinliği ile Avrupa Topluluğundaki denetim kurumlarının gelişmesi birlikte olmuştur. Bunun neticesinde, Sayıştay'ın ortaya çıkması ve faaliyet alanının oluşturulmasında etkin rol oynayan kurum Avrupa Parlamentosu olmuştur.

¹¹⁴ Ergüder Can, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yayın Dağıtım, 1.Baskı, 2004.

¹¹⁵ İsmail Hakkı Sayın, “Avrupa Birliği Sayıştayı”, **Cumhuriyetin 75.Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu Tebliğler Panel ve Tartışmalar**, 1998.

Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma'nın 287.madde 3.bendine göre, Avrupa Yatırım Bankası'nın birliğin gelir ve giderlerini yönetme faaliyeti çerçevesinde, Sayıştay'ın banka tarafından muhafaza edilen bilgilere erişim hakkı, Sayıştay, banka ve komisyon arasında yapılan bir anlaşmayla düzenlenmektedir. Böyle bir anlaşma bulunmaması halinde bile Sayıştay, birliğin banka tarafından yönetilen gelir ve giderlerinin denetlenmesi için gerekli bilgilere erişim hakkına sahiptir.¹¹⁶

2.7. AVRUPA MERKEZ BANKASI

Avrupa Merkez Bankası, bağımsız ve tüzel kişiliği haiz bir kurumdur. Görevi ise, Avrupa Birliği üyesi olan ülkelerden oluşan Euro bölgesinde fiyat istikrarını sağlamaktır.¹¹⁷ Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Birliği üyesi ülkelerin tamamını kapsayan Avrupa Merkez Bankaları sistemi ile beraber hareket etmekte ve Euro sisteminin karar mekanizmasının kararlarını uygulamaktadır.¹¹⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma'nın 282.maddesine göre, Avrupa Merkez Bankası ve ulusal merkez bankaları Avrupa Merkez Bankaları Sistemini (AMBS) oluşturmaktadırlar. AMBS'nin yönetimi ise Avrupa Merkez Bankası organları tarafından yapılmaktadır.¹¹⁹ AMBS, Avrupa Birliği'nin amaçlarının sağlanmasına yardımcı olmak için izlenen ekonomik politikalara destek vermektedir.

Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma'nın 283.maddesi Avrupa Merkez Bankası'nın yapısından bahsetmektedir. İlgili maddeye uyarınca, “Avrupa Merkez Bankası Governörler Kurulu, Avrupa Merkez Bankası yönetim kurulu üyeleriyle para birimi Euro olan üye devletlerin ulusal merkez bankaları governörlerinden oluşur. Yönetim kurulu başkan, başkan yardımcısı ve dört diğer üyeden oluşur. Yönetim kurulu başkanı, başkan yardımcısı ve diğer üyeleri Konsey'in tavsiyesi üzerine Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Merkez Bankası Governörler Kurulu'na danıştıktan sonra nitelikli çoğunlukla atanırlar. Görev süreleri 8 yıldır ve

¹¹⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.115.

¹¹⁷ Özgöker, **a.g.e.** ss.74

¹¹⁸ Özgöker, **a.g.e.** ss.74

¹¹⁹ Avrupa Birliği'nin İşleyişı Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.112

yeniden atanamazlar. Sadece üye devletlerin uyrukları yönetim kurulu üyesi olabilirler.”¹²⁰

Avrupa Birliği'nin para politikasının tespiti, döviz işlemlerinin yürütülmesi işlemlerini devam ettirmektedir. Euro bölgesi genelinde kağıt para basılmasına izin verme yetkisini elinde bulunduran tek yetkili kurum Avrupa Merkez Bankası'dır.¹²¹ Merkezi Frankfurt'tadır. Yürütme kurulu, yönetim konseyi ve genel kurul ise karar alma organlarıdır.¹²² Merkez Bankası kredi fiyatlarını düşürerek ya da yükselterek ekonomiye nüfuz etmektedir. Böylece hem enflasyonu hem de gelişimi etkilemektedir.¹²³

Üye ülkelerin ulusal merkez bankalarının başkanları ile yürütme kurulu üyeleri Yönetim Konseyi'ni oluşturmaktadır. Yönetim Konseyi toplantılarına AB Konseyi Başkanı ve AB Komisyonu temsilcisi katılmaktadır. Yürütme Kurulunu, üye olan ülkelerin hükümet başkanları tarafından seçilen bir başkan, başkan yardımcısı ve dört üye meydana getirmektedir.

Genel Kurul, AB ülkeleri arasındaki para politikasını düzenlemektedir. AB Konseyi Başkanı ve AB Komisyon temsilcisi, Genel Kurul toplantılarına katılabilir.

Para biriminin sağlam bir temeli olması için tek para birimine geçişin safhalarını Avrupa Merkez Bankası koordine etmiştir. 2001 yılının sonunda Avrupa Para Birimi olan Euro banknotları ve madeni paraları piyasaya sürülmüştür. Para birliğine katılmayan ülkeler; İngiltere, Danimarka ve İsveç'tir.¹²⁴ Ekonomik ve parasal birlik katılan tüm ülkeler arasında;

- Daha kolay fiyat mukayesesi,
- Euro alanı içerisinde maliyetlerin ortadan kalkması ve tüketicinin kazancı,
- Kur riskinin ortadan kalkması,
- Daha istikrarlı ve sağlam rekabetçi bir Avrupa'nın oluşması demektir.

Para politikasının baskılardan korunması için merkez bankası eylemlerinin bağımsız olması şarttır. Böylelikle fiyat istikrarı sağlanmış olup kazanılan güvenilirlik

¹²⁰ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., ss.112-113.

¹²¹ <https://www.ab.gov.tr/45634.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

¹²² <https://www.ab.gov.tr/45634.html>, (Erişim Tarihi:18.01.2019)

¹²³ **Avrupa Merkez Bankası** https://destekyatirim.com.tr/forex-icerik/forex_haberleri/avrupa_merkez_bankasi, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

¹²⁴ Bulut, a.g.e., ss.52

hedeflere ulaşmada başarıyı getirecektir.¹²⁵ Merkez bankalarının görevlerini gerektiği gibi yapıp yapmadığı uygulamalarındaki şeffaflık ile mümkün olabilmektedir.

2.8. EKONOMİK VE SOSYAL KOMİTE

Ekonomik ve sosyal komite; parlamento, konsey ve komisyona yardımcı olmak için kurulmuş danışma niteliğinde bir organdır.¹²⁶ Avrupa entegrasyonunun genel kazançları ışığında işlev göstermekle birlikte bağımsızlığı antlaşmada net olarak belirtilmiştir.¹²⁷

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 300.maddesinin 2.bendine göre, "Ekonomik ve Sosyal Komite işveren ve işçi örgütlerinin temsilcileriyle özellikle sosyo- ekonomik yurttaşlıkla ilgili mesleki ve kültürel alanlardaki diğer sivil toplum temsilcilerinden oluşur." Aynı antlaşma maddesinin 4.bendine göre ise ekonomik ve sosyal komitenin üyeleri hiçbir talimata bağlı olmamakla birlikte görevlerini birliğin genel kazançları için bağımsız bir şekilde sürdürmelidirler.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 301.maddesine göre, Ekonomik ve Sosyal Komite'nin üye sayısı en fazla 350 olabilmektedir. 302.maddesine göre ise komite üyeleri 5 yıllık süre için atanmaktadır.¹²⁸

Yukarıda bahsedilen antlaşma metninin 304.maddesi, Avrupa Parlamentosu, Komisyon veya Konsey'in uygun bulduğu durumlarda Komiteye danışabileceklerini açıklamıştır. Yine aynı maddeye göre Komite uygun bulduğu durumda inisiyatifi ile görüş bildirebilmektedir. Komite'nin görüşü ise Avrupa Parlamentosu, Konsey ve Komisyona iletilmektedir.

Bahsedilenler ışığında Ekonomik ve Sosyal Komite'nin Avrupa Birliği içindeki yeri ve önemini kavrayabiliriz. Bunun dışında, 1989'da kabul edilen Avrupa Sosyal Şartı'nda belirlenen ilkeler işçilerin temel ve sosyal haklarının esasını oluşturmaktadır. Avrupa Sosyal Şartı'nın işçilerin temel haklarına ilişkin ilkeleri;

-üye olan bir ülkede çalışma hakkı,

¹²⁵ Özgür Altuntaş, "Central Bank Independence: Comparison Of The European Central Bank And Central Bank Of The Republic Of Turkey", **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Sayı:12, 2012.

¹²⁶ <https://www.ab.gov.tr/45634.html>, (Erişim Tarihi:18.01.2019)

¹²⁷ <https://www.ab.gov.tr/45634.html>, (Erişim Tarihi:18.01.2019)

¹²⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.122.

- mesleki eğitim hakkı,
- bilgilendirme hakkı,
- örgütlenme hakkı,
- sosyal güvenlik hakkı,

-çocukların ve gençlerin korunması hakkı gibi ilkelerdir.¹²⁹ Maastricht Antlaşması'ndan sonra imzalanan Sosyal Antlaşma ise bu ilkeler çerçevesinde toplumsal politikaların hedeflerini belirlemiş ve Amsterdam Antlaşması ile kurucu antlaşmalar kapsamına alınarak topluluk mevzuatının bir parçası haline getirilmiştir.¹³⁰

2.9. BÖLGELER KOMİTESİ

Bölgeler Komitesi, yerel kurumların seçilmiş bölgesel ya da yerel yetkiyi elinde bulunduran temsilcilerinden ya da seçilmiş bir meclise karşı sorumlu olan temsilcilerinden oluşmaktadır.¹³¹ 353 üyesi bulunmakla birlikte üye sayısı 350'yi aşamaz.¹³² Yıllık süre için Konsey tarafından atanırlar. Komite üyesi aynı zamanda parlamento üyesi olamamaktadır.¹³³ Bölgeler Komitesi çeşitli uzmanlık komiteleri ile birlikte çalışmaktadır. Komiteden fikir alınması birtakım olaylarda zorunlu olurken birtakım eylemlerde zorunluluk bulunmamaktadır.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 307.maddesi uyarınca, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, gerekli gördüklerinde, Bölgeler Komitesi'ne görüşünü sunması için, başkana bu yöndeki bildirim yapıldığı tarihten başlamak üzere, bir aydan az olmamak kaydıyla bir süre tanır. Tanınan bu sürenin bitimine kadar görüşün bildirilmemesi, sürecin devamına engel teşkil etmez.

Bahsi geçen antlaşmanın 304.maddesi uyarınca, Ekonomik ve Sosyal Komiteye danışıldığında, Avrupa Parlamentosu, Konsey veya Komisyon, bu görüş talebi hakkında Bölgeler Komitesi'ni bilgilendirir. Bölgeler Komitesi, spesifik bölgesel çıkarların bulunduğu fikrindeyse, konu hakkında görüş bildirebilir.¹³⁴

¹²⁹ Bulut, **a.g.e.** ss. 53

¹³⁰ Bulut, **a.g.e.** ss.53-54

¹³¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.121.

¹³² <https://www.ab.gov.tr/45637.html>, (Erişim Tarihi: 18.11.2018)

¹³³ <https://www.ab.gov.tr/45637.html>, (Erişim Tarihi: 18.11.2018)

¹³⁴ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.124.

Bölgeler Komitesi Avrupa Birliği'nin kararlarında belirleyici değildir. Danışma organı niteliğindedir. Yerel yönetimler ve bölgelerin komitede birlikte temsil ediliyor olması yapısından dolayı meydana gelen bir durumdur.¹³⁵

Maastricht Anlaşması ile danışma kurulu görevi gören Komite üye ülkelerin birlik içinde temsilini sağlayarak yerel yönetimlerin önemini ön planda tutmuştur. Bölgeler Komitesi mevcutta bulunan temel sorunlara çözüm üretmek amacıyla kurulmuştur.¹³⁶ Birlik yasaları yerel düzeyde uygulandığı için bölgesel temsilcilerin yasaların geliştirilmesinde söz sahibi olması istenmiştir.

Komitenin yargıya başvuru hakkı bulunmaması, danışma niteliğinde görüş bildirmesi gibi sebepler yetki alanını kısıtlamaktadır.

2.10. AVRUPA YATIRIM BANKASI

Avrupa Birliği'nin finansından sorumlu organ olmakla birlikte birliğin hedeflerine ulaşmasında yardımcı olacak yatırımların finanse edilmesi amacıyla kurulmuştur.¹³⁷ Merkezi Lüksemburg'dur. Tüzel kişiliği sahip olup Avrupa Birliği üyesi devletlerden oluşur.¹³⁸Fransa, Almanya, İtalya ve Birleşik Krallık %16,2 pay sahibi iken, İspanya %9 pay sahibidir.¹³⁹ İç pazarın istikrarlı ve düzenli büyümesine katkı sağlamak amacı hedeflerinin başında gelmektedir.¹⁴⁰

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 308.maddesi uyarınca, "Avrupa Yatırım Bankası'nın Statüsü, antlaşmalara ekli bir Protokol ile belirlenir. Konsey, özel yasama usulü uyarınca hareket ederek, oybirliğiyle, Avrupa Yatırım Bankası'nın talebi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na ve Komisyon'a danıştıktan sonra veya Komisyon'un önerisi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na ve Avrupa Yatırım Bankası'na danıştıktan sonra, Avrupa Yatırım Bankası statüsünü değiştirebilir."

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 309.maddesi Avrupa Yatırım Bankası'nın görevlerini düzenlemektedir. İlgili madde uyarınca, Avrupa

¹³⁵Selin Esen, "Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi", **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:4, Ankara.

¹³⁶ Esen, **a.g.e.**, ss.117

¹³⁷ <https://www.ab.gov.tr/45638.html>, (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

¹³⁸ <https://www.ab.gov.tr/45638.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

¹³⁹Tuğçe Ersan, "Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye", **TOBB AB Proje Geliştirme ve İzleme Müdürlüğü Ekonomik Forum Dergisi**, 2010.

¹⁴⁰ <https://www.ab.gov.tr/45638.html>, (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

Yatırım Bankası'nın görevi, öz kaynakların kullanılması ile birliğin kazançları yönünde büyümesine olanak tanımaktır. Bu amaçla Avrupa Yatırım Bankası kâr elde etmeyi düşünmeden, aşağıdaki bahsi geçen projeler için finansmanı kolaylaştırmaktadır.

-az gelişmiş alanların kalkınması için projeler,

-iç pazarın kurulması veya işleyişinin gerekli gördüğü yeni iş alanlarının meydana getirilmesini hedefleyen ve özellikleri sebebiyle üye devletlerin var olan olanaklarıyla finanse edilme imkanı bulamayan projeler,

-birden çok üye devletin ortak çıkarı doğrultusunda var olan projeler.¹⁴¹ Avrupa Yatırım Bankası mevcut görevlerini sürdürürken yapısal fonlar ve birliğin başka mali imkanlarının yardımı ile yatırım programlarının finanse edilmesine olanak tanımaktadır.

Ayrıca Avrupa Birliği üyesi olmayan ülkelerdeki projelerin desteklenmesi ile bu devletler ile işbirliği politikalarının devam ettirilmesine aracı olmaktadır. Avrupa Birliği'nin yanında dünyadaki kalkınma projelerini desteklemektedir. Finansmanını ise mali piyasalardan borçlanarak ve hissedarları olan Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin ekonomik büyüklüklerine göre sermaye katkıları ile gerçekleştirmektedir. Avrupa Yatırım Bankası, Avrupa Yatırım Fonu'nun da hissedarı konumundadır. Bu fon ise KOBİ'leri desteklemektedir.¹⁴²

2.11. AVRUPA OMBUDSMANI

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliği'nin kurumsal alanına dahil olan bir kurumdur.¹⁴³ Bu kurumun oluşturulmasında parlamenter ombudsman sistemi etkin rol oynamıştır. Avrupa Parlamentosu tarafından 5 yıl için atanılmaktadırlar.¹⁴⁴ Ombudsman Avrupa Parlamentosu seçiminden sonra ve Parlamento'nun görev süresi için seçilmektedir.¹⁴⁵

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 228.madde 3.bendine göre, Ombudsman bağımsız olarak görevini sürdürmelidir. Görevde bulunduğu süre

¹⁴¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.124.

¹⁴² Özgöker, **a.g.e.**, ss.74.

¹⁴³ <https://www.ab.gov.tr/45639.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2019)

¹⁴⁴ <https://www.ab.gov.tr/45639.html>, (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

¹⁴⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.97

boyunca başka organlardan talimat alamaz ve kazanç elde edip etmemesine bakılmaksızın mesleki bir alanda yer alamaz.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 228.maddesi Avrupa Ombudsmanının görevini açıklamaktadır. İlgili maddeye göre, "Avrupa Parlamentosu tarafından seçilen Avrupa Ombudsmanı, yargısal işlevleri bakımından Avrupa Birliği Adalet Divanı hariç, birlik kurum, organ, ofis veya ajanslarının faaliyetlerine ilişkin kötü yönetim vakalarıyla ilgili olarak, birlik vatandaşlarından ya da üye devletlerden birinde ikamet eden veya sicilde kayıtlı merkezi üye devletlerden birinde bulunan bir gerçek veya tüzel kişiden gelecek şikayetleri kabul etme yetkisine sahiptir. Ombudsman bu şikayetleri inceler ve bunlar hakkında rapor hazırlar."¹⁴⁶

Ombudsman soruşturma başlatabileceği gibi doğrudan kendisine iletilecek durumları da inceleyebilecektir. Her yıl soruşturmalarının sonuçlarını içeren bir rapor da Avrupa Parlamentosu'na iletilmektedir.¹⁴⁷

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma uyarınca birlik vatandaşlarının haklarını ele alan 20.madde d bendine göre "Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanına başvurma ve birlik kurumlarına ve danışma organlarına antlaşmaların dillerinden birinde başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkı"¹⁴⁸ maddesi Avrupa Ombudsmanına başvurma hakkına atıf yapmıştır.

Bu organın kurulmasında var olan etkin sebepler, büyük oranda ulusal düzeyde ombudsmanların meydana gelmesiyle benzer bir durumdur. Öncelikle, Avrupa Adalet Divanı'na başvuruların maddi olanakları zorlaması, süre açısından uzun olması ve anlaşılması zor işler gerektirmesi sebebiyle kişilerde çekincelere neden olmaktadır. İkinci olarak, Avrupa Parlamentosu'na üye ülkelerin işlevsel olması ise her ülkenin kendi özel durumları el verdiği sürece mümkün olabilmektedir. Üçüncü olarak, Birlik üye sayısının yeni katılımlar ile artması nüfus artışına sebep olmuş ve bununla birlikte genişleyen yapı yeni oluşumlara yönelik ihtiyacı doğurmuştur.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.96

¹⁴⁷ **Avrupa Ombudsmanı**, <http://www.ab.gov.tr/45639.html> , (Erişim Tarihi:10.04.2017)

¹⁴⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.8

¹⁴⁹ M.Akif Özer, "European Ombudsman And Turkish Ombudsman Institution: Comparative Analysis", **Kamu Denetçiliği Kurumu Mukayeseli Bir İnceleme**, Sayı:31, 2017.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU VE YEREL YÖNETİMLER

3.1. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU

Avrupa Birliği uluslararası ilişkilere katılmak ve taraf olmak bakımından tüzel kişiliği bulunan bir örgüttür.¹⁵⁰ Uluslararası örgütlerin uluslararası platformlarda tasarrufta bulunmaları açısından tüzel kişiliğe sahip olmaları son derece önem arz etmektedir. Toplulukların egemenlik yetkisi, uluslararası kişiliğe sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Maastricht Antlaşması sonrası üç topluluğun bir araya gelmesi ile oluşturulan Avrupa Topluluğu için de söz konusu olan yetki devri geçerli olmaktadır. Avrupa Birliği'nde bütünleşme hedeflerine ulaşmak yetki devrinden geçmektedir. Kurumsallaşma ilerledikçe sistem düzene girse de üye ülkelerde var olan hukuki çeşitlilik mutlak bir hukuki birliğin sağlanmasına engel olmaktadır. Bu nedenle iç hukukların denk hale getirilmesi ve koordine edilmesiyle hukuksal entegrasyon gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.¹⁵¹ Bu çerçevede Avrupa Birliği Hukuku'nun özellikleri;

- Mevcut uluslararası örgütlerden farklı olarak ülkeler arası işbirliği yerine ekonomik ve siyasal açıdan bütünleşme hedefini bulunduran Avrupa Birliği hukuku ulus üstü nitelik taşımaktadır. AB Hukuku uluslararası hukukla benzer ilişki taşımasına rağmen uluslararası hukuktan bağımsız olarak, ulus üstü (supranasyonal) ve kendine has özelliklere (sui generis) sahip hukuk sistemidir.¹⁵² Üye olan ülkelerin egemenlik alanlarının bazı bölümlerini Avrupa Birliği kurumlarına devretmeleri sonucunda bu organlar ulus üstü nitelik kazanmaktadırlar. AB Hukuku'nun üye devlet hukuklarından üstünlüğü AB'nin yapısının sui generis olarak nitelendirilmesinde önemli bir nitelik arz etmektedir.¹⁵³

¹⁵⁰ Servet Alyanak, **Avrupa Birliği Hukukunda Yetki Sorunu (AB ve Üye Devletler Arasındaki Yetki Dağılımı)**, Ankara, 2015.

¹⁵¹ Aktuğ, **a.g.e.** ss.157

¹⁵² Aktuğ, **a.g.e.** ss.159

¹⁵³ Ozan Değer, **Avrupa Kamu Hukuku Düzeninde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasındaki Yargı Yetkisi Sorunu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

Avrupa Birliği'nin müstakil bir tüzel kişiliği olmakla birlikte, ehliyet yönünden istediği her konuda işlem ve tasarrufta bulunma yetkisine sahip değildir.¹⁵⁴ Avrupa Birliği Antlaşmasının 5.maddesi bu konuyu düzenlemektedir.

Madde 5/1: "Birliğin yetkilerinin sınırları, yetkilendirilme ilkesine tabidir. Birlik yetkilerinin kullanılması, katmanlı yetki ve orantılılık ilkelerine tabidir."

Madde 5/2: "Yetkilendirilme ilkesi gereğince birlik, antlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından antlaşmalarda kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalarda birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir."¹⁵⁵

Antlaşmaların birliğe belirli bazı alanlarda münhasır yetki vermesi durumunda, Birlik yalnızca yasama eyleminde bulunabilir ve hukuki olarak bağlayıcı kararlar kabul edebilirken üye devletler ise ancak birlik tarafından yetkilendirilmeleri durumunda ya da birlik tasarruflarının uygulanması hedefiyle yasama işlevini sürdürebilirler. Avrupa Birliği'nin münhasır yetkileri Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 3.maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; Madde 3/1: "Birlik aşağıdaki alanlarda münhasır yetkiye sahiptir.

-Gümrük birliği,

-İç pazarın işleyişi için gerekli olan rekabet kurallarının oluşturulması,

-Para birimi Euro olan üye devletler için para politikası

-Ortak balıkçılık politikası çerçevesinde biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması,

-Ortak ticaret politikası."

Madde 3/2: "Bir uluslararası anlaşmanın akdedilmesi, birliğin bir yasama tasarrufunda öngörülüyorsa veya birliğin iç yetkisini kullanabilmesi için gerekliyse ya da birliğin ortak kurallarını etkiliyor veya bunların kapsamını değiştiriyorsa, birlik böyle bir anlaşmanın akdedilmesi konusunda münhasır yetkiye sahiptir."¹⁵⁶

Münhasır yetki istisnai bir durumdur. Münhasır yetkinin söz konusu olduğu durumlarda düzenleme yapma yetkisi tamamen birliğe ait olup üye devletler burada düzenleme yapma hakkını kaybederler. Birliğin münhasır yetkisine dahil olan

¹⁵⁴ Alyanak, a.g.e. ss.22

¹⁵⁵ Avrupa Birliği Antlaşması, a.g.e., ss.4

¹⁵⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., ss.3

konularda üye devletlerin her ne şekilde olursa olsun birlik kurumlarının iradesine aykırı bir şekilde eylem yapma hakları bulunmamaktadır.¹⁵⁷ Yukarıda bahsedilen münhasır yetkiler daha geniş anlamda değerlendirilmiş olsaydı üye ülkeler bakımından olumsuz etkiye neden olabilir ve bir takım itirazlara yol açabilirdi.¹⁵⁸

Topluluk amaçlarının dışında kalan konularda ise üye ülkeler münhasır tasarruf yetkisine sahiptir. Topluluk amaçlarına dahil olan konular bakımından ise topluluğun yukarıda açıklanan münhasır yetkiye sahip olmadığı hallerde üye ülkelerin münhasır tasarruf yetkisi devam etmekle birlikte üye ülkeler herhangi bir düzenleme ya da tasarrufta bulunurken topluluk amaçlarını tehlikeye sokucu durumlardan kaçınmakla yükümlüdürler.¹⁵⁹

Birliğin olağan, normal yetkileri olarak kabul edilen herhangi bir başka yetki kategorisinde bulunmayan tüm yetkiler, paylaşılan yetki kategorisinde değerlendirilmektedir.¹⁶⁰ Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 2.maddesinin 2.bendinde bu yetkilerden bahsedilmiştir.

Madde 2/2: “Antlaşmaların birliğe belirli bir alanda üye devletlerle paylaşılan bir yetki vermesi halinde, birlik ve üye devletler bu alanda yasama faaliyetinde bulunabilir ve hukuken bağlayıcı tasarruflar kabul edebilirler. Üye devletler, yetkilerini, birlik kendi yetkisini kullanmadığı ölçüde kullanırlar. Üye devletler, yetkilerini, birliğin kendi yetkisini kullanmayı durdurmaya karar verdiği ölçüde yeniden kullanırlar.”¹⁶¹

Paylaşılan bu yetkiler detaylı olarak Avrupa Birliğinin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 4.maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, birlik ve üye devletlerarasında paylaşılan yetki aşağıdaki alanlarda kullanılmaktadır:

- iç Pazar,
- sosyal politika
- ekonomik ve sosyal uyum
- tarım ve balıkçılık(biyolojik deniz kaynaklarının koruma altına alınması hariç

¹⁵⁷ Alyanak, **a.g.e** ss.40

¹⁵⁸ Alyanak, **a.g.e.** ss 41

¹⁵⁹ Tekinalp, **a.g.e.** ss.79

¹⁶⁰ Mehlika Özlem Ultan, “Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış” **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:16,Sayı:1, 2018.

¹⁶¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.2

- çevre,
- tüketiciinin korunması,
- taşımacılık,
- trans Avrupa ağları,
- enerji,
- özgürlük ve güvenlik alanı,
- halk sağlığını ilgilendiren ortak güvenlik meseleleri.¹⁶²

Paylaşılan yetki Avrupa Birliği entegrasyonu açısından merkezi bir öneme sahip olmuş ve iç pazarın kurulması işleyişi açısından çeşitli durumlarda kritik bir değere sahip olmuştur. Yukarıda sözü edilen ilgili antlaşma maddeleri çerçevesinde AB ile üye devletlerarasındaki ilişkide yetki sorununun niteliğini anlamak önem arz etmektedir. Yetki sorunu AB ile üye devletlerarasındaki ilişkinin merkezinde yer almakta olup AB hukukunda gösterilen önemli meselelerden birisi olmuştur.¹⁶³

Birliğin yetkileri özellikle sınırlı yetki ilkesi doğrultusunda değerlendirilmekte olup açık, zımni ve boşluk doldurma yoluyla edinilen yetkinin de varlığı bilinmektedir.

Açık yetki; birliğin kurucu antlaşmalar yoluyla açıkça belirtilen alanlarda düzenleme yapabilmesi anlamına gelmektedir. Açık yetkiler, Birliğe sınırlı yetki ilkesi bağlamında verilmektedir. Sınırlı yetki ilkesi, Birliğin yetkilerinin üye devletlerin yetki devrini kabul ettiği ve kurucu antlaşmalarda ifade edilen alanlarla sınırlı olması anlamına gelmektedir.¹⁶⁴

Zımni yetki; Avrupa Birliği Adalet Divanı içtihat hukuku ile yaratılan bir doktrin olup sınırlı yetki kapsamını genişletmesi nedeniyle eleştirilmiştir.¹⁶⁵ Zımni yetkiye göre birliğin yetkileri sadece sözleşmedeki yetkilerden ibaret olmayıp kurucu antlaşmalarda verilen görev ve yetkileri de beraberinde getirmektedir. AB antlaşmasının 5.madde 2.bendi zımni yetkiye karşı getirilmiş olup Lizbon sonrası varlığı tartışmalıdır. İlgili madde uyarınca; “Yetkilendirilme ilkesi gereğince birlik, Antlaşmalarda belirlenen hedeflere ulaşmak için, ancak üye devletler tarafından

¹⁶² Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.4

¹⁶³ Alyanak, **a.g.e.** ss.25

¹⁶⁴ Ultan, **a.g.e.** ss.5.

¹⁶⁵ Alyanak, **a.g.e.** ss.31.

Antlaşmalarda kendisine verilen yetkilerin sınırları dahilinde hareket eder. Antlaşmalarda Birliğe verilmemiş yetkiler üye devletlere aittir.”

Boşluk doldurma yoluyla edinilen yetki ise, eski AT Antlaşması'nın antlaşma değişikliğine uyulmaksızın topluluğun yeni durumlara uyum göstermesinin bir aracı olarak görülmüştür. Eski AT Antlaşması'nın 308.maddesi ortak pazarın işleyişi ile ilgili topluluğun yetkilerini artıran önemli bir düzenleme içermekteydi. Bu yetki usulünü kullanabilmek için iç Pazar çerçevesinde topluluğun işlem yapmasının gerekli görülmesi fakat eski AT Antlaşması'nın o konuda işlem yapma yetkisini tanımamış olması gerekmektedir.¹⁶⁶

Avrupa Birliği Adalet Divanı 1/76 sayılı iç sulardaki taşımacılığa ilişkin mütalaasında, AB'nin uluslararası taahhütlere girme yetkisinin yalnızca anlaşma tarafından açıkça verilmesinden değil aynı zamanda anlaşma hükümlerinden zımnen doğabileceğini belirtmiştir. Bu nedenle dış yetkinin yanında, Avrupa Birliği'nin zımni yetkilere ve dolayısıyla örtülü bir dış yetkiye sahip olduğu kabul edilmiştir.¹⁶⁷ Bu durum Avrupa Birliği Adalet Divanı kararlarının üye devletler ile AB'nin dış ilişkileri üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir.

Avrupa Birliği Adalet Divanı, 22/70 numaralı ERTA kararında AB'nin antlaşmalarda belirtilen birliğin amaçlarına ulaşması doğrultusunda ikincil mevzuat çıkarması durumunda herhangi bir alanda zımni dış yetkiye sahip olduğunu teyit etmiştir. ERTA kararı doğrultusunda zımni dış yetkiye ilişkin bu içtihadını Kasım 2002'de *Open Skies Davalarında* tekrar özetlemiştir.¹⁶⁸

ABAD 1/2003 sayılı *Lugano Kararı*'nda da ERTA kararına atıfta bulunarak zımni dış yetkiye ilişkin topluluk amaçlarının gerçekleşmesi için topluluğa iç yetki tanıyan antlaşma maddelerine göre çıkarılan ikincil mevzuattan zımnen de doğabileceğini yinelemiştir.¹⁶⁹ Divan zımni yetkinin varlığı açısından 2 hususa dikkat çekmiştir. Bunlardan birincisi birliğin ortak bir politika kapsamında ikincil mevzuat kabul edip etmediği hususudur. Birliğin kabul ettiği kuralların ERTA kararı

¹⁶⁶ Alyanak, **a.g.e.** ss.34.

¹⁶⁷ Alyanak, **a.g.e.** ss.130.

¹⁶⁸ Alyanak, **a.g.e.** ss.131.

¹⁶⁹ Alyanak, **a.g.e.** ss. 132.

doğrultusunda önleyici etki doğurması ikincisinin de etkililik ilkesi uyarınca birliğin belli bir hedefe ulaşması açısından dış yetki kullanımının gerekli olmasıdır.¹⁷⁰

Avrupa Birliği Hukuku, kaynakları bakımından geleneksel uluslararası hukuka göre değişiklik barındırmaktadır.¹⁷¹ Avrupa Birliği Hukuku'nun kaynaklarından bir sonraki bölümde detaylı bir şekilde bahsedileceği için kısaca yazılı ve yazılı olmayan kaynaklar olarak ikiye ayırabiliriz. Yazılı kaynaklar mevzuat ve uluslararası antlaşmalar ışığında değerlendirilirken; yazılı olmayan kaynaklar hukukun genel prensipleri, uluslararası hukukun genel prensipleri, içtihat hukuku, örf ve adet hukuku çerçevesinde değerlendirilmektedir. Yazılı kaynaklardan mevzuatı birincil ve ikincil kaynaklar çerçevesinde ele alabiliriz. Avrupa topluluklarını ve birliği kuran kurucu antlaşmalar ile bunlara değişiklik getiren antlaşmalar ve üye devletlerin katılım antlaşmaları birincil kaynak olarak nitelendirilmektedir.¹⁷² İkincil kaynaklar ise Avrupa Birliği kurumlarınca oluşturulan hukuku tanımlamaktadır. İkincil hukuku ise; tüzükler, yönergeler, kararlar ile tavsiye ve görüşler oluşturmaktadır.¹⁷³ Topluluğun kurucu antlaşmaları topluluk hukukundaki normlar hiyerarşisinin en üstünde yer almaktadır.¹⁷⁴

3.1.1 Avrupa Birliği Hukuku'nun Kaynakları

Avrupa Birliği tarafından hukuki düzen üye ülkelerde hukuki bir realite haline gelmiştir. Avrupa Birliği'nin temel hedefleri yasalarla gerçekleşebilmektedir. Bu yasalar topluluğu hukuk topluluğunu meydana getirmektedir. Bu çerçevede Avrupa Birliği temeli hukuka dayalı olan bir kurumdur. Avrupa Birliği müktesebatı, Avrupa Birliği'nin oluşumuna zemin hazırlayan antlaşmalardan meydana gelen ve Avrupa Birliği'nin ortak politikalarının hayata geçirilmesine ilişkin hukuki kaynakların tamamını oluşturmaktadır.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Alyanak, **a.g.e.** ss.133.

¹⁷¹ Hacer Soykan Adaoğlu, "Avrupa Topluluğu Hukuku'nun Üye Ülkelerde Uygulanmasında Ulusal Mahkemeler ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı İlişkisi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Doktora Tezi**, Ankara, 2003.

¹⁷² Adaoğlu, **a.g.e.** ss.29

¹⁷³ Bozkurt, **a.g.e.** ss.54

¹⁷⁴ Mehmet Nuri Tapan, "AB Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, s.992, 1998.

¹⁷⁵ Haluk Günüşür ve Ali Bozer, **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Bilim Serisi-1, 3.Baskı, Ankara, 1996.

Avrupa Birliği Hukuku'nun kaynaklarını yazılı ve yazılı olmayan kaynaklar olarak ikiye ayırabiliriz. Yazılı kaynakları mevzuat ve uluslararası antlaşmalar oluştururken, yazılı olmayan kaynaklar hukukun genel prensipleri, uluslararası hukukun genel prensipleri, içtihat hukuku, bölgesel örf ve adet hukuku oluşturmaktadır.¹⁷⁶

Avrupa Birliği Hukuku'nun önemli bir kaynağı olan mevzuatı ise birincil ve ikincil kaynaklar olarak ayırabiliriz.

Birincil kaynakları, Avrupa toplulukları ile Avrupa Birliği'ni kuran kurucu antlaşmalar ve bu kurucu antlaşmaları tamamlayan belgeler oluşturmaktadır.¹⁷⁷

Kurucu antlaşmalara değişiklik getiren Füzyon Antlaşması, Avrupa Tek Senedi, Maastricht Antlaşması, Amsterdam Antlaşması, Nice Antlaşması ve Lizbon Antlaşması da bu kurucu antlaşmaları tamamlayan belgeler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁷⁸ Adalet Divanı'na göre kurucu antlaşmalar, mevcut uluslararası düzenlemelerin aksine yeni bir hukuki düzen ortaya çıkarmışlardır ve bu düzenin özneleri sadece devletler değil devletlerin vatandaşlarını da kapsamaktadır.¹⁷⁹ Kurucu antlaşmalar zaman içerisinde birliğe yeni devletlerin üye olmasıyla birlikte kısmen değişikliğe uğramakla birlikte katılım antlaşmaları da üye olan ülkelerin temeli olarak ifade edilmektedir.

1992 yılında Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması, o dönemde mevcut antlaşmalara farklılık getiren bir nevi değişiklik antlaşmasıdır.¹⁸⁰ Kurucu antlaşmalardan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu oluşturan Antlaşma farklı tarihlerde meydana gelen düzenlemeler ile içeriğinden ziyade isim açısından da değişikliğe uğramıştır. Öncelikle 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması'yla Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Antlaşma'nın adı Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşma olarak değişikliğe uğramıştır. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ise Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmanın adını Avrupa Birliği'nin

¹⁷⁶ Ömer Faruk Altıntaş, "Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları", **Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü**, Ankara, 2007.

¹⁷⁷ Altıntaş, **a.g.e.** ss.1

¹⁷⁸ Altıntaş, **a.g.e.** ss.2

¹⁷⁹ Sanem Baykal ve İlke Göçmen, "Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi", **Ankara Üniversitesi Prof.Dr.Erdal Onar'a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2013

¹⁸⁰ <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi:14.12.2018)

İşleyişi Hakkında Antlaşma olarak değiştirmiştir.¹⁸¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 1.kısımında,

Madde 1/1: “Bu Antlaşma Birliğin işleyişini düzenler ve Birliğin yetkili olduğu alanları, yetkilerinin sınırlarını ve yetkilerinin kullanılmasına ilişkin kuralları belirler.”

Madde 1/2: “Bu Antlaşma ve Avrupa Birliği Antlaşması (ABA), Birliğin üzerine kurulduğu antlaşmalardır. Eşit hukuki değere sahip bu iki antlaşma Antlaşmalar olarak anılacaktır.”

Bu iki antlaşma maddesi Avrupa Birliği için, ABA ve ABİHA'nın önemini ve yerini vurgulamak açısından önem arz etmektedir.

Birincil hukuk, uluslararası ögeler içerir ve uluslararası antlaşmaların tüm ögelerini taşımayıp onlardan bazı noktalarda ayrılırlar. Birincil hukuk üye ülkelerin yanında üye ülkelerin vatandaşlığına sahip bireylere ve üye olan ülkelere ikameti bulunanlara doğrudan uygulama alanı bulur. Bu uygulama için bir prosedür ya da işleme ihtiyaç bulunmamaktadır.¹⁸² Birincil hukuk kaynağını oluşturan bu antlaşmalar yalnızca üye devletlerarasında karşılıklı hak ve yükümlülük doğurmakla kalmamakta aynı zamanda kendine özgü yetki ve kurumlarıyla amaçlara ulaşma bakımından tüzel kişiliğe sahip bir örgüt ortaya çıkarmaktadır.¹⁸³

Topluluğu kuran antlaşmalar sadece üye olan devletlerin hukukları üzerinde yer almamakla birlikte normlar hiyerarşisinin de en üstünde bulunmaktadır.¹⁸⁴ Normlar hiyerarşisi, bir hukuk sisteminde var olan tasarrufların dikey bir sıralamasının olduğunu ve bu sıralamanın altlarında yer alan hukuki tasarrufların üst sıradaki tasarruflara tabi olduğunu ifade etmektedir.¹⁸⁵ ABAD birincil hukuk ile ilgili herhangi bir denetim yapmamakla birlikte birincil hukuk alanına giren kurallarla ilgili sadece yorum yapmakla görevlendirilmiştir.¹⁸⁶ Topluluğa üye devletlerarasında yapılan antlaşmalarla topluluk antlaşmaları arasındaki üstünlük sorununda da topluluk antlaşmaları önde gelmektedir.¹⁸⁷

¹⁸¹ <https://www.ab.gov.tr/46106.html>, (Erişim Tarihi: 14.12.2018)

¹⁸² Tekinalp, **a.g.e.** ss.53

¹⁸³ Mehmet Nuri Tapan, “Avrupa Birliği Hukuku'nun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**.

¹⁸⁴ Tapan, **a.g.e.** ss.992

¹⁸⁵ Baykal, **a.g.e.** ss.342.

¹⁸⁶ Baykal, **a.g.e.** ss.345.

¹⁸⁷ Mehmet Emin Akgül, **Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Yargı Yetkisi**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008.

İkincil kaynaklar, organların hedeflerini gerçekleştirebilmesi amacıyla antlaşmaların kendilerine tanıdığı yetkiler çerçevesinde koydukları kurallardır.¹⁸⁸ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 288.maddesi ikincil kaynakları ele almıştır. Buna göre;

Madde 288: “Kurumlar, birliğin yetkilerinin kullanılması için tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüşler kabul eder. Tüzükler genel uygulama alanına sahiptir. Bütünüyle bağlayıcıdır ve tüm üye devletlerde doğrudan uygulanır. Direktifler, muhatap alınan her üye devleti, ulaşılması gerekli sonuçları itibariyle bağlar, şekil ve yöntem seçimini ise ulusal otoritelere bırakır. Kararlar bütünüyle bağlayıcıdır. Muhatabı belirtilen bir karar, yalnızca muhatabı için bağlayıcıdır. Tavsiye ve görüşler bağlayıcı değildir.”

ABİHA Madde 249'a göre; Olağan yasama usulü, Komisyon'un önerisi üzerine, Avrupa Parlamentosu ve Konsey tarafından bir tüzük, direktif veya kararın ortaklaşa kabulünü ifade etmektedir. Antlaşmalarda öngörülen belirli durumlarda tüzük, direktif veya kararın konseyin katılımıyla Avrupa Parlamentosu tarafından ya da Avrupa Parlamentosu'nun katılımıyla Konsey tarafından kabulü özel yasama usulünü oluşturmaktadır.¹⁸⁹

Tüzük, doğrudan uygulanan ve doğrudan etkiye sahip hukuki bir eylemdir. Yani, üye ülkelerin onayına, iç hukuk sistemlerine almasına gerek olmaksızın topluluk tüzüğünün üye devletler, üye devlette bulunan gerçek ve tüzel kişiler ile tüm kuruluşlar için geçerli olmasıdır.¹⁹⁰Tüzükler, Bakanlar Konseyi bazen de Komisyonca, kurucu antlaşmalarda bahsi geçen hedeflerin gerekli kıldığı ölçüde ortak bir hukuki düzene ulaşmak amacıyla çıkarılırlar.¹⁹¹

Yönergeler, üye devletlerin hukuklarının uyumlaştırılması için birer araçtır. Üye devlet bir yönergenin uygulama alanı bulabilmesi için kendi iç hukuk sisteminde değişikliğe gitmek durumundadır. Yönerge, üye devlet iç hukukunda kanun, kanun hükmünde kararname ile kabul edilmelidir. Adalet Divanı yönergelerin doğrudan etki doğurabilmesini üç koşula bağlamıştır. Bunlar;

¹⁸⁸ Tekinalp, **a.g.e** ss.54

¹⁸⁹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.116

¹⁹⁰ Tekinalp, **a.g.e.** ss 56

¹⁹¹ Bulut, **a.g.e.** ss.51.

-İlgili yönergenin ilgili devlet eliyle yönergede verilen süre içerisinde iç hukuka hiç uyarlanmamış ya da noksan uyarlanmış olması gerekmektedir. Eksik ya da hiç uyarlanmamış olmasının nedenleri dikkate alınmamaktadır.

-Yönerge hükümleri içeriği açısından anlaşılır ve belirgin olmak zorundadır. Bunun nedeni ise, ucunun açık kalmaması anlam ve ifade boşluklarının önüne geçmektir.

-Yönerge hükümleri Avrupa Birliği içinde yaşayan halklara bazı haklar tanımalıdır. Bu üç şartın gerçekleşmesi ile Avrupa Birliği içinde yaşayan bireyler ilgili yönergenin iç hukuka aktarılmasına gerek kalmadan yönerge hükümlerinden kaynaklanan haklarını devletleri nezdinde ileri sürebilmektedirler.¹⁹²

Kararlar ise yöneldikleri devlet ya da tüzel kişiler için zorunlu bir durum meydana getirirler. Belli bir takım konularla ilgilidir. Tüzükler gibi tüm yönleri ile bağlayıcı nitelik taşımaktadır. Kararlar bağlayıcılık özelliğinden dolayı uygulamanın yönetimi konusunda muhataba herhangi bir yetki tanımamaktadır. ABAD içtihadında kararların iç hukukta da doğrudan etki doğurabileceğinden söz edilmiştir. Tavsiye ve görüşler hukuki yaptırımdan yoksun olmalarına rağmen ikna edici alanda kullanılabilirler.¹⁹³ Doğrudan etki yaratabilmesi için ilgili kararların muhataplarına bildirilmiş, süresinin dolmuş ve içerik açısından oldukça belirgin olması gerekmektedir.¹⁹⁴

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 263. Maddesi uyarınca, Avrupa Birliği Adalet Divanı, birlik kurumlarının üçüncü kişiler açısından hukuki etki doğurması hedeflenen eylemlerinin hukuka uygunluk denetiminde bulunurken, kurucu antlaşmaların ihlal edilmesi nedeninden hareket edeceği ifade edilmiştir.¹⁹⁵ Bu madde birincil hukukun ikincil hukuk üstünde yer edindiğini ve ikincil hukukun uygun olup olmadığının denetlenebildiğini belirtmektedir.

Yazılı kaynaklardan uluslararası antlaşmaları, topluluk tarafından imzalanan ve onaylanan antlaşmalar, Avrupa İnsan Hakları sözleşmesi gibi tüm üye devletler tarafından imzalanan antlaşmalar ve topluluk veya üye devletler tarafından imzalanan

¹⁹² Güneş, **a.g.e.** ss.154-155

¹⁹³ Akgül, **a.g.e.** ss.39-44

¹⁹⁴ Güneş, **a.g.e.** ss. 157

¹⁹⁵ Baykal, **a.g.e.** ss.346

antlaşmalar oluşturmaktadır.¹⁹⁶ Avrupa Birliği'nin dahil olduğu uluslararası antlaşmalar birlik hukukunun kaynakları açısından ikincil hukukun üstünde, birincil hukuka göre ise daha alt bir seviyede bulunmaktadır.¹⁹⁷ Bu nedenle birlik ikincil hukuku bu antlaşmalarla uyumlu bir şekilde yorumlanacaktır. Uluslararası antlaşmalar birlik ve kurumları yönünden bağlayıcılık taşımaktadırlar. ABAD birlik eylemlerinin hukuk açısından uygunluğunu denetlerken bu tür uluslararası antlaşmaların dikkate alınabileceğini ifade etmiştir.¹⁹⁸ İçtihat hukuku gereğince bir uluslararası antlaşmanın kural olarak doğrudan etkili olduğu belirtilirse, kıstas olarak kullanılabilir.¹⁹⁹ Fakat bir uluslararası antlaşma hükmü ise o antlaşmanın amacı göz önünde bulundurularak net ve nihai bir yükümlülük içeriyor ise doğrudan etkili kabul edilecek olup bu bağlamda Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması (GATT) ve Dünya Ticaret Örgütü Antlaşmaları amaç ve niteliği sebebiyle doğrudan etkili olmaya yeterli görülmemektedir.²⁰⁰ Bu şekilde doğrudan etkiye sahip olmayan uluslararası antlaşmalar iki istisna halinde birlik tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetiminde emsal olabilmektedirler. Buna göre birlik yetki alanında bulunan hüküm bu tip bir uluslararası antlaşmanın kurallarına atıfta bulunmuşsa ya da birlik tasarrufu bu tip bir uluslararası antlaşmadan kaynaklanan bir sebeple çıkarılmışsa bu uluslararası antlaşmalar birlik tasarruflarının hukuka uygunluğunun denetiminde emsal teşkil edebileceklerdir.²⁰¹

Yazılı olmayan kaynaklardan hukukun genel prensipleri, adaletin temel kavramları olup bu ilkeler hukukta boşlukların doldurulmasına ve yorumlanmasına olanak tanımaktadır.²⁰² Hukukun genel ilkelerinin temelini üye ülkelerin hukuk sistemlerindeki ortak ilkeler oluşturmaktadır.²⁰³ Hukuk ilkelerinin bazılarında antlaşmalarda yer verilmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 2.maddesinde, "Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine

¹⁹⁶ Altıntaş, **a.g.e.** ss.1

¹⁹⁷ Baykal, **a.g.e.** ss.351-352

¹⁹⁸ Baykal, **a.g.e.** ss.352

¹⁹⁹ Baykal, **a.g.e.** ss.353

²⁰⁰ Baykal, **a.g.e.** ss. 353

²⁰¹ Baykal, **a.g.e.** ss. 353-354

²⁰² Osman Düzel, "Türkiye'nin AB Üyeliği ve Türk Hukuk Sistemi", **AB Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2004.

²⁰³ Düzel, **a.g.e.** ss.17

kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortakdır” ibaresi yer almaktadır.²⁰⁴

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 263.maddesi bir birlik tasarrufunun “kurucu antlaşmaların ihlali veya kurucu antlaşmaların uygulanmasına ilişkin herhangi bir hukuk kuralının ihlali” dolayısıyla iptal olabileceğini belirtirken buradaki “herhangi bir hukuk kuralı” kavramının kurucu antlaşmadan ziyade farklı bir şeyi ifade ettiği düşünülmektedir.²⁰⁵ Son olarak Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 340. Maddesi, “Sözleşme dışı sorumluluk konusunda, Birlik, kurumlarının veya memurlarının görevlerini yerine getirirken neden oldukları zararları, üye devletlerin hukuklarında ortak olan genel ilkelere göre tazmin eder”²⁰⁶ ibaresinde “genel ilkeler” kavramı açıkça belirtilmiştir.

ABAD genellikle hukukun genel ilkelerini birlik hukuk düzeninin ayrılmaz bir parçası olarak benimserken üye ülkelerin iç hukuk düzenlemelerine net bir dille göndermede bulunmamaktadır.²⁰⁷ Divan birlik veya üye devletlerin imzalamış olduğu uluslararası antlaşmalardan yola çıkarak hukukun genel ilkelerinin temel yapıtaşı olan temel haklara ve insan haklarına varmaktadır.²⁰⁸ Temel haklar ve insan hakları Divan'a göre birlik hukukunun genel bir ilkesi olarak koruma altında bulunmaktadır. Divan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi dışında insan haklarının korunmasına dair, Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ve Avrupa Sosyal Şartı gibi uluslararası kabul görmüş belgeleri de dikkate almaktadır.²⁰⁹

Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın AB Hukuku'nun genel ilkesi olarak kabul ettiği diğer haklar; adil yargılanma hakkı, kanunilik ilkesi, özel hayata saygı duyulması, ifade bağımsızlığı, kazanılmış haklara riayet edilmesi, meşru beklentilerin korunması ilkesi, yargısal koruma ilkesidir.²¹⁰

Avrupa Birliği'nde üye devletlerle, üçüncü devletlerle ya da uluslararası örgütlerle yapılan antlaşmalar nedeniyle kurulan ilişkilerin kabul görmüş uluslararası

²⁰⁴ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.3

²⁰⁵ Baykal, **a.g.e.** ss.338

²⁰⁶ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.136

²⁰⁷ Baykal, **a.g.e.** ss.339.

²⁰⁸ Baykal, **a.g.e.** ss.339.

²⁰⁹ Baykal, **a.g.e.** ss.340.

²¹⁰ Baykal, **a.g.e.** ss. 340.

hukuk kurallarına bağılı bulunduğu kabul görmektedir.²¹¹ Genel uluslararası hukukun tamamlayıcı bir hukuk düzeni olarak uygulanmasının ABAD tarafından belirli koşullarda uygun bulunduğu gözlemlenmektedir.²¹² Avrupa Birliği'nin dahil olduğu antlaşmalar ABAD görüşüne göre AB hukukun önemli bir parçası olarak belirtilmektedir.²¹³

ABAD oluşturduğu içtihat ile AB hukukunun hem uluslararası hukuk hem de üye devletlerin iç hukuklarından bağımsız bir hukuk düzeni meydana getirdiğini ve kuralların üye devletleri, AB organlarını ve iç hukuk tüzel kişilerini doğrudan bağıladığını kabul etmektedir.²¹⁴ AB Hukuku üye devletlerde doğrudan uygulanmaktadır. Kurucu antlaşmalarda bu şekilde bir ifade bulunmamasına rağmen ABAD kararlarıyla bu ilkeyi hayata geçirmiştir. Doğrudan uygulanabilirliğin iç hukukta ayrıca bir düzenleme getirememesi nedeni ile topluluk tüzükleri için geçerli olduğu ifade edilmiştir.²¹⁵

Avrupa Birliği Adalet Divanı'na göre 23 Mayıs 1969 tarihli Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi aslında birliği ve üye ülkeleri bağlamamasına karşın barındırdığı bazı ifadeler uluslararası teamül hukukun kurallarını yansıttığı için bu kurallar birlik organları açısından bağılayıcı olup birlik hukuk sisteminin bir parçasını oluşturmaktadır.²¹⁶

Avrupa Birliği bünyesinde örf ve adetin hukuk kuralı haline gelmesi için ilgili uygulama ile bir süreklilik söz konusu olmalıdır. Örf ve adet hukukuna bir örnek verecek olursak; Avrupa Konsey'i toplantılarında üye devletlerin başkanlar yerine devlet sekreterleri tarafından temsil edilmesi, Avrupa Birliği düzeyinde kabul gören bir hukuk kuralıdır. Avrupa Birliği örf ve adet hukuku kurucu antlaşmalardan dolayı ortaya çıkan eksikliği doldurmak anlamında önemlidir.²¹⁷

Sosyal politika konusunda Avrupa Birliği kurumlarının düzenleme yapma yetkisinin olmadığı durumlarda üye devletlerin mevzuatının da dikkate alınmasında yarar görülmektedir. Avrupa Birliği üyesi olan devletlerin politikalarında temel alınan

²¹¹ Pazarıcı, **a.g.e.** ss.29

²¹² Pazarıcı, **a.g.e.** ss.30

²¹³ Pazarıcı, **a.g.e.** ss. 30

²¹⁴ Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitabevi Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2009

²¹⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.116

²¹⁶ Baykal, **a.g.e.** ss.341

²¹⁷ Ahmet Güneş, **Avrupa Birliği Hukuku'na Giriş**, On İki Levha Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 2016.

sosyal devlet modeli olduğu için bu alanda ülkeler arasındaki farklılıklar göz ardı edilebilmektedir. Ulusal düzenlemelerin çoğunluğu Uluslararası Çalışma Örgütü ve Avrupa Konseyi ilkeleri ile örtüşmektedir. Bazı durumlarda üye devletlerdeki mevzuat ilkelerin de üzerinde kalmaktadır. Avrupa Birliği düzeyinde kural oluşturma aşamasında ulusal düzenlemeler büyük önem arz etmektedir.²¹⁸

Sonuç olarak Avrupa Birliği Hukuku'nun kaynakları açısından baktığımızda ulusal ve uluslararası hukuktan farklı kendine özgü bir normlar hiyerarşisine sahip olduğunu görmekteyiz. Lizbon Antlaşması Avrupa Birliği Hukuku'nun bu kaynaklarına iki açıdan katkı sağlamıştır. İlk olarak Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı kurucu antlaşmalar ile eşit hukuksal öneme sahip kılınmış ve birincil hukuk ile aynı seviyeye taşınmıştır.²¹⁹ Avrupa Birliği Antlaşması'nın 6. Maddesi bu konuya açıklık getirmektedir. “Birlik, 12 Aralık 2007 tarihinde Strazburg'da uyarlandığı haliyle, Antlaşmalarla aynı hukuki değere sahip olan 7 Aralık 2000 tarihli Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nda yer alan hakları, özgürlükleri ve ilkeleri tanıır.”²²⁰ İkinci olarak, ikincil hukuk kendi içerisinde bir derecelendirmeye gitmiştir. Lizbon Antlaşması birlik işlevleri bakımından daha anlaşılır bir normlar hiyerarşisi getirmiştir.²²¹ Lizbon Antlaşması ile yasama tasarrufları ile yasama dışı tasarrufları birbirinden ayrılmıştır. Yasama dışı tasarruflar ise yetki devrine dayanan tasarruflar ve uygulama tasarrufları olarak kendi içerisinde ikiye ayrılmıştır.²²² Bu tasarrufların hiyerarşik bakımdan üstten alta doğru sıralanması; yasama tasarrufu, yetki devrine dayanan tasarruf ve uygulama tasarrufudur.²²³ Neticede Avrupa Birliği Hukuku'nun kaynakları Lizbon Antlaşması sayesinde biraz da olsa iyileşme göstermiştir. Yukarıda bahsedilen normlar hiyerarşisi ve doğurduğu sonuçlara Avrupa Birliği hukukunun uygulama ve yorumlanmasını görev edinen ABAD tarafından netlik kazandırılması gerekmektedir.

Bu bölüme kadar; Avrupa Birliği'ni meydana getiren kurucu antlaşmalar temelinde zamanla birliğin sınırlarının genişlemesi ve Avrupa Birliği organlarının birbirleri ile etkileşimi detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Avrupa Birliği Hukuku'nun

²¹⁸ Semih Serkant Aktuğ, Uğur Çelik, “Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Birliği İş Hukuku'nun Kaynakları ve Temel Özellikleri”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2013.

²¹⁹ Baykal, **a.g.e.** ss.359

²²⁰ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.5

²²¹ Baykal, **a.g.e.** ss.354

²²² Baykal, **a.g.e.** ss.354

²²³ Baykal, **a.g.e.** ss.359

doğuşu, münhasır ve paylaşılan yetkilerle birlikte birincil ve ikincil hukuk kaynakları çerçevesinde incelenmiştir. Bunlar kapsamında yerel yönetimler konusu ele alınacak olup yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, yerel özerklik, subsidiarite ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan bahsedilecektir.

3.2. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler, bir arada yaşayan bireylerin ortak gereksinimlerini gidermek amacıyla var olan kurumlardır. Avrupalı toplumlarda yerel yönetimler, merkezi hükümete karşı bir bölgenin bağımsızlık elde ederek güçlenmesiyle meydana gelmiş ve 12. yüzyıldan bugüne kadar var olmuştur. 30 yıl savaşlarının olduğu yıllarda (1618-1648) kentlerin çoğunluğu eski etkisini kaybettiği için yerel topluluklar, Kutsal Roma imparatorundan ayrılarak bölgelerdeki prenslere bağlanmışlardır. 16. yüzyıldan beri imparatorlukların merkezi yönetimlerinin güçlenmesi bölgesel yönetimlerin merkezin etkisi altına girmelerine neden olmuştur. 17. yüzyılda yerel yönetimler demokratikleşme hareketiyle birlikte güç kazanmaya başlamıştır.²²⁴

Yerel yönetimler başlangıçta tarihsel ve sosyal bir kavram olarak komün biçiminde ortaya çıkmıştır. Klasik mahalli idareler, belli bir insan topluluğunun bir arada yaşamasının ortaya çıkardığı ihtiyaçların kendileri veya kendilerinin seçtiği organlar eliyle giderilmesi olgusuna dayanmaktadır.²²⁵ Ortaçağda ise gelişen ticaret ile birlikte Avrupada merkezi idarenin güçlenmesi ile güç kaybeden komünler özerkliklerini yitirmişlerdir. Yerel yönetimlerin gelişimi süresince merkezden ve merkezin kontrolünden kurtulmaya çalışılmıştır.²²⁶

1980'li yıllar, Avrupa ülkelerinde yerelleşmenin hız kazandığı bir dönem olmuştur. Avrupa Birliği amaçlarına ulaşabilmek için yerel yönetimlerin elinde bulundurduğu güçten faydalanmak istemektedir. Bu dönemde ortaya çıkan gelişmeler, yerelleşmenin ülkelerin toprak bütünlüğüne ve milli birliğine fayda sağlayacağı

²²⁴ Yeter Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 2014.

²²⁵ Mehmet Karaarslan, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Doktora Tezi**, Ankara, 2007

²²⁶ Karaarslan, **a.g.e.** ss.14

yönünde bir fikir doğurmuştur.²²⁷ Avrupa Birliği örgütlenmesinin entegrasyon sürecine girmesi ile birlikte, Avrupa Birliği'ne üye devletlerin yönetim yapıları ve bakış açıları ciddi bir değişimin başlangıcına neden olmuştur.

Batılı toplumlarda yerel yönetimler bölgesel karşıt görüş terimiyle ilişkilidir.²²⁸ Yerel kavramı genellikle yerel yönetim sınırları dahilinde yaşayan halkın bir alanla olan etkileşimini anlatmak için kullanılmaktadır.²²⁹ Yerel yönetim alanında yapılan bir başka tanım ise, belirli bir belde yaşayan insanların, ortak ihtiyaçlarını, kendi yönetimlerinde karşılamaları şeklindedir.

Yerel yönetimlerin belli başlı özellikleri;

- Anayasal açıdan merkezi idareden ayrılmış bir yerel kurumun varlığı,
- Yerel Yönetim kurumunun kendine özgü bütçesinin olması,
- Kendisine has yeterli uzman personel ihtiyacının karşılanması,
- Halk tarafından seçilmiş bireylerden meydana gelen yerel meclisin bulunması,
- Merkezi idarenin tek fonksiyonu, yerel yönetimleri denetim yetkisinin varlığı

olup bunun dışında yerel yönetimler üzerinde bir etkisinin bulunmamasıdır.²³⁰

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden farklı olarak yerel düzeydeki sorun ve ihtiyaçlara yakın olma özelliğine sahiptir. Yerel yönetim demokratik kurum olmanın yanında topluma verimli hizmet sunmak zorunda olan bir kurumdur. Yerel yönetimlerin ayırt edici özelliği devlet ve vatandaşlar arasında ara yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır.²³¹ Bu kuruma diğer organlarda olmayan bazı özellikler verilmektedir. Bunlar; yerel yönetimlerin bir ülke ya da federal sistem içerisinde açıkça belirlenen sınırlarının olması, vergi koymak da dahil olmak üzere bağlayıcı kararlar almaları, yerel yönetimlerin yerel yani kendi kendini yönetme gücüne sahip olması ve son olarak seçilmiş yöneticiler tarafından yönetilip kararlarının belediye meclisleri tarafından alınmasıdır.²³²

²²⁷ Uysal Kerman, "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 2009.

²²⁸ Çiçek, **a.g.e.**, ss.55

²²⁹ Turgut Demirci, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Konya, 2006.

²³⁰ Demirci, **a.g.e.** ss. 31

²³¹ Murat Aydın, **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları, 2008.

²³² Aydın, **a.g.e.**, ss.33

Yerel yönetimler halka en yakın yönetim biçimidir. Merkezi yönetimden önce gelmekle birlikte demokrasi anlamında da üstünlük sağlamaktadır.²³³ Yerel yönetimler merkezden yerel birimlere iktidarın dağılımını sağlayarak özgürlük kavramına katkıda bulunmaktadır. Yerel yönetimler yerel katılım olanakları sağlayarak eşitliği gerçekleştirmektedir. Topluluğun gereksinimlerinin giderilmesi için kararların alınmasını ve faaliyetlerin oluşmasını gerçekleştirerek refah kavramını ortaya çıkarmakta olup topluluğun ihtiyaçlarına uygun ve halka dönük hizmet sunmak zorundadırlar.²³⁴

Yerel yönetimler yerel demokrasinin geliştirilmesindeki temel siyasal katılım ve hizmet birimleri olarak, yerel halkın ihtiyacını en iyi şekilde gören ve ona yönelik hizmet üreten birimlerdir. Bu durum kamu kaynaklarının daha yerinde kullanımına da imkan tanımakta olup her hizmet yerel yönetimlerin görevine alınmayacağı gibi çok büyük mali güç gerektiren hizmetler de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmek durumundadır.²³⁵ Yerel yönetimler idari ve siyasi yönü olan kurumlardır. Bu sebepler şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi politik ve yönetsel değerlerin yaşama geçirilmesine ve böylece demokrasinin kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır.²³⁶ Demokrasiyi ülke genelinde yaşatabilmenin ilk adımı yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi ile mümkün olmaktadır.²³⁷

Avrupa Birliği'nin tarihine bakıldığında yerel yönetimlere dair belli başlı düşünceler ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki; yerel yönetimlerin Avrupa Birliği karşısında zayıf kalacağı kaygısıdır. Diğerleri ise ileriki dönemlerde kendi içerisinde güçlenen yerel yönetimlerin ayrı bir siyasi güç olabileceği endişesidir.²³⁸ Bu iki zıt düşünce kamuoyuna yansımaktadır. Yerel yönetimler Avrupalı toplumların temel yapı taşlarıdır. Yerel yönetimler ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte devlet yapılanmaları içerisinde de farklılık göstermektedir.²³⁹ Avrupa Birliği'nin ulus üstü

²³³ Selahattin Yıldırım, **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Kent Basımevi, 1993.

²³⁴ Yıldırım, **a.g.e.** ss.4

²³⁵ İbrahim Güray Yontar ve Yunus Emre Özer, "Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2018.

²³⁶ Murat Aygen, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme:Türkiye Örneği", **Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:10, 2017

²³⁷ Yusuf Pustu, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:57

²³⁸ Cebe, **a.g.e.** ss.7

²³⁹ Sarya Baran, **Demokrasi Mücadelesinde Yerel Yönetimler**, Aram Yayıncılık, İstanbul, 2003.

bir yapılanmaya sahip olması nedeniyle üye ülkelerin tüm siyasi süreçleri birlik hukukundan ve otoritesinden etkilenmektedirler. Avrupa Birliği'ni oluşturan duygu Avrupa'da barış ve demokrasinin devamlılığını sağlamaktır. Avrupa Birliği'nin yerel özerklik ilkesini benimsemesiyle, merkeziyetçi anlayışların terk edilmesi zorunlu hale gelmekle birlikte statükocu bireylerin ve toplumların kapasitelerini sınırlandıran yapılar yerini artık güçlü yerel yönetimlere bırakmış ve yerel yönetimler Avrupa Birliği için hassas konulardan biri haline gelmişlerdir.

3.2.1.Yerel Özerklik

Avrupa'da demokratik bir yaşam biçimi benimseyen Avrupalılar geleceğin Avrupası'nı kurma düşüncesinde özerklik kavramına büyük önem vermişlerdir. Özerklik, kişi ya da grupların kendilerine ait görev ve yetkileri hareket serbestliği içinde bağımsız olarak yerine getirerek varlığını sürdürmesidir.²⁴⁰ Özerklik ile asıl amaç merkezi yönetimin sebep olduğu sorunların ortadan kaldırılması ve merkezin onayını beklemeden hizmetlerin hızlı bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır.²⁴¹ Yerel özerklik kavramı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3.maddesinde şöyle tanımlanmıştır. "Yerel makamların kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamı taşır". Bu tanımdan hareketle yerel yönetim birimlerinin merkezle ve halkla ilişkisi açısından iki yönü dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkisine göre, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için; merkezi ve yerel yönetimlerin temel fonksiyonlarının ayrılması, yerel yönetimlerin mali durumlarını güçlendirici önlemlerin alınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeye indirilmesi gerekmektedir.²⁴² İkinci olarak yerel yönetimlerin halkla

²⁴⁰ Görmez, a.g.e. ss. 248

²⁴¹ Görmez, a.g.e. ss. 248

²⁴² Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:12, Sayı:21,2009.

olan ilişkisi ise seçimle gelen yerel yönetim birimlerinin bölge halkını tam anlamıyla temsil edebilmeleri anlamını taşımaktadır.²⁴³

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendilerine özgü politika geliştirme, yenilik ortaya çıkarma ve bunları uygulama konusunda takdir yetkisine sahip olması olarak da tanımlanmaktadır.²⁴⁴ Yerel özerklik, yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran bir kavramdır.²⁴⁵

Yerel özerklikte, yerel yönetimlerin belli yasal sınırlar içinde, kendi organları eliyle yönetsel anlamda karar alabilmeleri söz konusu olmaktadır. Bu durumun ortaya çıkabilmesi için sağlanması gereken şartların bazıları;

-Özerk yerel yönetim ilkesi anayasa ve yasalarda yer almalıdır.

-Yerel yönetimlere kendilerine has mali kaynak sağlanmalıdır.

-Temel normlar merkezi yönetim tarafından belirlense dahi yerel yönetimler kendi iç yapılarını serbetçe belirlemelidir.

-Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi tümüyle kaldırılmalı ve buna karşılık merkezden belirlenen yasalara uygunluk denetimi uygulanmalıdır.²⁴⁶

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki pozisyonunu ve gücünü belirleyen en önemli unsurlardan biri yerel özerklidir. Çünkü bu kavram söz konusu yönetim seviyeleri arasındaki ilişki, sorumluluk ve yetki paylaşımını kapsamaktadır.²⁴⁷ Yerel yönetimlerin kazanmış olduğu yapı, her ülkenin kendi tarihsel, siyasal ve toplumsal yapısına göre farklılık göstermekte olup farklı ülkelerde yerel yönetimlerin özerklik dereceleri, görev, sorumluluk ve yetki alanları da çeşitlilik arz etmektedir.²⁴⁸

²⁴³ Görmez, a.g.e. ss.249

²⁴⁴ Ulusoy, a.g.e. ss.263

²⁴⁵ Başak Koyuncu, "Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2000.

²⁴⁶ Vasfiye Çelik ve diğerleri, "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı: 2, 2008.

²⁴⁷ Aygen, a.g.e. ss.259

²⁴⁸ Abdullah Çelik, "Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, 2013

Özerk yapı söz konusu olduğu zaman sınırlarının neler olduğu anayasa ve yasalarla belirlenmelidir. Özerkliğin sınırlarının anayasa ve yasalarla değerlendirme biçimi vesayet denetimi olarak adlandırılmaktadır.²⁴⁹ Yani yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından yasal düzenlemelerle sınırlı olarak denetlenmesi durumudur. Özerklik ve idari vesayet denetiminin genişliği ya da darlığı arasında ters orantı olduğu; birinin genişlemesi durumunda diğ erinin daralacağı ifade edilmekle birlikte bu ters ilişki merkezi yönetimin idari vesayet denetimini yumuşatmasıyla son bulabilir.²⁵⁰ İdari vesayet yetkisi özerkliğ e engel olmadan onu koruyucu ve geliştirici bir rol üstelenebilir. Fakat katı bir vesayet denetimiyle merkez kendi dışındaki kuruluşların serbestçe örgütlenmesini ve faaliyette bulunmasını kısıtlıyorsa bu durumda özerkliğin varlığından söz etmek doğru olmayacaktır. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi yerel birimlerin aldığı kararlar üzerinde kaldırma ve erteleme şeklinde, eylemleri ve personeli üzerinde ise fiili denetim biçimindedir.²⁵¹

İdari vesayet ve hiyerarşi birbirinden bağımsız farklı iki kavramdır. Şöyle ki hiyerarşi tek tüzel kişilik arasında bütünlüğü sağlarken, idari vesayet merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasında yani iki ayrı tüzel kişilik arasında bütünlüğü sağlamakla birlikte aralarında ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır.²⁵²

Özerk yerel yönetimler en etkili hizmet üretme mekanizmaları olarak yer almaktadırlar.²⁵³ Yerel özerklik kavramı denildiğinde çağdaş yerel yönetimlerin temel özelliklerinin başında özerkliğin üç biçimi olan siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerklik gelmektedir.²⁵⁴

²⁴⁹ Görmez, a.g.e. ss. 251

²⁵⁰ Semih Mustafa Önen ve İhsan Eken, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:15, Sayı:56, 2016.

²⁵¹ <http://www.tuicakademi.org/idari-vesayet/> (Erişim Tarihi:12.06.2019)

²⁵² Cahit Dönmez, “İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması”, **Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 3, 2012.

²⁵³ Yontar, a.g.e. ss.101

²⁵⁴ Görmez, a.g.e. ss. 249

3.2.1.1. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarması yetkisine sahip olmasını ve bağımsız davranmasına imkan veren bir yapıyı tanımlamaktadır.²⁵⁵ Siyasi özerklik genellikle federal devletlerde ve anayasalarında ulusal kimliğe kavuşamayan yerel birimlere tanınmış olan yönetim şeklidir.²⁵⁶ Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri siyasi kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır.²⁵⁷

3.2.1.2. İdari Özerklik

Yerel yönetimlerin karar organlarının serbest seçimle oluşması, organların göreve gelmesi ve görev süreleri boyunca görevden alma, uzaklaştırma gibi durumlara karşı yargısal güvenceye sahip olmaları idari özerkliği tanımlamaktadır.²⁵⁸ Özerk bir kurum ya da kuruluş kesin karar alma yetkisine sahip olup bu kararlar üst makamların onayına tabi olmamalıdır. Aynı zamanda yerel yönetim çalışanları merkezi yönetim karşısında bağımsız olması da karar organlarının bağımsızlığını göstermektedir.²⁵⁹ İdari özerklikten söz edebilmenin en önemli şartları; organlarının seçimle göreve gelmesi ve organların kararlarını serbestçe uygulayabilmesi olup bu durumun yerinden yönetim ilkesinden hareketle oluşturulduğunun ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğunun göstergesidir.²⁶⁰ İdari özerkliği tesis etmek açısından karar organlarının seçimle iş başına gelmesi tek başına yeterli olmamaktadır. Bu organların yürütülebilir nitelikte karar almaları gerekmektedir. Bu ise, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin derecesi ve kapsamı ile yakından ilişkilidir.²⁶¹ Yani merkezi yönetimin yoğun denetimi ile yerel özerklik arasında ters yönlü bir ilişki söz konusudur. İdari özerkliğin koşulları arasına halk katılımını da eklemek gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin kendi kendilerine yönetilmelerinin

²⁵⁵ Görmez, **a.g.e.** ss. 249.

²⁵⁶ Rafet Çevikbaş, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 475, 2012

²⁵⁷ Ulusoy, **a.g.e.** ss.263

²⁵⁸ Görmez, **a.g.e.** ss. 249

²⁵⁹ Çelik, **a.g.e.** ss. 21

²⁶⁰ Görmez, **a.g.e.** ss.250

²⁶¹ Aygen, **a.g.e.** ss.260

altında seçilmiş organların serbestçe karar alıp uygulamasının da yanında halkın yönetime katılması da yatmaktadır.

3.2.1.3. Mali Özerklik

Mali özerklik, yerel yönetimlerin merkezi yönetime ihtiyaç duymadan serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarını elinde bulundurmasıdır.²⁶² Yani yerel yönetimlerin kendilerine has haklarından ziyade devlet bütçesinden ayrı bir bütçeye ve bağımsız gelir kaynaklarına sahip bulunmasını ifade etmektedir.²⁶³ Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile mümkün olmaktadır. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, kendi gelir kaynaklarını yaratıp bağımsız bir bütçeye sahip olmaları yerel demokrasi için oldukça önemlidir.²⁶⁴ Yerel yönetimlerde mali özerkliğin sağladığı faydalardan bazıları; yerel yönetimlerin gelir ve harcama yapabilme konusunda serbestliği, yerel yönetimlerin gelirleriyle ilgili hızlı ve etkili kontrol sistemi geliştirebilmesi, devletin ekonomiye daha az müdahale etmesiyle birlikte özgürlük ve demokrasinin olumlu yönde gelişimidir.²⁶⁵ Mali özerklik, sadece yerel yönetimlerin vergi toplamasını ya da yerel vergilerin oranını merkezi yönetim müdahalesinden uzak belirlemesini değil aynı zamanda harç ve ücretlerini de belirleyebilmesini ifade etmektedir.²⁶⁶ Mali açıdan özerk bir yerel yönetim yerel demokrasinin sağlıklı işleyebilmesinin temel koşullarından birisidir. Bu sebeple idareler arası mali ilişkiler yönünden hizmet sunumunda en üst noktaya ulaşılarak kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması önemlidir.²⁶⁷ Yerel yönetimlerin mali güçlerinin noksanlığı bağımsızlıklarının kısıtlanmasına ve merkezi yönetimin daha fazla müdahil olmasına sebebiyet verdiği için özerklik hizmetlerde etkinliği ve verimliliği sağlamanın en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır.²⁶⁸

²⁶² Görmez, **a.g.e.** ss. 250

²⁶³ İrfan Türkoğlu, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:17-18, Sayı: 26, 2013.

²⁶⁴ Pustu, **a.g.e.** ss. 129

²⁶⁵ Ahmet Akbulut ve Recep Tekeli, “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2016

²⁶⁶ Ulusoy, **a.g.e.** ss. 264

²⁶⁷ Görmez, **a.g.e.** ss. 250

²⁶⁸ Türkoğlu, **a.g.e.** ss. 42

3.2.2. Subsidiarite İlkesi

Avrupa Birliği'nin, üye olan ülkelere karşı bağlayıcı kararlar vermesinin önünde var olan belki de en önemli sebep yerindelik (subsidiarite) ilkesidir. Bu ilke bölgesel ve yerel yönetim yapılarına daha fazla yetki aktarılmasını gerçekleştirerek mali ve idari bağımsızlıklarının artırılmasını amaçlamaktadır.²⁶⁹

Avrupa Birliği'nin yetkilerinin çerçevesi yetkilendirme ilkesine bağlıdır. Birlik yetkilerinin kullanılması ise orantılılık ve katmanlı yetki ilkelerine tabi olmaktadır. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5(3) maddesi bu konuyu düzenlemektedir. İlgili antlaşma maddesi gereğince yerindelik (subsidiarite) ilkesi aşağıdaki şekilde açıklanmıştır.

Madde 5/3: “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 itibariyle birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçer. Birlik kurumları, katmanlı yetki ilkesini, Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına Dair Protokol'e uygun olarak uygularlar. Ulusal parlamentolar, katmanlı yetki ilkesine uyulmasını bu Protokol'de belirlenen usule uygun olarak sağlarlar.”²⁷⁰

Katmanlı yetki ilkesi, öncelikle Avrupa Tek Senedi ile birlikte çevre politikalarına ilişkin olarak kurucu antlaşmalara dahil edilmiştir. Daha sonra Maastricht Antlaşması ile birliğin münhasır yetkileri dışındaki diğer alanlara genişletilmiş, ‘Katmanlı Yetki ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol’ ile Amsterdam Antlaşması'na eklenmiştir. Lizbon Antlaşması'nda da ekli bir protokol olarak yer almakla birlikte, ulusal parlamentolara bu ilkenin denetim yetkisi verilmiştir.²⁷¹

Subsidiarite adı altında düzenlenen bu ilke, Avrupa Birliği ile üye devletlerarasında yetkilerin düzenlenmesine yönelik oluşturulmuştur. Bu ilke

²⁶⁹ Yüksel Demirkaya, “Avrupa Birliği'nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye'de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, Sayı:13, 2010.

²⁷⁰ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.4

²⁷¹ Ultan, **a.g.e.** ss.10

kapsamında, Birlik münhasır yetkili olmadığı durumlarda, öngörülen eylemin hedeflerinin üye ülkelerce yerel, bölgesel ya da merkezi olarak yeterli miktarda sağlanamayacağı, ancak birlik düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebileceği durumlarda harekete geçebilecektir.²⁷² Buna göre, katmanlı yetki ilkesinin yetkileri düzenleme işlevi bulunmaktadır. Bu ilke yetkinin varlığını etkilememekte, ancak var olan yetkinin uygulanıp uygulanmadığını belirlemektedir.²⁷³

Orantılılık ilkesi tarihsel olarak Avrupa bütünleşmesinin başına kadar götürülebilmekte ve AB hukukunun önemli ilkelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Ancak kurucu metinlerin içerisine dâhil edilmesi ilk kez Maastricht Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5.maddesinin 4.bendinde orantılılık ilkesi aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir.

Madde 5/4: “Orantılılık ilkesi gereğince, Birlik eyleminin içeriği ve şekli, antlaşmaların amaçlarını gerçekleştirmek için gerekli olanı aşamaz.”²⁷⁴

Katmanlı yetki ilkesi ve orantılılık ilkesi, AB'nin yetkilerinin kullanımında dikkat edilmesi gereken iki önemli ilke olarak görülmektedir. Ancak birbirlerinden bazı yönlerde farklılaşmaktadırlar. Yukarıda da belirtildiği üzere, birliğin münhasır yetki alanına giren durumlarda katmanlı yetki ilkesi kullanılmazken, orantılılık ilkesi birliğin tüm yetki alanlarını kapsamaktadır.²⁷⁵ Ayrıca katmanlı yetki ilkesi AB ile üye devletlerarasında yetkinin kim tarafından kullanılacağına yönelik bir ilişkiyi incelerken, orantılılık ilkesi yetkinin ne ölçüde kullanılacağına incelemesini yapmaktadır.

Avrupa Birliği bakımından yerellik ilkesi birlik yetkilerinin nasıl kullanılması gerektiğini düzenlemeye yöneliktir. Ortak yetki kullanımının meydana gelebileceği alanlarda Avrupa Birliği'nin yetkiyi üye olan ülkelere mi bırakacağını ya da kendisinin mi kullanacağını belirlemektedir.²⁷⁶ Oransallık ve yerellik gibi iki önemli kavram Avrupa Birliği mevzuatında ilk kez Maastricht Antlaşması ile ön plana çıkmıştır. Bu sayede, kamu hizmetlerinin daha verimli kullanılmasından dolayı demokratik olarak bölgesel düzeyde uygulanması sağlanmıştır. Yerellik ilkesi aynı zamanda Avrupa

²⁷² Ultan, **a.g.e.** ss.10

²⁷³ Ultan, **a.g.e.** ss.10

²⁷⁴ Avrupa Birliği Antlaşması, **a.g.e.**, ss.5

²⁷⁵ Ultan, **a.g.e.** ss.12

²⁷⁶ Demir, **a.g.e.** ss.76

Anayasası'nın gelişme safhalarına da işaret etmektedir. Yerel özerklik ise yerel yönetimlerin işlem yapabilmelerinin altını çizmekte ve merkezi yönetimin varlığı olmadan sorumluluklarını gerçekleştirebilmelerini belirtmektedir.²⁷⁷

Yerellik ilkesi, Maastricht Anlaşması ile özellikle belirtilmiş olsa dahi, ilk kez bu Antlaşma ile varlık bulmamıştır. Kurucu Antlaşmada ve daha sonra yürürlüğe giren EURATOM ve AET Antlaşmalarında da yetkilerin ulus üstü örgüt ile üye ülkeler arasında bölüştürülmesi dile getirilmiştir. Avrupa Parlamentosu, AB Konseyi ve Avrupa Komisyonu arasında 25 Ekim 1993'te yapılan kurumlar arası antlaşma, Yerellik İlkesinin Uygulanması Hakkında Protokol ve 1997 tarihli Amsterdam Antlaşmasına yapılan ek içinde de hizmette yerellik ilkesinin uygulanmasına ilişkin detaylı olarak yer bulmuştur.²⁷⁸ Yerellik ilkesinin tam olarak anlaşılmasında, uygulama alanı etkin rol oynamaktadır. Uygulama alanlarını; özelleştirme, ülkedeki hizmetleri devlet ile bölge arasında paylaşmak ve uluslararası düzeyde bu ilkenin uygulanmasıdır.²⁷⁹

1992 Maastricht Antlaşması'nda açıkça ortaya konulan yerellik ilkesi ile ilgili olarak kamu yönetimindeki çağdaş yönelimlerin etkisiyle önemli adımlar atılmıştır. Aslında yerelde merkezileşme modeli kurgulanarak daha güçlü bir kent yönetimi hedeflenmiştir.²⁸⁰

Yerellik ilkesinin Avrupa Birliği'nde bu kadar etkin rol oynamasının nedenleri;

-Birliğin ortak pazar düşüncesini uygulamaya koymasıyla birlikte tüm siyasal alanlara yayılan bir politika düzenleme ihtiyacı doğmuştur.

-Yerellik İlkesi bir bakıma evrensel eğilimlere karşı tepki olarak görülmektedir.

²⁷⁷ Konur Alp Demir, Hikmet Yavaş, "Kent Yönetiminin Yerelleşmesi: Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm", **Yerel Politikalar Dergisi**, 2014.

²⁷⁸ Ahmet Apan, "AB Mevzuatı'nda Yerellik(Subsidiarite) İlkesi", **Türk İdare Dergisi**.

²⁷⁹ Fatih Kırışık, "Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi**, Sayı:5, 2013.

²⁸⁰ Selma Karatepe ve diğerleri, **Yerelleşme / Merkezileşme Tartışmaları 9.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Öncü Basımevi, 1.Basım, 2015.

-Ortak pazar programı sebebiyle Birlik birinci karar düzeyinde bulunmaktadır. Bundan dolayı diğer yönetim düzeyleri ile işbirliği ve görev paylaşımı yapılması ve bunun birtakım kurallarla bağlı olması gerekmektedir.²⁸¹

Avrupa Birliği çatısı altında egemenlik haklarından doğan birtakım haklarını kaybetmekten endişe duyan ve yerel bağımsızlıklarından vazgeçmek istemeyen Alman Federe devletleri subsidiarite ilkesini kurtarıcı olarak benimsemişlerdir. Federal yapı ile yönetilen ülkelerde fazla yetkinin kullanımı yerel yönetimler eliyle gerçekleşmektedir. Bu durumda subsidiarite ilkesi federalizm kapsamında algı ve uygulanabilirlik açısından iyi sonuçlar ortaya çıkarmaktadır.²⁸²

Yerellik ilkesinin Avrupa Birliği organları lehine sonuçlar doğurması mümkün olmaktadır. İçerik olarak iki yönlü olarak karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak, aşağıdan yukarıya doğru subsidiarite ilkesi, yerel yönetimlerin argüman olarak kullandıkları merkezi otoritenin alt yönetsel birimlerin yedeğinde olduğu anlamında kullanılmaktadır. İkinci olarak yukarıdan aşağıya subsidiarite ilkesi ise Avrupa Birliği kurumlarının lehine neticeler doğurmaktadır.²⁸³

Yerel yönetimleri daha bağımsız hale getirmek gelişmiş ülkelerin ortak hedefleri ve özenle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik değerlerin başında yer almaktadır.²⁸⁴ Bu bağlamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesini, özerkliklerinin savunulmasını, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine bağlı bir Avrupa'nın kuruluşunu temel şart kabul ederek hazırlanan tasarı özerklik şartı adı altında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir.²⁸⁵

²⁸¹ Zeyrekli, **a.g.e.**, ss.58

²⁸² Karatepe, **a.g.e.** ss.48

²⁸³ Sedef Zeyrekli, Rengül Ekizceleroğlu, "Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, 2007.

²⁸⁴ Görmez, **a.g.e.** ss. 259.

²⁸⁵ Zeyrekli, **a.g.e.** ss. 53

3.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Bir siyasi birlik için Avrupa entegrasyonu süresince politikalar üretilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndan başlayarak Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı'na kadar süregelmiştir.²⁸⁶

1968 yılında daimi komite yerel özerklik ilkeleri adlı bir belgeyi kabul etmiştir. Bu belgede aşağıdaki temeller dikkate alınmıştır.

-Yerel özerkliğe saygı gösterilerek yerel yönetim birimlerinin, yönetim basamaklarından biri olarak görülmesi,

-Devletler ile komünler arasındaki ilişkilerin düzenlenerek merkezi yönetim tarafından uygulanan denetim ve gözetimin ortadan kaldırılmasının ve yasaya uygunluğunun bağımsız denetim organlarınca denetlenmesinin sağlanması,

-Yerel yaşamın kendine özgü niteliğinin korunarak belediye meclis üyelerinin ve başkanların, belirli bir siyasi grubun değil tüm halkın hizmetinde olmasının sağlanması,

-Gerçek bir komün bilincinin geliştirilerek komün özerkliğinin kamuoyuna duyurulması, benimsenmesi ve bu özerkliğe halkın sahip çıkması gerekliliği,

-Komün ekonomisine özerklik sağlanarak yasa koyucunun komünlere sağladığı kaynakların rahatça kullanılması,

-Halkın genel yararı için gerekli olan harcamaların yerel kararlara uygun yapılabilmesinin anayasalar tarafından güvence altına alınmasıdır.²⁸⁷

Avrupa Tek Senedinin yerel yönetimler bakımından önemli bir yeri vardır. Komisyon, Avrupa Tek Senedi ile ortak Pazar politikalarının hızlanmasına koşul olarak, bölgesel politikaların belirlenmesi sürecine üye ülkelerin yerel düzeyde katılımını artırarak etkinliğini geliştirmeyi amaçlamıştır. Yerellik ilkesi neticesinde Avrupa Tek Senedinde ulusal düzey altında kalan organların kabul edildiği açıkça

²⁸⁶ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Basımevi, 2015.

²⁸⁷ Mehmet Sinan Cebe, **Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**, Adalet Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, 2007.

belirtilmiştir. Avrupa Komisyonu, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi'ni kurmuştur.²⁸⁸

Avrupa'nın bütünleşme sürecinde yerelleşme ve özerklik eğilimleri kapsamında ortaya konan en önemli belgelerin başında Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı gelmektedir.²⁸⁹ Bu kapsamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına ilişkin düzenlemelere Avrupa Konseyi kapsamında 1980'li yıllarda başlanmıştır. Görüşmeler sonunda, Şartın sözleşme halinde yürürlüğe girmesine destek veren Avrupa Konseyi'ne üye olan devletlerin çoğunluğu teşkil etmesiyle, Şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985'de imzaya açılmıştır. "Yerel idarenin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur"²⁹⁰ maddesinden hareketle hazırlanan tasarı Avrupa Konseyi'nce kabul edilerek Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu şart ilk olarak Avrupa Konseyi'nin 45 devleti tarafından kabul edilmiştir.²⁹¹ Belçika'nın 2004'te, Fransa'nın da 2006'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamasıyla Avrupa Birliği ülkelerinden onaylamayan ülke kalmamıştır.²⁹²

İlgili şartın 3.maddesi çerçevesinde özerk yerel yönetim kavramı tanımlanmıştır. Bu hak doğrudan ve eşit oya dayanan seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu organlara sahip olabilen meclis ya da kurul toplantıları tarafından kullanılmaktadır. Bu maddeye göre yerel özerklik kavramının iki yönünden bahsedebiliriz. Birincisi yerel yönetim birimlerinin merkez ile olan ilişkilerini kapsamaktadır fakat bu ilişkilerin tamamen bağımsız olduğu söylenemez. İkincisi ise yerel yönetim birimlerinin bölgedeki topluluklar ve halkla olan ilişkisidir.²⁹³ Seçimle gelen yerel yönetim birimleri bölge halkını tam anlamıyla temsil edebilmelidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı önsöz ve üç temel bölümden meydana gelmektedir. Önsöz bölümünde üyeler arasında birliktelik sağlamak, idari anlaşmalar

²⁸⁸ Zeyrekli, **a.g.e.** ss.57

²⁸⁹ Görmez, **a.g.e.** ss. 259.

²⁹⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Antlaşma Metni.

²⁹¹ Görmez, **a.g.e.** ss. 260.

²⁹² Görmez, **a.g.e.** ss.260.

²⁹³ Kemal Görmez, **Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

yapmak ve yerel makamların demokratik rejim açısından önemine değinilmiştir.²⁹⁴ Ayrıca yerel makamlara geniş yetkiler vererek halka yakın, demokratik, ademi merkeziyetçi bir yapının oluşturulmasının demokratik açıdan önemi belirtilmiştir.²⁹⁵

Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun temel alması gereken anayasal zeminden bahsedilmesiyle birlikte merkezi yönetimin etkisinin azaltılması sonucunda yerel yönetimler üzerindeki denetiminin mümkün olan en düşük seviyeye çekilmesinin amaçlandığı bildirilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin yetkisine giren konulardaki esaslar vurgulanarak sorumluluğunda bulunan görevin önem derecesiyle paralel olarak gelirler sağlanmasının gerekliliği de ayrıca belirtilmiştir.²⁹⁶

İkinci bölümde, muhtelif hükümler başlığı ile birlikte, şartı imzalayan ülkelerin sorumlulukları, şartın hangi makamları kapsayacağı ve sözleşme taraflarının şartın maddelerine uyum sağlamak amacıyla mevzuatında yaptığı düzenlemeler açısından Avrupa Konseyi'ne bilgi paylaşımı mecburiyetini kapsamaktadır.²⁹⁷

Üçüncü bölüm, şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kuralları kapsamaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4.maddesi özerk yerel yönetimin kapsamını belirlemektedir. 4.madde çerçevesinde özerk yerel yönetimin kapsamı;

-Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir.

-Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde yetki alanının dışında bırakılmış olmayan ve başka bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda tam takdir yetkisine sahiptir.

-Kamu sorumlulukları genellikle vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılacaktır.

²⁹⁴ Görmez, **a.g.e.** ss. 260-261.

²⁹⁵ Görmez, **a.g.e.** ss. 261.

²⁹⁶ Hüsamettin İnaç, Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler" **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, 2015.

²⁹⁷ İnaç, **a.g.e.** ss.4

-Yerel makamlara verilen yetkiler tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen haller dışında bu yetkiler merkezi veya bölgesel makamlar tarafından sınırlandırılmaz.

-Yerel makamların merkezi ya da bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, yerel makamlara imkanlar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

-Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, kuruluş anlaşmalarında belirtilen kuruluş amacını tekrarladıktan sonra tüm maddelerdeki ilkeleri kapsar şekilde yerel yönetimlerin her türlü demokratik oluşumun temeli olduğunu kabul etmiştir. Bunun yanında vatandaşların kamu idaresinin her türlü iş ve eylemine katılma hakkını elinde bulundurduğu ve katılma hakkının kullanılmasının da yerel yönetimler aracılığıyla mümkün olduğu yinelenmiştir.²⁹⁸

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel aldığı ilkeler; şartın önsöz kısmında belirtildiği üzere demokrasi, adem-i merkeziyet ve özerklik vurgusudur.²⁹⁹Şart, yerinden yönetim oluşumlarının demokratik rejimin zeminini oluşturduğunu benimsemekte ve bu şekilde demokrasi kavramını ön plana çıkarmaktadır. Önsöz kısmında “değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek” ibaresi Özerklik Şartı'nın dayandığı temeli ortaya koymaktadır.

Avrupa Konseyi üyesi devletler, temelinde demokrasi ve yerinden yönetim ilkesi bulunan bir Avrupa düşüncesi için özerk yerel yönetimlerin korunması ve desteklenmesinin önemi konusunda fikir birliğine varmışlardır. Bu sebeple Şartı imzalayan ülkeler Avrupa'nın demokratik değerlere ve adem-i merkeziyete bağlı bir sisteme dayandığını benimsemekte ve Özerklik Şartı'nı demokrasi ve ademi

²⁹⁸ Cebe, a.g.e. ss.60-61.

²⁹⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Antlaşma Metni,

merkeziyetin gelişimine katkıda bulunmak için imzalamaktadırlar.³⁰⁰ Adem-i merkeziyet Türkçeye yerinden yönetim olarak çevrilmiştir. Adem-i merkeziyet halk için yapılacak birtakım hizmetlerin devlet eliyle değil, merkezi idare teşkilatlanması içerisinde bulunmayan ve merkezi idarenin hiyerarşisine dahil olmayan bazı kamu tüzel kişilerince yürütüldüğü bir sistemdir.³⁰¹

Şartın önsöz bölümünde somut yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin var olmasının halkla iç içe bir yönetimi oluşturacağı benimsenmekte ve bu yönüyle özerkliğin demokratik kavramlarla olan yakın ilişkisine dikkat çekilmekte, ayrıca özerkliğin demokratik bir Avrupa meydana gelmesinde öneminin yadsınamayacağı ifade edilmektedir.³⁰²

Avrupa Konseyi ile birlikte çalışan Avrupa Yerel ve Bölgesel Konferansı'nın 17-19 Mart 1992 tarihleri arasında Strazburg'da yaptığı toplantısının 18 Mart 1992 tarihli görüşmesinde Avrupa Kentsel Şartı kabul edilmiştir.³⁰³ Bu şartı diğer uluslararası metinlerden ayıran özellik, hükümetlerin göz ardı edilerek yerel yönetimler tarafından imzalamasıdır. Avrupa Kentsel Şartı'nın amaçları;

- Yerel yönetimler için yol gösterici somut bir kaynak meydana getirmek,
- İlerleyen zamanlarda meydana gelebilecek bir kentli hakları konferansı için zemin oluşturacak maddeleri belirlemek,
- Şartın ilkelerine uyan şehirler için verilebilecek ödüllere dayanak sağlamak,
- Fiziki çevre ve kanunlarıyla ilgili yaptırımlar için Avrupa Konseyi'nin bu konulara ilişkin katılımını sağlamakla birlikte Avrupa Konseyi'nin ve özellikle Avrupa Yerel ve Bölgesel İdareler Daimi Konferansı'nın kent sorunlarının çözüme kavuşmasında etkin rol üstlenmesine vesile olmaktır.³⁰⁴

Bu şartla birlikte hizmetlerin vatandaşa en yakın idari birimler tarafında yerine getirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun yanında geleceğin kentler ideali, kültürel

³⁰⁰ Muratoğlu, **a.g.e.** ss.745.

³⁰¹ Muratoğlu, **a.g.e.** ss.745

³⁰² Tahir Muratoğlu, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 69, Sayı 1-2, 2011.

³⁰³ Görmez, **a.g.e.** ss. 264.

³⁰⁴ Cemal Baş, "Avrupa Kentsel Şartı", **Türkiye Belediyeler Birliği**, Ankara, 2017.

çeşitliliği olan kentlerin temel altyapı, sağlık vb hizmetlerin sunulduğu ortak yaşayabilme alanları hedeflenmiştir.³⁰⁵

Tüm bunlar ışığında, yerel yönetimler toplumsal gelişmenin seviyesini gösterdiği için önemli bir konumdadır. Bu nedenle gelişmiş yerel ilkelere sahip toplumun gelişmiş bir toplum olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Demokratik ilkeler doğrultusunda oluşturulmuş karar organlarına sahip, yönetime vatandaşların katılımının güçlü ve etkin olduğu yetki ve sorumluluğu yerine getirebilecek ölçüde gerekli kaynaklara sahip yerel yönetim birimlerinin varlığı ile özerk yerel yönetim anlayışının hakim olduğu bir Avrupa oluşturma düşüncesi tüm konsey üyeleri tarafından kabul edilmiştir.³⁰⁶

3.3. AVRUPA YURTTAŞLIĞI

Maastricht Antlaşması ile getirilen birlik vatandaşlığı; üye olan tüm ülkelerde oturma ve serbest dolaşma hakkını, seçme-seçilme hakkını, üçüncü ülkelerde temsilciliği yok ise temsilci olan bir başka üye ülkenin diğer ülkeyi temsil etme hakkını ve Avrupa Parlamentosu bilgisi dahilinde dilekçe verme hakkını kapsamaktadır.³⁰⁷ Avrupa Birliği yurttaşlığı terimi, 1 Kasım 1993’de yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile hukuksal zemin kazanarak üye ülkelerin vatandaşları belirli hak ve sorumluluk bilinciyle Avrupa Birliği yurttaşı olma statüsüne sahip olmuşlardır. Böylece Maastricht Antlaşması ile birlik yurttaşlığı oluşturulmuştur.

Maastricht Antlaşması’nın ikinci bölümü 8.madde birlik vatandaşlığını düzenlemektedir. İlgili madde uyarınca,

Madde 8/1: “Bir üye devletin uyruğunda olan herkes birlik vatandaşdır.”

Madde 8/2: “Birlik vatandaşları bu antlaşma ile öngörülen haklardan yararlanırlar ve yükümlülöklere tabidirler.”³⁰⁸

³⁰⁵ Görmez, a.g.e. ss. 269.

³⁰⁶ Muratoğlu, a.g.e. ss.747

³⁰⁷ Tekinalp, a.g.e. ss.20

³⁰⁸ Baydarol, a.g.e. ss.11

Vatandaşlar üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşabilme hakkına sahiptirler. Maastricht Antlaşması madde 8/b’de yer alan “her birlik vatandaşı, uyruğunda bulunmadığı bir devlette yaşıyorsa o devletteki belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahiptir” hükmü Maastricht Antlaşması’nın kabulü için halk oylamasından önce Fransa’da anayasanın değiştirilmesine sebep olan bir hükümdür.³⁰⁹ Birlik vatandaşları Avrupa Parlamentosu’na dilekçe vermek ve mevcut yönetime karşı arabulucuya başvurma hakkına sahip olmuşlardır. 6 aydan beri AB ülkesinde bulunan üye ülke vatandaşları, bir AB ülkesinde belediye seçimlerinde oy kullanabilmektedirler.³¹⁰ Bunun şartı da, kendi ülkesinde belediye seçimlerinde oy vermemiş olmaktır. Avrupa Birliği’nde daha önce 6 üye ülkede, yalnızca yerel seçimlerde diğer ülkelerin vatandaşları oy kullanabilmişlerdir. 4 üye ülkede ise seçme seçilme hakkı topluluk dışındaki ülke vatandaşlarına da tanınmıştır. İrlanda’da bu hak, 1972 den bu yana en az 6 ay ikamet eden yabancılara, Hollanda’da 5 yıl bir bölgede oturan yabancılara tanınmıştır. Portekiz’de ise 1989’dan bu yana bütün yabancının yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı vardır. İspanya ve İngiltere ise bu hakkı sınırlı tutmuştur. İrlanda, Danimarka, Hollanda ve Portekiz’de bir AB vatandaşı belediye başkanı da olabilmektedir.³¹¹

Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın ikinci kısmı birlik vatandaşlığı ile ayrımcılık yapmama konularını düzenlemiştir. ABİHA’nın 18.maddesine göre, “antlaşmalarda öngörülen belirli hükümlere hanel gelmeksizin uyrukluktan kaynaklanan nedenlerle yapılan her türlü ayrımcılık yasaktır.”

Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma’nın 20.maddesinin 2.fıkrası birlik vatandaşlarının haklarını ele almıştır. İlgili maddeye göre,

Madde 20/2: “Birlik vatandaşları, antlaşmalarda öngörülen haklardan yararlanır ve yükümlülöklere tabi olur. Birlik vatandaşları, diğer hakların yanı sıra, aşağıdaki haklara sahiptir:

-üye devletlerin topraklarında serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkı,

³⁰⁹ Karluk, a.g.e. ss.36

³¹⁰ Karluk, a.g.e. ss.38

³¹¹ S.Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 8.Baskı, Betaş Yayınları

-ikamet ettikleri üye devlette, o devletin vatandaşlarıyla aynı şartlarda, Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı,

-uyruğu olduğu üye devletin temsil edilmediği üçüncü bir ülkenin topraklarında, üye devletlerden herhangi birinin diplomatik veya konsolosluk makamlarınca, o üye devletin uyruklarıyla aynı şartlarda korunma hakkı,

-Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme, Avrupa Ombudsmanına başvurma ve birlik kurumlarına ve danışma organlarına antlaşmaların dillerinden birinde başvurma ve aynı dilde cevap alma hakkı. Bu haklar, antlaşmalarda belirlenen şartlar ve sınırlar çerçevesinde ve bu antlaşmalara uygun olarak kabul edilmiş tedbirler vasıtasıyla kullanılır³¹²

ABİHA 22.maddenin 1.bendinde “uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden birlik vatandaşlarının ikamet ettiği üye devlette, o devletin uyruklarıyla aynı şartlarda, yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkına sahiptir. Bu hak, Konsey'in özel yasama usulü uyarınca ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliğiyle kabul ettiği kurallara uygun olarak kullanılabilir.”³¹³

Birlik vatandaşlarının gerekli durumlarda birliğin bazı yetkili organlarına başvuru yapma hakkı da bulunmaktadır. ABİHA antlaşmasının 24.maddesine göre; her birlik vatandaşı Avrupa Parlamentosu'na dilekçe verme hakkına ve Ombudsmana başvurma hakkına sahip kılınmıştır.

Avrupa yurttaşlığı ulus devlet yurttaşlığını yok etmenin aksine ulus devlet yurttaşlığını tamamlayan niteliktedir. Avrupa yurttaşlığı doğum ile başlayıp geleneklerle gelişip üye ulus-devlet yurttaşlıklarından farklılık arz etmektedir. Avrupa yurttaşlığı ırk, din, dil ayrımlarını ortadan kaldırıp, farklılıklar içinde her alanda bütünleşme sağlamaktadır. Bu konuda yapılan en önemli gelişme Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı Belgesi ile yurttaşların hakları yasal bir belgede toplanmıştır.³¹⁴

³¹² Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.8

³¹³ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **a.g.e.**, ss.9

³¹⁴ Özgül Arısoy, “Avrupa Birliği Kimlik Oluşumuna Çözüm Olarak Avrupa Birliği Anayasası”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Kütahya, 2010.

Temel haklar, çalışma ve hayat şartlarının düzeltilmesi, sosyal koruma durumundan faydalanma, insan kaynaklarının farklılaştırılması, fakirlik karşısında mücadele etmek, iş hayatında kadın ve erkeklerin eşit haklara sahip olması gibi sosyal konuları da kapsamaktadır. Temel hakların arasında kültürel farklılığın koruma altına alınması, halk sağlığının korunması ve çevresel düzenlemelerin desteklenmesi de bulunmaktadır. Temel Haklar Şartı vatandaşların tüm hak ve özgürlüklerini bir arada toplayarak bu hakların değerini belirlemiş ve bunlara uyulmadığında vatandaşların Lüksemburg topluluk mahkemesine başvuruda bulunabilmesinin önündeki engeli kaldırmıştır.³¹⁵

3.4. MALİ YARDIMLAR

Avrupa Birliği mali yardımlarının tarihi, Avrupa Topluluğunu kuran antlaşmalara kadar gitmektedir. AKÇT'yi kuran Paris Antlaşması'nda kömür ve çelik ürünlerindeki yatırımlarla ilgili olarak mali yardım konusu farklı bir başlık olarak incelenmiştir.³¹⁶ Buna göre Komisyon, Topluluk içi girişimlerde yardımlar yaparak yatırım programlarının devamlılığına yardımcı olmasının yanında Konseyin izni ile üretimin çoğaltılmasına ve maliyetlerinin en aza indirilmesine ya da ürünlerin pazarlamasındaki engellerin kaldırılmasına doğrudan etkili olacak imkanların finanse edilmesine katkıda bulunabilecektir.³¹⁷

1957 Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Yatırım Bankası uzun vadeli finansman imkanı sağlayarak Avrupa Birliği'ne destek olmaktadır. Üye ülkelerin entegrasyonuna, gelişmesine, ekonomik açıdan uyum göstermelerine fayda sağlamakla birlikte tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahiptir. Finansman faaliyetleri bankanın öz kaynaklarından sağlanmaktadır. Banka kredilerinin önemli bir kısmı enerji alt yapı sanayi gibi alanlara yönelmektedir.³¹⁸

³¹⁵ Annie Gruber, "Avrupa Birliği'nin İşleyiş Sürecinde Avrupa Yurttaşlığı", **Türk Anayasası'nın Avrupa Anayasası'na Uyum Sorunu Sempozyumu İkinci Oturum.**

³¹⁶ Karabacak, **a.g.e.** ss.69

³¹⁷ Özdoğan, **a.g.e.** ss.5

³¹⁸ Özdoğan, **a.g.e.** ss.6

Avrupa Birliği bütçesinden yapılan yardımlar ve Avrupa Yatırım Bankası'ndan yapılan yardımlar AB'nin üye olan ülkelere yaptığı mali yardımları oluşturmaktadır.³¹⁹ Avrupa Birliği mali yardımları, Birliğin ortak eylemlerinin finanse edilmesi amacıyla ortaya çıkarılmıştır. Mali yardımların üye ülkelere nasıl dağıtıldığına baktığımız zaman ekonomik açıdan güçsüz olan ülkelere öncelik verildiği görülmektedir.³²⁰ Avrupa Yatırım Bankası tarafından yapılan mali yardımlar;

- Haberleşme ve ulaştırma ile ilgili alt yapının geliştirilmesi,
- Sanayinin geliştirilmesi amacıyla yapılan uygulamalar,
- Enerjinin üretim ve dağıtımından sorumlu uygulamalar,
- Hayat standardının geliştirilmesi için bahsi geçen uygulamalar,
- KOBİ'lerin desteklenmesine yönelik projeler.³²¹

Avrupa Birliği bütçesinden yapılan mali yardımlar ise; ortak tarım politikası ve uyum politikası çerçevesinde yapılmaktadır.³²² Uyum Politikasının asıl hedefi Avrupa Birliği'nde mevcut bulunan farklılıkları ortadan kaldırmaktır. Bundan dolayı yapısal fonlar ve uyum fonu uyum politikasının temelini oluşturmaktadır.³²³

Avrupa Birliği iletişimde olduğu birtakım ülkelere ya da ülke gruplarına mali yardımlar sağlamaktadır. Yardım yapılan ülkelerin bazıları Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri, Akdeniz Ülkeleri, Merkezi ve Doğu Avrupa Ülkeleridir. Bu yardımlar Avrupa Yatırım Bankası'nın kredi kaynakları ya da Avrupa Birliği'nin bütçesi ile yapılmaktadır.³²⁴

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 311.maddesinde yer alan "diğer gelirler saklı kalmak kaydıyla, bütçe tamamen öz kaynaklardan finanse edilir"³²⁵ maddesi ile birliğin finansmanını tamamen öz kaynaklara bağlamıştır. Öz kaynaklar, gümrük vergilerini içine alan ve %25'i tahsilat maliyet kalemi olarak AB bütçesine gelir yazılan geleneksel öz kaynaklardan, üye olan her ülkenin uyumlaştırılmış Katma Değer Vergisi matrahından alınan gelirlerden ve Komisyon

³¹⁹ Hülya Tuğrul, Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye", Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslar arası Ekonomik ilişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

³²⁰ Tuğrul, a.g.e. ss.5

³²¹ Tuğrul, a.g.e. ss.6

³²² Özdoğan, a.g.e. ss.17

³²³ Tuğrul, a.g.e. ss.19

³²⁴ Tuğrul, a.g.e. ss.24

³²⁵ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, a.g.e., ss.125.

eliyle hesabı yapılan bahsi geçen yıla ait Gayri Safi Milli Gelir kaynağından ortaya çıkmaktadır.³²⁶

Avrupa toplulukları bütçesinden hibe ya da özel şartlı kredi olarak kaynak oluşturulabilmektedir. AB harcamalarının büyük bir bölümünü tarım harcamaları, yapısal harcamalar, iç politikalar ve idari harcamalar oluşturmaktadır.³²⁷ Üye ülkelerin yaptığı harcamalar ilk olarak komisyon olmak üzere Avrupa Birliği organlarının denetiminden geçmektedir. Tarım harcamaları topluluğun ortak tarım politikası çerçevesinde yürütülmektedir. Bu politika dahilinde bitkisel ve hayvansal ürünler ile farklı harcama kalemleri sayesinde piyasaların düzenlenmesine katkı sağlanmaktadır.³²⁸

Yapısal harcamaların ana fonksiyonu ise; mali ve sosyal uyumun sağlanması amacıyla gelişmişlik düzeyi arasında bulunan farklılıkları en aza indirmektir. Mali araçlar, yapısal ve uyum fonu olmak üzere dört temel yapıdan meydana gelmektedir.

Yapısal fonlar;

- Avrupa Sosyal Fonu,
- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu,
- Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu,
- Balıkçılığı Yönlendirme Finansman Aracı'dır.³²⁹

Uyum Fonu ise, Maastricht Antlaşması ile kurulmuştur. Maastricht kriterlerine uyum sağlamak zorlanabilecek üye devletler için tasarlanmıştır. Bu alana giren Portekiz, İspanya, Yunanistan ve İrlanda için çevre ve ulaştırma alanlarına hibe amaçlı maddi destek sağlanmaktadır.³³⁰

Birlik kurumlarının harcamaları yedi yıllık bir plan kapsamında sağlanan yıllık bütçelerle düzenlenmektedir. Mali planlar, bütçe harcamalarının en üst noktasını belirlemektedir.³³¹ Üçüncü ülkelere yönelik mali yardımlar kapsamında, katılımdan

³²⁶ Özdoğan, a.g.e. ss.7

³²⁷ Karabacak, a.g.e. ss.72

³²⁸ Habib Yıldız, Fatih Yardımcıoğlu, "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", **Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Dergisi**, Cilt:9, Sayı:4, 2005.

³²⁹ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği'nin Mali Yardım Prosedür ve Teknikleri ve Türkiye İle Mali İşbirliği", **T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2004.

³³⁰ Karabacak, a.g.e, ss.20

³³¹Sevtap Özdoğan, "AB Mali Yardımları ve Eşleştirme: Türkiye ve Diğer Aday Ülkelerin Tecrübelerinin Karşılaştırılması", **Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Denizcilik Uzmanlık Tezi**, 2014.

önce yapılan yardımlar olarak Afrika, Karayip ve Pasifik ülkelerine, Akdeniz ülkeleri ile Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerine, Asya ve Latin Amerika ülkelerine hibe özellikli kaynak temin edilmektedir.³³²

Barcelona Konferansı ile onaylanan Akdeniz Kalkınma Yardımları (MEDA) Avrupa Akdeniz Ortaklığı'nın sürdürülmesinde ana mali etken olarak rol oynamıştır. MEDA, 2010 yılına kadar Akdeniz bölgesinde serbest bir ticaret alanının oluşturulması hedefiyle bölgedeki ülkelere ekonomik açıdan mali destek sağlanması gereksiniminden dolayı ortaya çıkmıştır. Bu programın kapsadığı ülkeler, Malta, Cezayir, Lübnan, Kıbrıs, İsrail, Mısır, Ürdün, Fas, Suriye, Tunus, Türkiye, Gazze ve Batı Şeria'daki işgale uğrayan topraklar olarak belirlenmiştir.³³³

Sekiz merkezi ve Doğu Avrupa ülkesi (MDAÜ), Güney Kıbrıs ve Malta'yı da içine alarak 1 Mayıs 2004'de Avrupa Birliği'ne dahil olmuşlardır. 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan'da katılmasıyla birlikte bu ülkelere Avrupa Toplulukları bütçesinin katılım öncesi yardımlar başlığı altında, Katılım Öncesi Yapısal Politika Aracı (ISPA), Tarım ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Katılım Programı (SAPARD) ve Polonya ve Macaristan Ekonomilerinin Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Destek Programı (PHARE) isimli programlar oluşturulmuştur.³³⁴

³³² Özdoğan, **a.g.e.** ss.13

³³³ Karabacak, **a.g.e.** ss.24

³³⁴ Karabacak, **a.g.e.** ss.27

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM YAPILARI

20.yy Avrupası'nın ekonomik ve siyasal yapısı yerellik kavramının ortaya çıkışını ve gelişimini etkilemiştir. Özellikle İsviçre ve Almanya gibi ülkelerin gerek mali gerek siyasal yapılarında değişim yaşanması sonucunda yerellik kavramı popüler bir tartışma konusu haline gelmiştir.³³⁵ Halka yakın yönetim anlayışının özellikle Avrupa'da ön plana çıkması yönetim kültürü ve tarihinin doğal sonucudur. Merkezi otorite yerel birimlerin ekseninde hareket etmekte, yönetimde etkin bir katılım olarak yerel yönetim birimleri işaret edilmektedir.³³⁶

Avrupa Birliği'nde başlıca dört küme devlet bulunmaktadır.³³⁷

-Almanya, Belçika gibi federal yapıyı barındıran devletler,

-İtalya ve İspanya gibi güçlü bölgesel birimleri elinde bulunduran tekçi devletler.

-Fransa, Hollanda ve İsveç gibi yetki genişliği olan ve yerel yönetimlere sahip devletler.³³⁸

-Lüksemburg ve Yunanistan gibi devletin etkin denetim yetkilerinin bulunduğu devletlerdir.

Diğer yandan Danimarka, İngiltere, İrlanda ve Finlandiya'da ise yerel yönetimler ve çok güçlü olmayan bölge yönetimleri bulunmaktadır.

Avrupa Birliği üyesi ülkeler özerk yönetim geleneğinden dolayı merkezi ve yerel yönetim etkileşiminde yerel yönetimleri yetki ve ekonomik bakımdan söz sahibi yapacak bunu yaparken de aradaki dengeyi koruyacak politikalara yer vermiştir.³³⁹ Bu amaçla ulusal düzeyde yerel toplulukların yönetime katılma hakkı olmak üzere,

³³⁵ Görmez, a.g.e. ss. 256.

³³⁶ Görmez, a.g.e. ss. 255.

³³⁷ Çiçek, a.g.e. ss.55

³³⁸ Çiçek, a.g.e. ss.55

³³⁹ Çiçek, a.g.e. ss.57

özerkliği sağlayacak uygulamalar kurumsallaşmaya başlamıştır. Tüm sorunlara karşın AB üyesi ülkeler merkezi-yerel yönetimler arasındaki çıkarları bağdaştıran yerel yönetimleri ön planda tutan bir siyasal düzenden yana olmuşlardır.³⁴⁰

Yerel yönetimler etkin kamu hizmetlerinin olduğu yönetim birimleridir. Yönetimde demokratikleşmenin en iyi aracı konumundadırlar. İskandinav ülkelerinde yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki oranları oldukça yüksektir.³⁴¹ Kapasitelerinin yetersiz kaldığı yerler ile nitelikli hizmetlerde ise işbirliği yöntemleri kullanılarak merkezi yönetimlerin/eyaletlerin yardımıyla çeşitli hizmetler yürütülmektedir.³⁴² Üye ülkelerin kendi yönetim sistemleri konusunda karar verme veya üye ülkelerin bölgesel yönetimlerinin konumunu belirlemeye yetkili bulunmayan Avrupa Birliği yerel yönetimlerin örgütlenmesini ülkelerin kendi insifiyatine bırakmaktadır. Bölgesel yönetimler pek çok durumda AB müktesebatının uygulanmasından sorumludur.³⁴³ Birliğin kendisi kadar üye ülkelere de görevler düşmektedir. Avrupa kültürü yaratma ve çatışmaları ortadan kaldırmaya yönelik önlemler alınırken yerel yönetimler ve merkezi yönetimlerde AB sisteminin politikaları uygulamada temel konumdadır. Bu nedenle birliğe üye olan ya da olacak olan tüm ülkelerin birliğin kendisine yükleyeceği tüm sorumluluklara hazır olması gerekmektedir.³⁴⁴

Ülkelerin sahip oldukları idari yapı mahalli idarelerin gelişimine büyük katkı sağlamıştır. Üniter devlet modeli, iktidarı güçlendirmek için tek merkezden yönetilme biçimi olarak tanımlanmaktadır. Üniter devletler olası etnik kimlik hareketlerini bastırmak için önlemler almak zorundadırlar. Merkezi hükümetin halk tarafından seçildiği sistemlerdir. Mahalli ve bölgesel idareler ise merkezi hükümet vesayeti altında çalışmaktadırlar. Federal devletlerde ise; toplumsal ve kültürel özellikleri korumak amacıyla aralarındaki birliği artırmak isteyen siyasal birimlerin birleşmeleri

³⁴⁰ Çiçek, a.g.e. ss.57

³⁴¹ Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Akademi Basımevi, 1.Baskı, 2006.

³⁴² Özgür, a.g.e. ss.5

³⁴³ Yıldırım, a.g.e. ss.11

³⁴⁴ Özgür, a.g.e. ss.4

söz konusu olmaktadır. Federal yapıya sahip devletlerde mahalli idareler daha fazla özerkliğe sahiptirler.³⁴⁵

Yerellik ilkesi ulusal düzeyde hem federal hem de merkeziyetçiliğin güçlü olmadığı ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Örneğin bu ilke federal bir devlet olan Almanya’da etkin bir şekilde yürütülmektedir. Çünkü federal yapıli devletlerde mümkün olduğunca fazla yetki yerel yönetimler tarafından kullanılmaktadır.³⁴⁶ Federal devlet yapısında sorunlulukların yerel yönetimler, yerel devlet ve federal devlet arasında bölüştürülmesi subsidiarite teriminin federalizm çerçevesinde oldukça iyi yorumlanması ve uygulama alanı bulmasına neden olmuştur.³⁴⁷

Avrupa Birliği yerel yönetimler açısından bir tek yerel yönetim sisteminin varlığından söz etmemektedir. Bundan ziyade temel ilkeler kapsamında her ülkenin yapısına uygun olacak bir yerel yönetim sisteminden bahsetmektedir. Zaten üye olan ülkelerin yerel yönetim birimlerinin yapısal ve fonksiyonel durumlarının benzerlikler barındırdığı kadar farklılıkları da içine aldığından söz edilebilir.

18 Nisan 1951’de Paris Antlaşması’nı imzalayan ülkelerin başında gelen Fransa, Almanya ve İtalya’nın yerel yönetim yapıları özellikle incelenmiştir. Paris Antlaşması ile AKÇT oluşturulmuş olup AB’nin temelleri atılmıştır. AB’ye giden yolda öncülük eden bu ülkeler sürecin başından itibaren birliğin içerisinde buldukları için yaşanan gelişmelere birebir şahit olmuşlardır. Bu nedenle yerel yönetim yapıları detaylı bir şekilde incelenecektir. 1945’ten günümüze kadar yerelleşme adına etkili kararlar alan Fransa bu zaman diliminde merkezi yönetimin yetkilerini yerel kuruluşlara daha çok devretmeyi sağlamıştır. Sonuç olarak ise merkezi gücü yetki paylaşımı yolu ile yerel birimlere genişletmeyi amaç edinmiştir. Bu çerçevede Fransa örneğini detaylı olarak incelenmiştir. Almanya’da merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan denetim federal mahkemeler eliyle sağlanmaktadır. Yönetimsel bir denetim mekanizması da eyaletlere bırakılmakla birlikte detayları ilerleyen kısımlarda anlatılmıştır. İtalya’da ise 1982 yılında çıkarılan mahalli

³⁴⁵ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Seçkin Yayınları, 10.Basım, 2013.

³⁴⁶ Görmez, **a.g.e.** ss. 256.

³⁴⁷ Görmez, **a.g.e.** ss. 256.

idareler yasası ile belediye ve iller daha güçlü konuma gelmekle birlikte belediyelere çeşitli fonksiyonlar yüklenmiştir. Bunlar ışığında İtalya örneği açıklanmıştır.

Bu ülkelerin dışında birliğe katılım antlaşmaları yolu ile sonradan katılan bazı ülkeler de ele alınacaktır. Örneğin; İsveç, parlamenter demokrasi ile yönetilen bir ülkedir. İspanya yerel yönetim süreci dalgalanmalar halinde olan diktatörlük dönemi sona erdikten sonra özerk yönetim kademelerini sisteme dahil eden bir ülkedir. Çek Cumhuriyeti,1993 yılında Slovak Federal Cumhuriyeti'nden ayrılarak kurulmuştur. İngiltere ise, yerel yönetim tarihi Anglo-Sakson dönemine kadar uzanan bir ülkedir. İngiltere'nin yerel yönetim yapısı ve sorumlulukları değişik bölgeleri arasında farklılık göstermektedir. Farklı kültür ve yapılanmaların ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde nasıl etki doğurduğu bu ülkeler üzerinden anlatılmaya çalışılacaktır.

4.1. FRANSA

Yerel yönetim kavramının gelişmesine Fransız düşünürlerinin etkisi oldukça fazladır. Jean Bodin, kentleri aile kurumu ve devlet arasında bir oluşum olarak nitelendirmiştir.³⁴⁸ Cumhuriyet isimli eserinde hükümdar ve yerel birimlerin karşıtlıklar içerisinde bulunduğunu gözlemlemiştir. Montesquieu'nun görüşleri de Bodin ile benzerlik göstermektedir. Yasaların ruhu adlı eserinde, yerel toplulukların oluşturduğu ideal devleti tanımlamaktadır.³⁴⁹

Fransa'da yerel yönetim kavramı çok geniş bir alanda etkisini göstermektedir. Yerel yönetimler ekonomik ve kültürel ihtiyaçlara göre şekillenmektedir. Fransa'nın tarihine bakacak olursak, dağınık siyasal birimleri üniter bir devlet anlayışıyla merkezi bir otorite etrafında toplamayı amaçlayan merkeziyetçiliğin doğup geliştiği yerdir. Bu siyasal tercih dünyanın her yerine yayılmıştır. Sonraki yıllarda yapılan reformlar ile Fransa merkeziyetçilikten adem-i merkeziyete doğru yön değiştirmeye başlamıştır. Devletin milleti ile bölünmez bütünlüğünün korunması yerel ihtiyaçların yerinden görülmesi ilkesi önemlidir.³⁵⁰

³⁴⁸ Ruşen Keleş ve Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1983.

³⁴⁹ Keleş, **a.g.e.** ss.9

³⁵⁰ Ökmen, **a.g.e.** ss.293

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler üzerinde yasal düzenlemeleri ile eş değer olarak Fransa'da yerinden yönetim kavramı zamanla daha etkin olmuştur. Yerel yönetim anlayışı merkezin taşra uzantıları olan yönetimler altında oluşturulan meclis yönetimleri, özel statülü metropoller, özel statülü yönetimler ve doğrudan yerinden yönetimler olmak üzere dört sistem üzerinde yoğunlaşmıştır.³⁵¹

Fransız anayasasınının 72. maddesinde belirtildiği gibi “ülke yerel yönetimleri aşağıdan yukarıya olmak üzere; commune (belediye), departman (il yerel yönetimi) ve region (bölge yerel yönetimleri) olarak üç ayrı birimden oluşmaktadır.”³⁵² Bu mahalli yönetimlere ek olarak ekonomik ve demografik değişikliklerden dolayı özel statü ile yönetilen yerel yönetimler de varlığını sürdürmektedir.

Commune'ler bizde var olan belediyelere, departmanlar ise il özel idare birimlerine benzemektedir. Belediyeler Fransa'nın en küçük mahalli idare birimini oluşturmaktadır. 19. yüzyıldan günümüze kadar pek fazla değişime uğramadan varlıklarını sürdüren asıl mahalli idare birimleri olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Küçük belediyeler birçok ülkede etkinliğini artırabilmek adına birleşmektedirler. Belediyelerin seçimle iş başına gelen iki organı bulunmaktadır. Belediye meclisi karar organını oluştururken, belediye başkanı da yürütmeyi oluşturmaktadır. Belediye meclisi, belediye başkanı, başkan vekilleri ve meclis üyelerinden oluşmaktadır.³⁵³ Belediye nüfusuna göre bu sayı değişmektedir. Belediye meclisleri 6 yılda bir yenilenmektedir. Meclis istediği kadar komisyon kurabilme yetkisine sahiptir. Belediye başkanı ve yardımcılarını meclis seçmektedir. Aynı zamanda yerel yönetici konumunda bulunmaktadır. Başkan, meclisin kararlarını uygulamakla, hizmetleri kontrol etmekle ve meclis toplantısını hazırlayıp meclise başkanlık etmekle görevlidir. Belediyelerin yerine getirdiği hizmetler kısaca; genel ulaşım, mezbahalar, su dağıtımı, kanalizasyon, kent ısıtması gibi konulardır.³⁵⁴

Departmanlar 10 Ağustos 1871'de Fransız yerel yönetiminin temel kurumu olarak kurulmuştur. İller merkezîyetçi yönetimden gelen Fransa kamu yönetimi

³⁵¹ Ökmen, a.g.e. ss.293

³⁵² Hayrettin Yıldız, “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**,2012.

³⁵³ Ulusoy, a.g.e. ss. 130.

³⁵⁴ Ulusoy, a.g.e. ss.131

sisteminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.³⁵⁵ Kamu hukukuna bağlı yerel yönetimlerin yanı sıra Fransa'da kendilerine has yasalarla oluşturulmuş özel konuma sahip yerel yönetimler de varlığını sürdürmektedir. Fransa'da deniz aşırı departman ve bölgelerin dışında özel statüye sahip yerel yönetimler ülkenin en büyük üç şehrini oluşturan Lyon, Marsilya ve Paris'tir.³⁵⁶

Fransız anayasasının 72.maddesine göre belediyelerin, illerin, bölgelerin yetkileri devlet temsilcisine bırakılmıştır.³⁵⁷ 2 Mart 1982'den önce vesayet denetimi kararların hukuka uygunluğunu barındırmakta iken bugün yalnızca hukuka uygun olup olmadığının denetimini yapmakla yetinmektedir.³⁵⁸ Yerel yönetimlerin tüm kararlarına Vali bakmak zorundadır. Çok fazla kontrol altına alınan yerel yönetimler faaliyetleri engellenirse idari mahkemeye başvurma hakkına sahiptirler. Yerel yönetim hesaplarının kontrolü vali tarafından yapılmaktadır. 7 Temmuz 1983 yerel yönetim karma ekonomi şirketlerine ilişkin yasa valilere bu şirketler üzerinde denetim yetkisi sağlamaktadır.³⁵⁹

Fransız mahalli idareler sisteminde belediyeler, 19.yüzyılda komünler olarak adlandırılan mahalli idare sistemlerinin günümüze uyarlanmış halidir. O dönemde komünlerin, ekonomik ve sosyal gereksinimlere yanıt vermekle yükümlü oldukları fakat yapı itibarıyla bunları yerine getirmede yetersiz kaldıkları bilinmektedir. Bu nedenle komünlerin güçlerini artırmak için reform çalışmalarına girişilmiştir.³⁶⁰ Mevcut yerel yönetim yapısı eskiyle karşılaştırıldığında 1982 yılında gerçekleştirilen reform ile merkeziyetçi yapının geride bırakılmaya başlandığı görülmektedir.³⁶¹

Fransız idari sisteminde yapılan önemli değişiklikler 2 Mart 1982 yasası ile yapılan yerel yönetim reformu ile mümkün olmuştur. Merkeziyetçiliğin hafifletilmesinde, bu yasa ile başlayan reformun izlerini görmek mümkündür. Yasa, yerel yönetimlere uygulanan idari vesayeti kaldırmış yerine hukuki denetimi getirmiştir.³⁶² Yerel yönetimlerin mali denetimi için Bölge Sayıştayları kurulmuş,

³⁵⁵ Toksöz, **a.g.e.** ss.60

³⁵⁶ Yıldız, **a.g.e.** ss.314

³⁵⁷ Tortop, **a.g.e.** ss.154

³⁵⁸ Eke, **a.g.e.** ss.70

³⁵⁹ Bilgiç, **a.g.e.** ss.560

³⁶⁰ Tortop, **a.g.e.** ss.157

³⁶¹ Ulusoy, **a.g.e.** ss.129

³⁶² Ramazan Şengül, "Fransa'da Bölge Yerel Yönetimleri'nin İdari Sistem İçindeki Yeri", **Türk İdare Dergisi**.

merkezi-yerel yönetim arasındaki görev paylaşımı tekrar düzenleme alanı bulmuştur. Aynı zamanda bölge yerel yönetimlerinin kurulması da bu yasa ile gerçekleşmiştir.³⁶³

1983 yılında çıkan bir kanunla yerel görev ve sorumluluklar, bölgeler, iller ve belediyeler arasında paylaştırılmıştır. Yetki ve görevlerin merkezi idareden yerel yönetimlere devredilmesi şeklinde gerçekleşen yerinden yönetime doğru değişim merkezi idarenin kendi yapısı içerisinde de gerçekleşmiştir. Bu reformla illerin ve komünlerin yerel yerinden yönetim yetkileri önemli ölçüde artırılmıştır.³⁶⁴ Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü; bölge yönetimi, ekonomik planlama ve geleceğe yönelik görevleri yerine getirmektedir. İl yerel yönetimleri, yardımlar ve hizmetten sorumludur. Bunlar köy hizmetleri ve kent dışında kalan ulaşım gibi konulardır. Belediyeler ise, topluma en yakın günlük hizmetleri sağlamaktadır. Aynı zamanda devlet hizmetlerini de sunarlar. Yolların yapım ve onarımı belediyelerin görevleri arasındadır.³⁶⁵

Fransa'da yerel yönetim birimlerinin toplam gelirler içinde öz gelirlerinin payı oldukça azdır.³⁶⁶ Sınırları içindeki kendi ya da başka kuruluşların tarım gelirlerinden ve taşınmaz mallardan aldığı vergilerle kira gelirleri öz kaynakları oluşturur.³⁶⁷

Anayasada yer bulan idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında Fransa yerel yönetimleri hukuksal sorumluluğa göre hesap vermekle birlikte Fransa'da idari vesayet denetimi yoğun bir şekilde uygulanmaktadır.³⁶⁸ Bu nedenle merkeziyetçi bir yönetim hakim olsa da merkezi yönetime yerel siyasi gücün yansımaları da görülmektedir.

³⁶³ Şengül, **a.g.e.** ss.73

³⁶⁴ Turgut Demirci, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Konya, 2006.

³⁶⁵ Sabrina Kayıkçı, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, 2003.

³⁶⁶ Ali Erkan Eke, **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

³⁶⁷ Eke, **a.g.e.** ss.69

³⁶⁸ Eke, **a.g.e.** ss.70

4.2. İSVEÇ

İsveç parlamenter demokrasi ile yönetilen bir ülkedir. Koalisyon hükümetleri çoğunluktadır. Başbakanın kabine içinde ağırlığı vardır ve bakanları kendisi seçmektedir. Anayasaya göre genel ve yerel seçimler aynı gün yapılmaktadır ve 4 yıl görev süreleri bulunmaktadır. İsveç'te var olan yönetim bölgesel olarak şehir meclisi, ulusal alanda devlet ve yerelde de belediye meclisi eli ile sürdürülmektedir. İl meclisleri ve belediyelerin bir karar organına ve idari heyete sahip olması mahalli idareler kanunu çerçevesinde zorunlu kılınmıştır.

İsveç'te yerel yönetimler kararlarını bölge halkının en geniş katılımı ile almak zorundadırlar.³⁶⁹ Kararların uygulanabilirliğinin artması bölge halkının büyük çoğunluğunun kendi toplumundaki katılımı ile doğru orantılıdır. Alınan kararlar da bu şekilde saygınlık kazanmaktadır.

İllerin ve belediyelerin karar organı meclislerdir.³⁷⁰ Şehir ya da belediye meclisinin sorumluluklarını devam ettirirken ihtiyaç duyacakları komite ve yönetim kurulunun atanması yerel yönetimler yasası ile işlerlik kazanmaktadır.³⁷¹

İsveç'te belediyelerin ve il genel meclisinin uzun bir tarihi vardır. 1862 yılından bu yana belediyelere benzer örgütlenmeler içerisindeydi. 1950 yılına kadar belediyelerin kamu görevleri çok azdı. Hükümet yapılacak işleri planlar belediyeler ise yalnızca görevleri yerine getirmekteydi. Tam aksine bugün topluma hizmeti belediyeler götürmektedir. 1950li yıllarda belediye sayısı 2500'den 1000'e indirildi. 1970'de ise 277'ye düşürüldü.³⁷²

İl genel meclisi ve belediyelerin özel vergilendirme yetkileri vardır. Yani vatandaşın hangi düzeyde vergi alacaklarına kendileri karar vermektedir. Hükümetin görevleri; dış politika, savunma, mahkemeler, yasal korunma, yüksek eğitim, emeklilik gibi onlar üzerinedir.³⁷³ İl genel meclisinin görevleri: öncelikle

³⁶⁹ Ahmet Erol, **Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Can Yayınları, 1.Baskı, Ankara, 1995.

³⁷⁰ Erol, **a.g.e.** ss. 200-201

³⁷¹ Erol, **a.g.e.** ss.201

³⁷² Erol, **a.g.e.** ss.203

³⁷³ Akdeve, **a.g.e.** ss.81

hasta bakımı, kültür ve eğitim ile ilgili de yalnızca bazı konular. Belediyeler ise; sosyal bakım, çocuklara bakım, konut yapımı, kütüphane, kültür etkinlikleri, spor, park yerleri vb yaşam alanlarından sorumludurlar. Belediyeler diğer yandan dernek çalışmalarına da katkıda bulunup destek olmaktadır.

Yürütme organları idari heyetlerdir.³⁷⁴ İdare heyeti üyelerinin seçimi genel seçimde aday gösterilenler arasından meclis eliyle yapılmaktadır. Belediyenin başı belediye idari heyetinin de başkanı konumundadır. Kararların çoğu heyetler tarafından ortak olarak alınmaktadır. İl meclisleri ve belediyeler il meclisinde temsil edilen partileri destekleyebilmektedirler.³⁷⁵ Yerel yönetimlerin yönetim organları kendi güçlerini kullanarak bölgedeki sorunları çözmek zorundadırlar.

İsveç kamu harcamalarının büyük bir alana sahip olduğu bir ülkedir. GSMH içerisindeki payı %70 civarındadır. Kamusal tüketimin yaklaşık %80i yerel idarelerce sağlanmaktadır. Ekonomik olarak ise yerel idareler bağımsızlığını korumaktadır. Yerel otoritenin gelirleri; vergiler, ücretler, devlet sübvansiyonları, mali denkleştirme ve borçlanmadır.³⁷⁶

İsveç Avrupa Birliği ülkeleri içinde en başarılı entegrasyon politikasına sahip bir Avrupa ülkesidir. Bunun sebeplerinden biri İsveç'te göçmenlerin siyasi katılımının daha az olmasıdır. Siyasi katılım kavramını, toplulukların veya örgütlerin buldukları siyasi sistemin karar süreçlerine etkide bulunmak amacıyla bu tür etkinliklere destek vermek olarak tanımlayabiliriz.³⁷⁷ İsveç'te göçmenlerin siyasi katılımının az olması sebebiyle Vatandaşlık haklarından yararlanmada ise İsveç ikinci sıradadır.³⁷⁸

³⁷⁴ Feyza Öztürk, "Ülke Ülke Yerel Yönetimler İsveç'te Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, 2003.

³⁷⁵ Öztürk, **a.g.e.** ss.71

³⁷⁶ Öztürk, **a.g.e.** ss.73

³⁷⁷ <http://www.tahvil.org/sosyal-bilimler/siyasal-katilim-nedir-anlami-hakkinda-bilgi.html>, (Erişim Tarihi: 21.11.2018)

³⁷⁸ Erdal Akdeve, **İsveç Ülke Raporu İsveç'te Entegrasyon Politikaları ve Türkiye Diasporası**, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2016.

4.3. İSPANYA

İspanya’da yerel yönetimlerin gelişimi dalgalanmalar halinde olmuştur. General Franko döneminde(1936-1972) yerel yönetimler merkezin birimleri şeklinde görülmektedirler.³⁷⁹ General Franko döneminin başlarında yasama yürütme ve yargı güçlerini elinde tuttuğu için 1955 yılında oluşturulan yasa ile birlikte bunu daha da pekiştirmiş, merkeziyetçilik güç kazanmış ve valilere yerel yönetimler üzerinde önemli denetim yetkileri verilmiştir.³⁸⁰ Fakat diktatörlük döneminin sona ermesinden sonra özerk yönetim kademeleri sisteme dahil edilerek mevcut birimler yeniden yapılandırılmıştır.³⁸¹

1985 Yerel Yönetim Yasası, belediye yetkilerini tanımlamaktadır. Köklü reformlar ise 7 sayılı Yerel Yönetim Temel Yasası ile işlerlik kazanmıştır.³⁸² En önemli düzenleme ise 1993 yılında gerçekleşmiştir. Subsidiarite ilkesi ile yerel yönetimlere örgütlenme hakkı tanınmıştır. Bunun yanında yerel örgütlere kendi kurallarını koyabilme yetkisi de verilmiştir.³⁸³

Belediyeler, özerk topluluklar ve iller olmak üzere anayasa ülkeyi üçe bölmektedir. Bu temel oluşumların yanı sıra ilçeler, belediye birlikleri ve metropoliten yönetimler de yer almaktadır.³⁸⁴ Bölgesel yönetim; İspanya’da 1978 Anayasası’nın getirdiği en önemli yeniliklerdendir. Etnik kökene dayalı bölgelerden oluşan özerk karakterli yönetim birimleridir.³⁸⁵

Anayasa, belediyelere ilişkin özel düzenlemelerde belediyelerin seçilmiş üyelerden ve başkanlarından oluşan belediye meclisleri eliyle yönetileceğini ifade etmektedir. Yalnızca bir bölge yönetimi yasası çıkarmaktan ziyade her bölge için ayrı yasalar oluşturulmuştur.³⁸⁶ Karmaşık fakat detaylı bir yasal düzenleme dikkat

³⁷⁹ Karaarslan, **a.g.e.** ss.57

³⁸⁰ Karaarslan, **a.g.e.** ss. 57

³⁸¹ Karaarslan, **a.g.e.** ss.58

³⁸² Keleş, **a.g.e.** ss.124

³⁸³ Karaarslan, **a.g.e.** ss.58

³⁸⁴ Toksöz, **a.g.e.** ss.78

³⁸⁵ Toksöz, **a.g.e.** ss.79

³⁸⁶ Ahmet Yıldız, “AB ve Türkiye’de Kültürel Çeşitlilik ve Yerel Yönetimler”, **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, Aydın, 2014.

çekmektedir. İspanyada bölgesel meclis bir parlamento gibi yasama yetkisini elinde bulundurmaktadır.³⁸⁷ Bahsedilen yetki alanları;

- vergi koyma veya vergilere düzenlemeler getirmek
- bölgesel yönetimin anlaşmalarını onaylamak ve temsilcilerini seçmek
- bölgesel meclis başkanını seçmek
- anayasa mahkemesine başvuru yapmak
- yasa teklifinde bulunmaktır.³⁸⁸

İspanya'da belediyeler farklılık arz etmektedir. Normal belediyelerin dışında büyükşehir belediyeleri ve özel statülü belediyeler de mevcuttur.³⁸⁹ İkinci kademe yerel yönetim birimi olarak iller oluşturulmuştur.³⁹⁰ Ayrıca Navara ve Madrid gibi tekilden meydana gelen bölgesel yönetimler de varlığını sürdürmektedir. Kurumlar vergisi, emlak vergisi, devlet yardımları ve borçlanmalar belediyelerin başlıca gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bazı bölgelerde belediyelerin küçük birimlere ayrıldığı görülmektedir. Bu birimlerin tüzel kişilikleri var olup bir başkan ya da genel kurul tarafından yönetilmektedirler.³⁹¹ 1978 Anayasası, İspanyadaki etnik grupların ve bölgelerin özerkliğini tanımaktadır. İlgili hükümleri dışında her birinin kendisine ait özerklik yasası bulunmaktadır.³⁹²

İspanya'nın 17 özerk topluluğu vardır.³⁹³ Özerk topluluklar ortak kültür, siyasi ve ekonomik yapı gibi nitelikleri barındıran belediyelerden ve illerden oluşmaktadırlar.³⁹⁴ Özerk bölgelerle yerel yönetimler kendi gelirlerinin dışında kamu gelirinden de faydalanmaktadırlar. Özerk bölgelerin emlak vergileri, mirasa ilişkin vergiler gibi kendine ait vergileri de mevcuttur. Birtakım durumlarda da yerel

³⁸⁷ Yıldız, **a.g.e.** ss. 15

³⁸⁸ Yıldız, **a.g.e.** ss.16

³⁸⁹ Keleş, **a.g.e.** ss.79

³⁹⁰ Keleş, **a.g.e.** ss.78-79

³⁹¹ Ruşen Keleş, "İspanya'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cil:2, Sayı:4, 1993.

³⁹² **İspanya'nın Siyasi Görünümü**, <http://www.mfa.gov.tr/ispanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

³⁹³ Keleş, **a.g.e.** ss.81

³⁹⁴ Keleş, **a.g.e.** ss.80-82.

yönetimlerin kendine ait sistemleri bulunmakla birlikte Madrid ve Barselona için özel bir statü söz konusu olmaktadır.³⁹⁵

Özerk bölgelerin kurulması parlamentonun onayı ve gerekli yasal düzenlemesi ile mümkündür.³⁹⁶ Anayasa'ya göre özerk birimler üç farklı yerel yönetim yapılanmalarında oluşabilirler. Bunlar;

-Ortak kültürel, tarihsel ve ekonomik özelliğe sahip illerde,

-Ada yönetimlerinde,

-Tarihsel özelliği olan illerde. Özerk bölge yönetimleri eyalet ve federasyona neden olacak bir yapılanma içerisine giremezler.³⁹⁷ Bu doğrultuda özerk yönetimler ekonomik, sosyal yönden birtakım haklara sahiptir fakat bu hakları bağımsızlıkları için kullanamazlar. Bunun dışında özerk bölge yönetimlerinin yasama ve yürütme organları vardır. Anayasaya göre yetki ve sorumluluk alanları;

-Özerk yönetimler kendi sorumluluk alanlarını oluşturmak,

-Bölge sınırları içerisinde yer alan belediye sınırlarını düzenlemek

-Özerk bölgeyi ilgilendiren kamusal çalışmalar yapmak,

-Sosyo-kültürel alanları iyileştirmek,

-Ekonomiyi geliştirmek,

-Kendi bürokratik kademelerini oluşturmak,

-Çevre sorunlarına çözüm bulmak,

-Yerel kültürün gerekli araştırmasını yapıp ülke mirası içerisine katmak.³⁹⁸

Bunların dışında hiçbir şekilde yargısal alanda, uluslararası politika alanında, silahlı kuvvetler ve anayasal haklar alanında düzenleme ve değerlendirme yapamazlar.

³⁹⁵ Keleş, **a.g.e.** ss.83

³⁹⁶ Toksöz, **a.g.e.** ss.88

³⁹⁷ Toksöz, **a.g.e.** ss.89

³⁹⁸ Toksöz, **a.g.e.** ss.87

Yerel yönetim ve bölgesel yönetimler üzerindeki dış denetim fonksiyonu Sayıştay tarafından yapılmaktadır.³⁹⁹ Yasalara uygunluk denetiminde, özerk bölgelere göre farklılaşan bir denetim mekanizması varlığını sürdürmektedir.⁴⁰⁰ Yerel yönetimlerin kamu çıkarını zarara uğratacak her türlü işlemi karşısında merkezi yönetim bu işlemi durdurmaya ve hatta yerel yönetimin yerine geçerek işlem yapmaya yetkilidir. Bunun yanı sıra yerel yönetimler üzerinde özerk bölgelerin de mali denetimi söz konusu olmaktadır. Ayrıca, her yerel yönetim biriminde ilgili yönetimin hesaplarını kontrol etmek amacıyla özel bir denetleme komitesi kurulur ve komite çıkan sonucu belediye meclisine bildirmekle yükümlüdür.⁴⁰¹ İspanya Anayasası'na göre vatandaşların da şahıs olarak özerk bölge veya yerel yönetim kararlarına karşı itirazda bulunma hakkı mevcuttur.⁴⁰²

İspanya'nın mali yapısına bakacak olursak; 7 farklı gelir kalemi olduğu görülmektedir. Bu gelirler;

- vergi gelirleri,
- üst yönetimlerden sağlanan gelirler,
- mali denkleştirme politikaları,
- harç ve resimler,
- borçlanma,
- malların yönetiminden elde edilen gelirler,

-diğer gelir kalemleridir.⁴⁰³ Gelir kalemlerinin sayısının fazla olma nedeni; İspanya'da yerel yönetimlerin hizmet alanları bakımından geniş bir örgüt yapısına sahip olmasını gösterebiliriz.⁴⁰⁴

³⁹⁹ Toksöz, **a.g.e.** ss.90

⁴⁰⁰ Toksöz, **a.g.e.** ss.91

⁴⁰¹ Toksöz, **a.g.e.** ss.91

⁴⁰² Fikret Toksöz ve diğerleri, "Yerel Yönetim Sistemleri", **Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı İyi Yönetişim Programı**, TESEV Yayınları, 2009.

⁴⁰³ Özgür, **a.g.e.** ss.256

⁴⁰⁴ Özgür, **a.g.e.** ss.256

Yerel yönetimlere sağlanan vergi gelirlerini doğrudan ve paylaşılan olmak üzere ikiye ayırabiliriz. Merkezi yönetim tarafından özerk bölge yönetimlerine bırakılan kalemler doğrudan vergileri oluşturmaktadır. Paylaşılan vergiler ise gelir, kurumlar ve KDV'dir.⁴⁰⁵ Yerel yönetimlerin bütçe denetimleri, iç örgüt, özerk bölge ve maliye bakanlığı aracılığıyla yapılmaktadır. Denetimlerin mali işlemlerin gerçekleştirilmesinden önce işlem sırasında ve sonrasında yapılması esas alınmaktadır.⁴⁰⁶ Tüm bu denetimin yanında Sayıştay denetimi de yılsonunda uygunluk denetimi çerçevesinde yapılmaktadır.⁴⁰⁷

4.4. ÇEK CUMHURİYETİ

Çek Cumhuriyeti 1993 yılında Slovak Federal Cumhuriyeti'nden ayrılarak kurulan egemen üniter bir devlettir.⁴⁰⁸ Reform çalışmaları çerçevesinde ülke Başkent Prag olarak yeni idari birimlere ayrılmıştır.⁴⁰⁹

2000 yılında revize edilen belediyeler kanunu ile belediye en temel yerel yönetim organı olarak belirlenmiştir.⁴¹⁰ Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimler; bölgeler, iller ve belediyeler olarak örgütlenmiştir.⁴¹¹ Fakat Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin gelişmesi zamanla yaşadığı tarihi değişimlerden etkilenerek değişikliklere sahne olmuştur.

Çek Cumhuriyeti yerel yönetimleri ile ilgili anayasal zemin; 1867 Avusturya-Macaristan Özerk Belediyeler Kanunu, 1918-1919 Belediyelerin Özerkliği Düzenlemeleri, 1938-1945 yılları arasında belediyelerin merkezi yönetimin temsil etmesi ve 1945 sonrasında Komünist Rejim, 1989 sonrasında ise yerel yönetim reformları temelinde şekillenmiştir.⁴¹²

⁴⁰⁵ Özgür, **a.g.e** ss. 256-258

⁴⁰⁶ Yıldız, **a.g.e** ss.25

⁴⁰⁷ Toksöz, **a.g.e** ss.91

⁴⁰⁸ Toksöz, **a.g.e** ss.113

⁴⁰⁹ Toksöz, **a.g.e** ss.113

⁴¹⁰ Toksöz, **a.g.e** ss.114

⁴¹¹ Toksöz, **a.g.e** ss.114

⁴¹² Toksöz, **a.g.e** ss.114

Özerk yönetimin ilk toprak birimi belediyelerdir. Belediyeler kanunla düzenlenmiş eylemlerde devlet idaresini yürütmektedir.⁴¹³ Bazı illerin, belediye işlevine sahip olarak, Belediyeler Kanunu'yla tanımlanan özel konumları var olmaktadır.⁴¹⁴ İller, kent idaresinin koşullarına göre düzenlenen kendi anayasalarına uygulama alanı vermektedirler.

Prag başkent olarak farklı bir konumdadır.⁴¹⁵Prag, demografik açıdan en kalabalık kent olmasının yanında Çek Cumhuriyeti'nin pek çok alanda önde gelen bir kentidir.⁴¹⁶Prag'ın il, belediye ve bölgeyi kapsayan bir yönetimi mevcuttur.⁴¹⁷

Belediyenin ana organı Belediye Şehir Meclisi'dir.⁴¹⁸ Belediye halkı, nispi temsil ile meclis üyelerini seçmektedirler.⁴¹⁹ Belediye meclisi üyeleri dört yıllık görev dönemi için seçilirler.⁴²⁰ İçişleri Bakanlığı belediye meclisini, altı ay boyunca kabul gören çoğunluğu sağlayamadığı sebebiyle feshedebilir. Belediye ise bakanlığın bu kararına yasal olarak karşı çıkabilmektedir.⁴²¹

Yerel Yönetimlerin mali yapısı genel olarak merkezden gerçekleştirilen aktarımlar ile sağlanmaktadır.⁴²²Yerel yönetimlere ait toplanan ya da koyulan yerel vergiler mevcut olmamakla birlikte vergiler merkezi elden toplanmakta ve yerel yönetimlere ait olan kısım pay edilmektedir.⁴²³ Fon kaynağını kamu ve AB kaynakları oluşturmaktadır. Araştırma ve geliştirme konseyi ise bu konuda hükümete danışmanlık yapan uzman konseydir ve 15 üyeden oluşmaktadır.⁴²⁴

⁴¹³ Özlenen Sezer ve Senem Çeşmecioğlu, **Çek Cumhuriyeti Ülke Profili ve Türkiye Çek Cumhuriyeti Serbest Ticaret Antlaşması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 1998.

⁴¹⁴ Sezer, **a.g.e.** ss.41

⁴¹⁵ Toksöz, **a.g.e.** ss.117

⁴¹⁶ Toksöz, **a.g.e.** ss.118

⁴¹⁷ Sezer, **a.g.e.** ss.43

⁴¹⁸ **Çek Cumhuriyeti**,

http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/ulke_raporlari/Cek_Cumhuriyeti_BTY_siste_mi.pdf, (Erişim Tarihi: 20.11.2018)

⁴¹⁹ Toksöz, **a.g.e.** ss.116

⁴²⁰ Toksöz, **a.g.e.** ss.116

⁴²¹ **Çek Cumhuriyeti**,

http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/ulke_raporlari/Cek_Cumhuriyeti_BTY_siste_mi.pdf, (Erişim Tarihi: 20.11.2018)

⁴²² Toksöz, **a.g.e.** ss.121

⁴²³ Toksöz, **a.g.e.** ss.123

⁴²⁴ **Çek Cumhuriyeti**,

http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/ulke_raporlari/Cek_Cumhuriyeti_BTY_siste_mi.pdf, (Erişim Tarihi: 15.11.2018)

Çek Cumhuriyeti 1989 yılından itibaren demokratikleşme gelişimleri neticesinde parlamenter demokrasiye geçiş yapmıştır. Bu kapsamda Çek Cumhuriyeti'nde 1993 Anayasası ile oluşturulan Sayıştay Yüksek Denetim Organı görevini üstlenmiş ve kamu harcamalarının denetlenmesinde etkin rol oynamıştır.⁴²⁵ Çek Cumhuriyeti'nde yerel yönetim kaynaklarının çoğunluğu merkezden gelen aktarımlarla yapıldığı için bütçe denetimi ile yerel yönetim denetimi uyum içinde sürdürülmektedir.⁴²⁶ Bu çerçevede denetimi yapan bölgesel Sayıştay birimleri de uygunsuzluk fark ettiği durumlarda ilgili kurumlara ceza verebilmektedir.⁴²⁷

Avrupa Birliği ülkeleri ve özellikle de Almanya ve Avusturya Çek Cumhuriyeti'nin ticari ortaklarıdır. Çek Cumhuriyeti'nin ticari ortakları olan COMECON'un kalkması ile ülkenin dış ticaretinin %60'ını Avrupa Birliği ülkeleri oluşturmaktadır.⁴²⁸

4.5. ALMANYA

Tek çatı altında toplanmış Avrupa düşüncesi özellikle Alman federe devletleri üzerinde egemenlik ve özgürlük kaybına yönelik kaygılara neden olmakla birlikte bu kaygılar neticesinde yerellik kavramının gelişimi ve uygulanması federe devletlerin özerk yapılarını koruyan bir unsur olarak görülmüştür.⁴²⁹ Federalizm, siyasal veya toplumsal grupların varlık ve kimliklerinden ödün vermeksizin bir araya gelerek oluşturdukları oluşumdur.⁴³⁰ Federal düşünce oluşturulan bu toplumun öğelerini tanımakta ve iktidar erkinin kullanılmasını bu öğelere bağlamaktadır.

Almanya'nın yönetim sistemi, siyasal yerinden yönetim ilkesinin temel alındığı federal yapı ile bu yapı içerisinde geniş bir yetkiyi elinde bulunduran yerel yönetimlere dayanmaktadır.⁴³¹ Federal yapıya bağlı Alman yönetim sistemi için tek merkez ve merkeze bağlı taşra örgütlerine dayalı bir farklılığı belirtmek mümkün

⁴²⁵ Toksöz, **a.g.e.** ss.122

⁴²⁶ Sezer, **a.g.e.** ss.51

⁴²⁷ Toksöz, **a.g.e.** ss.113-124.

⁴²⁸ Sezer, **a.g.e.** ss.43

⁴²⁹ Görmez, **a.g.e.** ss. 256.

⁴³⁰ Görmez, **a.g.e.** ss. 256.

⁴³¹ Mehmet Selim Bağlı, "Alman Yerel Yönetim Yapısı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 473, 2011.

değildir. Çünkü Almanya’da eyalet yönetimlerinin, yasama, yürütme ve yönetsel yapı içinde etkinlikleri bakımından bir özerkliği bulunmaktadır.⁴³²

Federal yönetimin, diğer yönetim birimleri üzerinde farklı alanlarda hiyerarşik yetkisi bulunmakla birlikte, eyaletlerin özerkliği ön planda tutulmaktadır. Federal yönetim hiyerarşik baskıcı bir yapıdan ziyade, tüm ülkeyi ilgilendiren meselelerle ilgili yönetsel organları kapsayan birleştirici bir yönetim şekli olarak ifade edilmektedir.⁴³³ İdari organizasyonlar hakkında karar verme yetkisini elinde bulunduran eyaletler devlet özelliğini de barındırmaktadırlar. Büyük, küçük ve kent eyaletleri olmak üzere üçe ayrılmaktadırlar.⁴³⁴ Yönetim örgütü ise, içişleri, adalet, maliye, ekonomi, sosyal güvenlik ve eğitim gibi bakanlıklar ile bunlara bağlı kamu kurumlarından oluşmaktadır.⁴³⁵

Almanya’da ilke olarak bölgeler yerel yönetim birimi değildir. Tek istisnası Bavyera eyaletinde bu birimler yerel yönetim kurumu olma özelliğini taşımaktadır.⁴³⁶ 1968 yılında reform başlamadan önce Almanya’da 24.000 şehir ve komün bulunuyordu. 1974 yılında bu rakam 10.000 e daha sonra 8.000 civarına inmiştir.⁴³⁷ Böyle bir sonuç parasal olanaklarla desteklenen isteyerek birleşmelerle sağlanmıştır. Birleşmelerin bir kısmı da federe devlet eyaletler aracılığıyla olmuştur.⁴³⁸

Bazı eyaletlerde yerel yönetimler, eyaletlerdeki sorumluluk bilincinin bölüştürülmesinin bir emsali olarak belirlenen bir hedefi sağlamak amacıyla birlikte hareket edebilirler.⁴³⁹ Bu birlikler, merkezi olarak örgütlenebilirler. Federal Almanya Cumhuriyeti’nin yasama organı, Federal Konsey ve Federal Meclis olarak çift meclisli olmakla birlikte yürütme iki başlıdır.⁴⁴⁰ Devletin başında siyasi açıdan sorumluluğu bulunmayan Cumhurbaşkanı varken Cumhurbaşkanının yanında ise Federal Meclis’e karşı sorumlu olan Federal Hükümet bulunmaktadır.⁴⁴¹ Federal Cumhurbaşkanı,

⁴³² Bağlı, **a.g.e.** ss.46

⁴³³ Bağlı, **a.g.e.** ss.46

⁴³⁴ Tortop, **a.g.e.** ss.125

⁴³⁵ Bağlı, **a.g.e.** ss.48

⁴³⁶ Tortop, **a.g.e.** ss.126

⁴³⁷ Tortop, **a.g.e.** ss.127

⁴³⁸ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, 5.Baskı, Ankara, 1994.

⁴³⁹ Ulusoy, **a.g.e.** ss.101

⁴⁴⁰ Ulusoy, **a.g.e.** ss.101

⁴⁴¹ Tortop, **a.g.e.** ss.126

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin devlet başkanıdır. Federal Cumhurbaşkanı, Federal Kurultay üyelerinin çoğunluğunun verdiği oyla 5 yıl için seçilir. Yargının en üstünde ise Federal Anayasa Mahkemesi bulunmaktadır.⁴⁴²

Almanya 16 eyaletten oluşmaktadır. Mevcut sistemin temelleri ise 1949 yılında atılmıştır.⁴⁴³ 11 eyaletin oluşturduğu federal devlet yapısına 1990 yılında Berlin duvarının yıkılmasıyla 5 yeni eyalet daha katılmıştır.⁴⁴⁴ Kuvvetler ayrılığı ilkesine dayalı bir liberal demokrasi sistemi bulunmaktadır. Federal devleti; federal meclis, cumhurbaşkanı, federal başbakan, federal konsey ve anayasa mahkemesi oluşturmaktadır.⁴⁴⁵

Federal devletin çalışma ve sosyal güvenlik gibi konularda da yetkileri bulunmaktadır. Federal meclis seçimleri 4 yılda bir yenilenmektedir.⁴⁴⁶ Görevleri ise;

- federal başkanı seçmek,
- hükümeti denetlemek,
- yasa koymaktır.⁴⁴⁷

Cumhurbaşkanı, 5 yıl için seçilmektedir ve görev süresi sona erdiğinde tekrar seçilebilme hakkına sahiptir. Cumhurbaşkanının politik sorumluluğu bulunmamakla birlikte ülkenin temsil edilmesi asıl sorumluluk alanıdır.⁴⁴⁸

Almanya'da eyaletler Parlamento'ya verilmeyen yasama ve yürütme erklerine sahiptir. Eyaletler kendi temsilcilerinin oluşturduğu Federal Senato ile yasama faaliyetlerine katılmaktadırlar.⁴⁴⁹ Kimi yetkiler salt federal devletin kimi yetkiler ise salt eyaletlerindir. Eyaletler bazı konularda federal hükümetin yasama yetkisini kullanmak istememesi durumunda yasa yapabilmektedirler⁴⁵⁰ Eyaletler, Almanya'da idari sistemin ikinci kademesi konumunda bulunmaktadır. Berlin, Hamburg ve

⁴⁴² Bilgiç, **a.g.e.** ss.560.

⁴⁴³ Keleş, **a.g.e.** ss.78

⁴⁴⁴ Ulusoy, **a.g.e.** ss.100

⁴⁴⁵ Bilgiç, **a.g.e.** ss.561

⁴⁴⁶ Keleş, **a.g.e.** ss.79

⁴⁴⁷ Keleş, **a.g.e.** ss.80

⁴⁴⁸ Tortop, **a.g.e.** ss.128

⁴⁴⁹ Keleş, **a.g.e.** ss.80

⁴⁵⁰ Keleş, **a.g.e.** ss. 80

Bremen mevcut 16 eyalete dahil olmalarının yanında aynı zamanda birer şehirdir.⁴⁵¹ Eyaletlerin kendi anayasaları vardır. İdari kararlar alma ve yargılama konularında serbesttirler.⁴⁵² Esasen kanunların hayata geçirilmesi eyaletlerin sorumluluk alanına girmektedir. Savunma ve dış politika gibi bazı istisnalar haricinde devlet yetkilerinin kullanılması eyaletlerdedir.⁴⁵³ Eyaletlerin kendi meclisleri, meclis üyeleri ve eyalet başbakanları mevcuttur. Federal devlet ile eyaletler arasındaki kuvvetler ayrılığı ve dengesi sistemi önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mahalli idareler idari sistemin üçüncü kolunu oluşturmaktadır.⁴⁵⁴ Bu da ilçeler ve belediyelerden meydana gelmektedir. Mahalli idareler ile düzenlemeleri eyaletler sağlamaktadır. Almanya’da kamu hizmetlerinin çoğu idare birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Hizmetleri yerine getirirken esas yetkili birimler vatandaşa en yakın olan birimlerdir. Bu da subsidiarite ilkesinin bir gereğidir.⁴⁵⁵

Belediyeler ilçe yönetime tabi olup olmama bakımından iki bölüme ayrılmaktadır. Kırsal niteliğe sahip küçük belediyeler ilçe yönetimine tabi olmaktadır. İlçe yönetimine bağlı olmayan belediyeler de ise ilçe yönetiminin bunlar üzerinde idari vesayet uygulama hakkı bulunmamaktadır. Vesayet hakkı valilere ya da eyalet içişleri bakanına aittir.⁴⁵⁶ İlçeler küçük belediyelerin yerine getiremedikleri hizmetlerde aracılık yapan kurum niteliğindedir. Bu nedenle mahalli idarelerin çekirdeğini belediyeler oluşturmaktadır. Belediyeler kanunlar çerçevesinde yerel hizmetleri yerine getirmekle sorumludurlar. Belediye sayısı Almanya’da düşürülmüştür.⁴⁵⁷ Belediyeler ve kırsal ilçeler devlet kontrolüne tabidir.⁴⁵⁸ Genel olarak bu denetim belediyeler için kaymakamlar tarafından yapılmaktadır. Kırsal ilçeler için ise ilçe meclisleri tarafından yapılmaktadır. Denetim organlarının hukuki gözetim yolları;

⁴⁵¹ Keleş, **a.g.e.** ss.82

⁴⁵² Bilgiç, **a.g.e.** ss.554

⁴⁵³ Tortop, **a.g.e.** ss.130

⁴⁵⁴ Bilgiç, **a.g.e.** ss.553

⁴⁵⁵ Bağlı, **a.g.e.** ss.51

⁴⁵⁶ Bilgiç, **a.g.e.** ss.554

⁴⁵⁷ Keleş, **a.g.e.** ss 85

⁴⁵⁸ Hüseyin Erkul ve diğerleri, “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 14, Sayı 27, 2016.

-Bilgi alma hakkı: Yerel yönetimlerden bazı durumlarda bilgi isteyebilmektedirler.

-İtiraz hakkı: Denetime yetkili makam gerekli gördüğü durumlarda kararların yürürlüğe girmesine engel teşkil edebilmektedir.

-Geçici görevlendirme: Yetkili makamlar vekil atayabilmektedirler.

-Belediye organları yerine karar alma yetkisi: Bazı kararların alınmasını denetim kurumu bizzat kendisi yapabilmektedir.⁴⁵⁹

Almanya'da yerel hükümet görevleri, ilçeler ve bölge yönetimleri arasında bölüştürülmüştür. İlçelerin yerine getiremediği görevler, bölge yönetimleri tarafından destek bulmaktadır. Bölge yönetimlerinin görevleri; merkezi birimler arasında koordinasyonu gerçekleştirmek ve alt birimler ile yerinden yönetim kurumlarının denetimini sağlamaktır. Belediye ve ilçeler Almanya'da esas yerel yönetim birimini oluşturmaktadır.⁴⁶⁰ Bazı eyaletlerde yerel yönetimler, eyaletlerde bulunan sorumluluğun paylaşılmasına örnek teşkil edebilecek belli bir hedefi gerçekleştirmek için birlikler meydana getirebilmektedirler.⁴⁶¹ Varılmak istenilen hedefe bağlı olarak bu birlikler, merkezi veya federal düzeyde örgütlenmekle birlikte Avrupa düzeyinde alınan kararlarda önemli rol üstlenmektedirler.

Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi anlamında Almanya ve diğer ülkeler arasında fark vardır. Almanya'da yerel yerinden yönetim garanti edilmektedir. Yani mahalli idareler merkezi hükümetçe aktarılan görevlerin yanında yerel alanlar da faaliyetlerini devam ettirmektedirler.⁴⁶² Bu nedenle Almanya'da var olan mahalli hizmetleri iki bölüme ayırabiliriz. Merkezi hükümet tarafından atanan görevler ve mahalli idarelerin kendi görevleri.⁴⁶³ Mahalli idarenin kendi görevleri; yerinden yönetim ilkesiyle bağdaşır şekilde uygun düşen hizmetlerdir. Yerel halkı ilgilendiren hizmetler mahalli idareler tarafından karşılanabilmektedir. Her ne kadar böyle de olsa merkezi idare her zaman öncelikli konumdadır. Merkezi hükümetçe atanan görevler

⁴⁵⁹ Bilgiç, **a.g.e.** ss.565

⁴⁶⁰ Erkul, **a.g.e.** ss.39

⁴⁶¹ Tortop, **a.g.e.** ss.131

⁴⁶² Ulusoy, **a.g.e.** ss.108

⁴⁶³ Ulusoy, **a.g.e.** ss.108

ise; federal düzey ya da eyaletlerce yerine getirilmesi uygun bulunan görevlerdir.⁴⁶⁴ Devlet kendi birimlerini oluşturmak yerine bazı görevleri mahalli idareler aracılığıyla yürütmektedir. Bunlar, nüfus kayıt işleri, pasaport gibi işlerdir.⁴⁶⁵

Son olarak Almanya'da mahalli idarelerin mali yapılarına bakacak olursak; Federal devlet yapısı içerisinde vergi gelirlerinin paylaşımı anayasaya uygun şekilde yapılmaktadır. Almanya'yı bu konuda diğer ülkelerden ayıran özellik, gelir paylaşımının anayasal kurallar çerçevesinde olması ve vergi gelirlerinin zorunlu paylaşımına dayalı olmasıdır.⁴⁶⁶ Belediyelerin mali açıdan yeterli olması eyaletlerin görev alanındadır. Belediyeler gelir vergisinden %15 pay alırken, eyaletler ve federal devlet %85 payı paylaşmaktadır. Daha detaylı olarak aşağıda Şekil-2 ile belirtilen tabloda gösterilmiştir.⁴⁶⁷ Belediyeler de topladıkları meslek vergilerinden eyaletler ve federal devlete pay vermektedirler.

	Federal Devlet	Eyaletler	Yerel Yönetimler
Tüketim Vergisi	100		
Veraset Vergisi		100	
Emlak Vergisi			100
Kişisel Gelir Vergisi	42,5	42,5	15
Katma Değer Vergisi	51,4	46,5	2,1
Kurumlar Vergisi	50	50	
Faiz İndirimi	44	44	12
Yerel Meslek Vergisi	14,8	7,7	77,5
Almanya'da Vergi Gelirlerinin İdarelerarasında Paylaşımı (%)			

Şekil-2

⁴⁶⁴ Erkul, **a.g.e.** ss.39

⁴⁶⁵ Erkul, **a.g.e.** ss.40

⁴⁶⁶ Ulusoy, **a.g.e.** ss.110.

⁴⁶⁷ Ulusoy, **a.g.e.** ss.110

4.6. İNGİLTERE

İngiliz yerel yönetimlerinin tarihi Anglo-Sakson dönemine kadar uzanmaktadır. 10 ve 15.yy arasında İngiltere’de diğer ülkelere göre daha gelişmiş bir yerel yönetim yapılanması bulunmaktaydı.⁴⁶⁸ Bu dönemde, kraldan köylere kadar bir hiyerarşi düzeni mevcut olmakla birlikte köyler ise sosyal düzeni sağlayan yerleşim birimi olarak görülmekteydi.⁴⁶⁹ 13.yy da kral adına düzeni sağlamak amacıyla atanan köy görevlileri yerel yönetimler bakımından önemli bir gelişme olmuştur. Bu dönemin yerel görevlileri polis, hakim ve savcıdır. Sanayi devrimi ile ortaya çıkan sorunlar merkezi yönetimi farklı yöntemler bulmak konusunda zorlamıştır. Yeni modern yerel yönetim sistemi ise böyle bir ihtiyaçtan doğmuştur.

İngiltere’de merkezi yönetim yapılanmasında olduğu gibi yerel yönetimlerin yapılanmasında da yazılı düzenlemelerden çok gelenekler ve buna bağlı olarak içtihatlar hukuku düzenlemeleri etkin olmuştur.⁴⁷⁰ İngiliz yerel yönetim anlayışı direk parlamento denetimine giren bir yapılanmaya sahiptir. Parlamento, yerel yönetimlerin faaliyetlerini engelleyebilir görev alanlarını yeniden düzenleyebilir ya da başka bir organa devredebilmektedir.⁴⁷¹ Bu sebeple İngiltere’de yerel yönetim anlamında bir özerklikten söz etmek pek doğru olmayacaktır.

İngiltere’de 1835 yılından bugüne kadar çok fazla değişiklik yapılmıştır.⁴⁷² İlk defa 1835 yılında belediye şirketleri yasası ile belediyelerin kurulması kararlaştırılmış 1888 yılında ise belediye meclisleri ile halkın yerel yönetimler üzerinde etki yaratması sağlanmıştır. 1899 yılında Londra’da ilk büyükşehir uygulaması kurulmuştur.⁴⁷³

Merkezi yönetime bağlı yerel yönetimleri denetleyen bir organ oluşturulmuştur.⁴⁷⁴ Yerel yönetimler bundan sonra 1940’lara kadar en iyi dönemini yaşamıştır. Bu tarihten şu ana kadar yerel yönetim konusunda gerileme görülmektedir.

⁴⁶⁸ Bekir Parlak ve Mustafa Ökmen, **Yerel yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel Ulusal Konular ve Sorunlar**, Ekin Yayınevi, 4.Baskı, Bursa, 2015

⁴⁶⁹ Özgür, **a.g.e.** ss. 239

⁴⁷⁰ Veysel Bilgiç, **Yerel Yönetimler: Teorik Çerçeve Öğreti Uygulama Yargı Kararları Uluslararası Metinler İngiltere ile Mukayeseli**, 21.yy Yayınları, 1.Baskı,

⁴⁷¹ Bilgiç, **a.g.e.** ss.407

⁴⁷² Parlak, **a.g.e.** ss.285

⁴⁷³ Parlak, **a.g.e.** ss 285

⁴⁷⁴ Bilgiç, **a.g.e.** ss.409

Merkezi yardımların artışı dolayısıyla yerel yönetimler mali bağımsızlıklarını yavaş yavaş kaybetmişlerdir.⁴⁷⁵ Bunlara bağlı olarak zamanla merkezi denetimin arttığı bir sistem oturmaya başlamıştır. 1970'li yıllara kadar İngiltere'de üç tür yerel yönetim birimi bulunmaktaydı.⁴⁷⁶ Bunlar;

- Tüm hizmetleri bünyesinde toplayan tek kademeli birimler,
- Eğitim planlama sosyal hizmetlerden sorumlu iki kademeli Londra Yönetimi,
- Üç kademeli il, ilçe ve köy yerel yönetim birimleridir⁴⁷⁷

1972 ve 1985 reformları ile bu sistem ikili sisteme dönüştürülmüştür. 1972 yerel yönetim kanunu ile önemli değişiklikler yaşanmıştır. 1983'te hazırlanan bir rapora göre Londra Belediyesi ile Büyükşehir Belediyeleri ortadan kaldırılmıştır.⁴⁷⁸

Şu anda mevcut olan İngiliz Yerel Yönetimi;

-İl ve ilçe belediyelerinden oluşan metropol olmayan bölgeler (Galler ve İskoçya hariç),

-Metropol bölge olarak nitelenen 6 metropol bölge bulunmaktadır.

-Londra'da 12 tanesi merkezde, 20 tanesi banliyöde olmak üzere 32 ilçe vardır. Bunların dışında şehrin ortasında City Of London denilen bölge bulunmaktadır. Eğitim otoritesini ilçeler ve City Of London yürütmektedir. Yönetimi özel hükümlere tabidir. Bu gruba ise Londra İlçeleri ve Eğitim Otoritesi denmektedir.

-Londra idaesı ve büyükşehir belediyelerinin lağvedilmesiyle ulaşım, polis, sivil savunma gibi hizmetleri yürütmek üzere kurulan kurullar.

-Köy ve Kasaba Belediyeleri. En küçük yerel yönetim birimleridir.⁴⁷⁹

İngiltere'de mali yapı yerel kaynaklar ve merkezi kaynaklar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁴⁸⁰ Yerel kaynakları ise; hizmet karşılığı alınan ücretler ve yerel vergiler

⁴⁷⁵ Parlak, **a.g.e.** ss.285

⁴⁷⁶ Bilgiç, **a.g.e.** ss.410

⁴⁷⁷ Bilgiç, **a.g.e.** ss.410

⁴⁷⁸ Özgür, **a.g.e.** ss.243

⁴⁷⁹ Bilgiç, **a.g.e.** ss.410

⁴⁸⁰ Özgür, **a.g.e.** ss.240

oluşturmaktadır. Her ülkede olduğu gibi İngiltere’de merkezi yönetimden yardım almaktadır. Genel yardımlar merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere toplu olarak ödenmektedir.⁴⁸¹ Merkezi yardımların gerekçeleri;

-Merkezi bu yardımlarla milli çıkar olarak gördüğü bazı hizmetlerin geliştirilmesini teşvik etmektedir.

-Ekonomik olarak bölgesel farklılıkları kısıtlı da olsa giderebilmek amaçlanmaktadır.

-Yerel yönetimlerin ihtiyacını karşılamak için önemli bir araç olduğu düşünülmektedir. Bunun dışında yerel yönetim üyeleri halk tarafından seçilmektedir. Seçimler gizlidir. Basit çoğunlukla yapılmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin hizmet alanı oldukça geniş olduğu için gelir kaynağı çeşidi fazladır. Vergi gelirleri, tek tip iş vergisi, hükümet yardımları ve diğer gelir kalemleridir.⁴⁸²

İlk sırada vergi gelirleri bulunmaktadır. Parlamento tarafından her yıl oranları belirlenmektedir. Diğer ülkelerden farklı olarak mülkiyet esasına göre doğrudan toplanan vergilerdir. Aslında bu vergiler yerel yönetimlerin vatandaşlara hizmetleri karşılığında topladıkları bedel olarak adlandırılmaktadır.⁴⁸³

Tek tip iş vergileri ise ticari tip gayrimenkuller üzerinden alınan vergilerdir. En çok kazanç getiren vergi tipidir. Yerel yönetimler ise merkezi yönetimden aldıkları yetki ile bu gelir yöntemini kullanabilmektedirler.⁴⁸⁴

Hükümet yardımları ise 3 çeşittir; merkez tarafından doğrudan yapılan yardımlar, yerel yönetimler arasında mali standardın sağlanması için genel amaçlı yardımlar ve proje karşılığı yapılan yardımlardır.⁴⁸⁵

Diğer gelir kalemleri de yerel yönetimlerin verdikleri hizmetler karşılığında aldıkları yardım tipini oluşturmaktadır. Gelirlerin kullanılmasında merkezi denetimin

⁴⁸¹ Özgür, **a.g.e.** ss.240

⁴⁸² Parlak, **a.g.e.** ss.232

⁴⁸³ Özgür, **a.g.e.** ss.239

⁴⁸⁴ Özgür, **a.g.e.** ss.238-240

⁴⁸⁵ Özgür, **a.g.e.** ss.241

rolü oldukça fazladır. Yerel yönetimler gelirlerini merkezi yönetimin tam vesayeti altında harcamaktadırlar.⁴⁸⁶ Bu gelirlerden hareketle yerel yönetimlerin harcamalarını cari ve yatırım harcamaları oluşturmaktadır. Cari harcamalar, okul ve yolların yapımı gibi alanlar, yatırım harcamaları ise eğitim, sosyal hizmetler, ulaşım gibi alanlardır. Yerel yönetimlerin harcamalarını denetleyen kurum ise Çevre Bakanlığı'dır. Özellikle yatırım harcamaları ile ilgili konular etki alanını oluşturmaktadır. Tüm bunların yanında merkezi yönetim yerel yönetimlerin vergi oranlarını da isterse azaltabilmektedir.

4.7. İTALYA

İtalya, birliğini 19.yy'ın ikinci evresinde tamamladıktan sonra merkezi bir yapılanma tesis etmeye çalışmıştır.⁴⁸⁷ Fakat bu yapılanmaya karşı koyan akımlarla karşılaşmıştır. Bölgelerdeki başarılar bakımından merkezi sistem bunu sağlayamadığı için merkezi yönetimin yetkisinin özerk yerel yönetimlere bırakılması kararlaştırılmıştır. Bu da adem-i merkeziyete doğru yönelişi ifade etmektedir. 1960'dan itibaren anayasal reformlarla yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. İtalyan anayasasına göre devlet, tek ve bölünmez olarak tanımlanmaktadır ve yerel özerklikleri kabul etmektedir. Bu özerkliklerin gerçekleşmesine de katkıda bulunmaktadır.⁴⁸⁸

İtalya yerel yönetim birimleri üçlü bir yapıda karşımıza çıkmaktadır.⁴⁸⁹ Bunlar; iller, bölgeler ve belediyelerdir. 1946 anayasası ile bölgeler oluşturulmaya başlanmıştır. İtalya'da 5 tanesi özel statülü 15 tanesi olağan olacak şekilde toplamda 20 tane bölge varlığını sürdürmektedir. Özel statüye sahip bölgeler yürütme ve yasama etki alanları bakımından daha çok yetkiye sahiptirler.⁴⁹⁰ Yeni bölge oluşturulması, mevcut olan bölgenin sınırlarının değiştirilmesi, bölge halkının olumlu karar vermesi

⁴⁸⁶ Parlak, a.g.e. ss.244

⁴⁸⁷ Toksöz, a.g.e. ss.91

⁴⁸⁸ Fikret Toksöz ve diğerleri, **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009.

⁴⁸⁹ Toksöz, a.g.e. ss.91

⁴⁹⁰ Mehmet Karaarslan, **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

ile sağlanabilmektedir. İtalya’da bölgelerin 3 tane kurumu mevcuttur. Bunlar; bölge yönetimi, bölge meclisi ve bölge yönetim başkanlarıdır.⁴⁹¹ Halk bölge meclisini seçmektedir. Başkan ve yönetim kurulu ise bölge meclisince oluşturulmaktadır. Bölge başkanı kanunları yayınlamakla ve idari faaliyetleri yerine getirmekle sorumludur.⁴⁹²

Bölgelere atanmış hükmet komiserleri de ayrıca görev almaktadır.⁴⁹³ Bölgesel yönetimler yürütmediği görevleri yerine getirmekte ve bölge yönetiminin denetiminden sorumludurlar. Bölge meclisleri tarafından çıkarılan yasaların anayasaya uygunluğu hükümet komiseri tarafından denetlenmektedir. Bölgesel yönetimler üzerinde yargısal denetim de uygulama alanı bulmaktadır. En bilindik örneği geri gönderme (vize) yetkisidir.⁴⁹⁴ Bu yöntemden sonuç alınamaz ise Anayasa Mahkemesi yolu ile yargısal denetime başvurulur.

İller; yerel yönetim birimi ve merkezi idarenin taşra örgütüdür.⁴⁹⁵ İllerin organları; il meclisi, il başkanı ve il giuntası. İl meclisinin görev süresi 4 yıldır ve karar organıdır. İl başkanını meclis seçimleri ile birlikte halk seçmektedir. İl giuntası, yürütme organı olarak görevini sürdürmektedir.

Belediyeler; belediye meclisinden, belediye giuntası ve belediye başkanından oluşmaktadırlar.⁴⁹⁶ Karar organı belediye meclisidir ve 4 yıl süre için seçilmektedir. Belediye giuntası yürütme görevini sürdürmektedir ve belediye başkanı tarafından atanan üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanı ise, halk tarafından seçilmektedir. Yapılan reformlar ile belediye başkanının özerkliği güçlendirilmiştir. Son yıllarda yapılan bu kapsamlı reformlar ile veraset yetkisi azaltılmış ve yerel yönetimlerin özerkliği güçlendirilmiştir.⁴⁹⁷ Fakat İtalya’da idari sorumlulukların farklı kamu organlarına verilmesi sebebiyle belediyeler İtalyan sisteminde önem arz eden bir seviyeye sahip olamamışlardır. Belediyelerin görevi; ekonomik kalkınma hizmetleri, sosyal hizmetler ve düzenleme hizmetleridir.⁴⁹⁸

⁴⁹¹ Karaarslan, **a.g.e.** ss.87

⁴⁹² Karaarslan, **a.g.e.** ss.87

⁴⁹³ Toksöz, **a.g.e.** ss.95

⁴⁹⁴ Toksöz, **a.g.e.** ss.95

⁴⁹⁵ Parlak, **a.g.e.** ss.246

⁴⁹⁶ Parlak, **a.g.e.** ss.246

⁴⁹⁷ Karaarslan, **a.g.e.** ss.87

⁴⁹⁸ Toksöz, **a.g.e.** ss.92

İtalya’da yerel yönetimlerin işleyişine baktığımızda, bölge yönetimlerinin yetkilerinin oldukça geniş olduğunu görmekteyiz. Bölge meclislerinin yasama yetkisi, İtalya Parlamentosu eliyle oluşturulan yasaların esas ilkelerinin milli çıkarları çiğnememek koşulu ile mümkündür. Her bölge meclisinden seçilen 3 kişi parlamentoya birlikte cumhurbaşkanı seçiminde oy kullanmaktadırlar. Bunun dışında bölgede yaşayan halkın idari yasalar konusunda referanduma gitme hakkı saklı tutulmaktadır. İtalya’da 18 yaş yerel yönetim birimi için aday olma ve oy kullanma yaşıdır.

Hükümet ile yerel yönetimler arasında karar alma konusunda yardımcı olabilmek adına 1996 yılında danışma organı kurulmuştur. Konferans başbakan, işçileri veya bölgesel işler başkanlığı tarafından bir araya gelmektedir. Bunun dışında 1997’de birleşmiş konferans kurulmuştur. Buna paralel olarak 2006’da Teknik İnovasyon Komitesi oluşturulmuştur.

İtalya’da yerel yönetimlerin mali yapısına bakacak olursak, anayasaya göre yerel yönetim gelirleri için finansman sistemi kurulması zorunlu görülmüştür. Anayasa’nın 119.maddesine göre gelirlere ilişkin mali özerkliği sağlayan üç ilke dikkat çekmektedir. Bunlar;

-Bir bölgenin coğrafi alanında toplanan vergilerden pay almasının mümkün olduğu,

-Yerel yönetimlerin kanunlar çerçevesinde vergi ve harç koyabileceği,

-Mali güce sahip olmayan bölgeler için dengeleme fonunun oluşturulması ve böylece bölgede yerel yönetimlere kaynak sağlanmasıdır. ⁴⁹⁹

2001 reformundan önce devlet yasa koymada en yetkili kurumdu ve İtalya için yerel yönetimlerde tek tip yerel yönetim biçimi mevcuttu. Bu reform ile devletin elinde bulundurduğu yasama gücü sınırlandırılmıştır. Yeni düzende yerel yönetimlerin kural koyma genişletilmiş ve yerel yönetimlerle devlet arasındaki hiyerarşik ilişki son

⁴⁹⁹ Toksöz, **a.g.e.**, ss.97-100

bulmuştur. Bu reform ile birlikte denetim mekanizması da değiştirilmiş ve Sayıştay'ın bölgesel birimlerinin yetkileri artırılmıştır.

SONUÇ

Ulus üstü bir örgütlenme yapısına sahip olan Avrupa Birliği'nin var olma düşüncesinden bu yana süreç detaylı bir şekilde incelenmiştir. Hıristiyan Devletler tarihleri süresince kendilerine yönelen tehditlere karşı koyabilmek ve meseleleri çözmek için birlik arayışına girmişlerdir. Bu dönemde varlığını gösteren yargısal mekanizmalar ve federatif yapı Avrupa Birliği'ne giden yolun önünü açmıştır. Zamanla gelişen sosyo- politik olaylar da katkı sağlamıştır. Tüm bunlara rağmen 1.Dünya Savaşı'nın ortaya çıkması engellenememiş ve Avrupalı devletler barışın sağlanması için gerekli adımları atmışlardır.

Bunlardan ilki Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması'dır. Fransa, Almanya, İtalya ve Benelux ülkeleri arasında 1951 yılında Paris'te imzalanmıştır. Fakat ekonomik entegrasyon sağlanmadan siyasi bütünleşmenin başarılı olamayacağını fark etmişler ve bu doğrultuda ekonomik açıdan entegrasyon çalışmaları hız kazanmıştır. 1958 yılında Roma Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmuştur. Sonrasında Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kurulmuştur. Devamında ise Füzyon Antlaşması ile bu üç kurum birleştirilmiştir. 1985'de Lüksemburg'daki Avrupa Konseyi Zirvesi'nde, on üye devlet; Avrupa bütünleşme sürecinin hız kazanması için Avrupa Tek Senedi hazırlanması konusunda karar almışlardır. 1987 tarihinde ise Avrupa Tek Senedi yürürlüğe girmiştir. 1 Kasım 1993'te imzalanan Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği için önem arz etmektedir. Antlaşmanın ilkelerinde yerellik kavramına da değinilmiştir. Amsterdam ve Nice Antlaşmaları ile mevcut antlaşmalara bazı değişiklikler ve düzenlemeler getirilmiştir. 1 Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması Birliğin karar alma süreçlerine, kurumsal yapısına Avrupa Birliği'nin dış temsiline yönelik önemli katkılar sağlamıştır.

Avrupa Parlamentosu, Avrupa Komisyonu, AB Konseyi, AB Zirvesi, AB Adalet Divanı, Avrupa Sayıştay'ı, Avrupa Merkez Bankası Avrupa Birliği'nin temel organlarıdır. Ekonomik ve Sosyal Komite, Bölgeler Komitesi, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Ombudsmanı AB bünyesinde yer alan diğer organlardır.

Avrupa topluluğu antlaşmaları, farklı alanlardaki hukuk kurallarının boşluk kalmayacak şekilde bir sistem oluşturmaları anlamında bütünleşmiş ve topluluk hukukunu oluşturmuştur. Avrupa Birliği'nde uygulanan hukuk genellikle üç topluluk antlaşmasının kuruluşu, işleyişi ve topluluk içi politikalar üzerine kurulmuştur. Avrupa Birliği Hukuku, Avrupa Birliği'nin münhasır yetkileri, üye ülkelerin münhasır yetkileri ve paylaşılan ortak yetkiler çerçevesinde ele alınmıştır. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın örnek teşkil eden davaları da bu konuda temel oluşturmuştur.

Avrupa Birliği Hukuku'nun kaynakları yazılı ve yazılı olmayan kaynaklar etrafında ele alınmıştır. Yazılı kaynakları mevzuat ve uluslararası antlaşmalar oluştururken, yazılı olmayan kaynakları hukukun genel ilkeleri, uluslararası hukukun genel ilkeleri, içtihat hukuku ve örf adet hukuku oluşturmaktadır. Yazılı kaynaklardan mevzuat ise birincil ve ikincil hukuk çerçevesinde detaylı olarak incelenmiştir.

Yerel yönetimlerin doğuşundan başlayarak gelişen süreç kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır. Yerel özerklik kavramı siyasi, idari ve mali özerklik çerçevesinde incelenmiştir. Yerel yönetimlere temel teşkil eden Subsidiarite ilkesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı detaylı olarak ele alınmış olup Avrupa Birliği Antlaşması'nın 5(3) maddesi çerçevesinde subsidiarite ilkesi incelenmiş, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda ise bizzat ilgili şartın maddelerinden yararlanılmıştır. Avrupa yurttaşlığı ve Avrupa Birliği'nin mali yardımlarından bu kapsamda yine aynı bölümde farklı başlık altında bahsedilmiştir.

Avrupa Birliği'ne giden yolda öncülük eden Fransa, Almanya ve İtalya'nın yerel yönetim yapıları özellikle incelenmiştir. Bu ülkeler sürecin başından itibaren birliğin içerisinde buldukları için yaşanan gelişmelere birebir şahit olmuşlardır. Bu nedenle yerel yönetim yapıları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Bu ülkelerin dışında birliğe katılım antlaşmaları yolu ile sonradan katılan İsveç, İspanya, Çek Cumhuriyeti ve İngiltere'nin yerel yönetim yapıları da ele alınmıştır.

Tezin tüm konularında birincil kaynaklardan yararlanılmaya çalışılmıştır. Avrupa Birliği hakkında nihai bilgileri içeren Avrupa Birliği Antlaşması ve son olarak Lizbon Antlaşması'nın imzalanmasıyla vücut bulan Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma bahsi geçen konuların çoğunda önemli dayanak noktasını oluşturmuştur.

Genel olarak yerel yönetimlerin Avrupa Birliği Antlaşmalarındaki konumuna bakacak olursak; Avrupa Birliği Antlaşma metninde ifade bulan maddeler yerel ve bölgesel yönetimlerin Avrupa Birliği içindeki kurumsal konumunu güçlendiren ifadeler içermektedir. Yerel ve bölgesel yönetimler bir Avrupa Birliği Antlaşması'nda ilk defa bulunmaktadır. Avrupa Birliği'nin üye ülkelerin milli kimliğine yerel ve bölgesel yönetimleri de kapsayacak şekilde saygı göstermek zorunda olduğu görüşü antlaşma metninde yer bulmuştur. Bu durum yerel yönetimlerin Avrupa Birliği açısından önemine vurgu yapmaktadır. Yerel yönetim anlayışının özellikle Avrupa'da ön plana çıkması yönetim kültürü ve tarihinin doğal sonucudur. Merkezi otorite yerel birimlerin ekseninde hareket etmekte, yönetimde etkin bir katılım olarak yerel yönetim birimleri işaret edilmektedir.

Ulusal parlamentolar, Yerellik ve Orantılılık İlkelerinin Uygulanmasına İlişkin Protokol ile yerellik ilkesinin sağlanacağı sisteme dahil edilmiştir. Protokol, ulusal parlamentolara Avrupa Birliği kurumlarını ve kendi hükümetlerini yerellik ilkesine aykırı bulduğu herhangi bir Avrupa Birliği yasal düzenleme girişiminde açıkça uyarma görevi vermektedir. Aynı zamanda aynı konu için Adalet Divanı'na başvuru hakkı da tanımaktadır. Yine bu durumda gösteriyor ki yerel yönetimler Avrupa Birliği ve kurumları içerisinde önemli bir yer edinmiştir. Yerel ve bölgesel yönetimler aynı zamanda Avrupa Birliği'nin uyum politikası ve yapısal fonlar gibi uygulamaların da ilgi alanında bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içinde konumunu güçlendiren düzenlemeler; Avrupa Birliği içerisinde temsil edilmelerini ve karar verme süreçlerine katılmalarını sağlayan Bölgeler Komitesi ve yerel yönetimlerin özerk olmalarını gerekli kılan hizmette yerellik ilkesidir. Karar alma yetkisinin olmaması Bölgeler Komitesi'nin etkinliğini zayıflatmaktadır.

Ülkelerin sahip oldukları idari yapı mahalli idarelerin gelişimine büyük katkı sağlamıştır. Mahalli ve bölgesel idareler ise merkezi hükümet vesayeti altında çalışmaktadırlar. Federal devletlerde ise; toplumsal kültürel özellikleri korumak amacıyla aralarındaki birliği artırmak isteyen siyasal birimlerin birleşmeleri söz konusu olmaktadır. Federal yapıya sahip devletlerde mahalli idareler daha fazla özerkliğe sahiptirler. Federal devlet yapısında yetki ve sorumlulukların yerel

yönetimler, yerel devlet ve federal devlet arasında paylaşılması subsidiarite ilkesinin federalizm açısından uygulanabilmesi sonucuna sebep olmuştur.

Yerellik ilkesi ulusal düzeyde hem federal hem de merkeziyetçiliğin güçlü olmadığı ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Avrupa Birliği ülkelerinden İngiltere ve Almanya örneklerinde yer bulan yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı hukuksal varlık olarak bağımsız bir yapı ortaya koydukları görülmektedir. Yerel yönetim yapılarının etkili olduğu bu ülkelerde yerel yönetimler merkezi yönetimin himayesi altında kalmamaktadırlar. Federatif yapıli devletlerde yerel yönetimlerle eyaletler arasındaki etkileşimler yönetimler arası ilişkinin temelini oluşturmaktadır. En güzel örneği ise Almanya'dır.

Avrupa Birliği'nin merkeziyetçi tarafını yansıtan üniter yapıli Fransa'da merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişki zamanla değişikliklere uğramıştır. Partilerin rolü artmış olup kişilerin rolü azalmıştır. Fransa yine de merkeziyetçilikten adem-i merkeziyete doğru devam etmektedir.

Avrupa Birliği'ne dahil Batı Avrupa ülkelerinde ise yerel otoriteler ayrı ve güçlü hukuki bir varlık olarak faaliyet göstermektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu ülkelerin yerel otorite ve haklarını sağlamlaştırmaktadır.

Yerellik kavramı ve Avrupa Birliği ilişkisine tüm bu bilgiler ışığında bakacak olursak, yerellik kavramı Avrupa Birliği'nin kurulması aşamasında merkezileşme korkusu içine düşen yerel yönetimlerin kaygılarını gidermek ve birliğin kurulmasına yönelik engellerin aşılması konusuna çözüm getirmeyi amaçlamıştır. Kavramın gelişmesinde asıl belirleyici olan merkezileşmeye karşı yerelleşmeyi güçlü tutmaktır. Yerellik kavramı ile üye devletlerin yönetsel yetki alanlarının korunduğunu söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

AB'ye Genel Bakış; Avrupa Birliği Bakanlığı, No:02

ADAĞLU, Hacer Soykan; “Avrupa Topluluğu Hukuku'nun Üye Ülkelerde Uygulanmasında Ulusal Mahkemeler ve Avrupa Toplulukları Adalet Divanı İlişkisi”, ss.29-45.

Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2003.

AKBULUT, Ahmet ve Recep Tekeli; “Mali Özerk Yerel Yönetimlerde Gelir Kaynakları”, **Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:40, Sayı:1, 2016

AKÇAY, Ekrem Yaşar ve diğerleri; “Historical Development Of EU and The Common Foreign and Security Policy”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 4, Isparta, 2011, ss.21.

AKDEVE, Erdal; **İsveç Ülke Raporu İsveç'te Entegrasyon Politikaları ve Türkiye Diasporası**, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2016.

AKDOĞAN, Muzaffer; “Avrupa Birliği ve Birlik Üyesi Devletler Arasında Egemenlik İlişkisi”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 6, Sayı 24, 2010.

AKDOĞAN, Muzaffer; “Yarım Asırlık Avrupa Birliği”, **Uluslararası İlişkiler Portalı**, 2012, ss.55-56.

AKGÜL, Mehmet Emin; **Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın Yargı Yetkisi**, Yetkin Yayınevi, Ankara, 2008.

AKŞEMSETTİNOĞLU, Gökhan; “Avrupa Bütünleşme Projesinin ve Genişleme Sürecinin Değişen Dinamikleri”, **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, Cilt:10, No:1, 2011.

AKTUĞ, Semih Serkant, Uğur Çelik; “Avrupa Birliği Hukuku ve Avrupa Birliği İş Hukuku'nun Kaynakları ve Temel Özellikleri”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, 2013, ss.157-159.

ALTINTAŞ, Ömer Faruk; “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları”, **Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü**, ss.1-2.

ALTUNTAŞ, Özgür; “Central Bank Independence: Comparison Of The European Central Bank And Central Bank Of The Republic Of Turkey”, **Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Sayı:12, 2012.

ALYANAK, Servet; “Avrupa Birliği Adalet Divanı’nın Teşkilatlanması”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2014, ss.255-280.

ALYANAK, Servet; **Avrupa Birliği Hukukunda Yetki Sorunu (AB ve Üye Devletler Arasındaki Yetki Dağılımı)**, Ankara, 2015.
Ankara, 2007, ss.22-41.

APAN, Ahmet; “AB Mevzuatı’nda Yerellik (Subsidiarite) İlkesi”, **Türk İdare Dergisi**.

ARMAN, Şengül; “Nice Antlaşması”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Toplulukları Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2004, ss.30.

Avrupa Birliği Adalet Divanı, Genel Mahkeme ve Kamu Hizmetleri Mahkemesi; Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, **T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği**, Ankara, 2011.

Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **ABAD Kararları 1 Van Gend En Loos (1963) – Doğrudan Etki İlkesi**.

Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, “Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar”, **Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler**, Cilt:1, 1993.

Avrupa Topluluklarına İlişkin Temel Belgeler, “Avrupa Topluluklarını Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), **Devlet Planlama Teşkilatı**, Cilt 1.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Antlaşma Metni.

AYDIN, Murat; **Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler**, Yedirenk Yayınları, 2008.

AYGEN, Murat; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Üzerine Bir İnceleme:Türkiye Örneği”,**Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi**, Cilt:5, Sayı:10, 2017

BAĞLI, Mehmet Selim; “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 473, 2011.

BARAN, Sarya; **Demokrasi Mücadelesinde Yerel Yönetimler**, Aram Yayıncılık, İstanbul, 2003.

BATIR, Kerem; “Antlaşmalar ve Avrupa Birliği Avrupa Birliği Adalet Divanı Çerçevesinde Avrupa Birliği Vatandaşlığı”, **Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi**, Cilt:25 Sayı:1, 2017.

BAYDAROL, Can; **Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma(Maastricht Antlaşması)**, İktisadi Kalkınma Vakfı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

BAYKAL, Sanem ve İlke Göçmen; “Avrupa Birliği Hukukunun Kaynakları Bakımından Normlar Hiyerarşisi”, **Ankara Üniversitesi Prof.Dr.Erdal Onar’a Armağan**, Ankara Üniversitesi Basımevi, 2013, ss.351-354.

BİLGİÇ, Veysel; **Yerel Yönetimler: Teorik Çerçeve Öğreti Uygulama Yargı Kararları Uluslar arası Metinler İngiltere ile Mukayeseli**, 21.yy Yayınları, 1.Baskı.

BOLAYIR, Cenk; “Amsterdam Antlaşması Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**, İstanbul, 2000.

BOZKURT, Enver; **Avrupa Birliği Hukuku**, Nobel Yayınevi, Ankara, 2001, ss.36-57.

BULUT, Mehmet; **Avrupa Birliği Nedir?** , Vip Ajans Yayınları, 2005, ss.52.

BÜYÜKÇİÇEK, Mehmet; “Avrupa Kömür Çelik Teşkilatı’ndan Reform Antlaşması’na Entegrasyonun Yönü”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Yüksek Lisans Tezi**, Konya, 2009.

CAN, Ergüder; **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Asil Yayın Dağıtım, 1.Baskı, 2004.

CANATAN, Bilal; **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınevi, Ankara, 2001.

CANBOLAT, İbrahim; **Uluslararası Sistem Avrupa Birliği Bir Dönüşüm Analizi**, Alfa Yayınevi,

CANSEVER, Meltem; **Avrupa Tek Senedi**, İktisadi Kalkınma Vakfı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

CEBE, Mehmet Sinan; **Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**, Adalet Yayınevi, 1.Baskı, Ankara, 2007.

ÇALIŞKAN, Özgür; “The New Institutional Structure of EU After The Lisbon Treaty”, **Ankara Üniversitesi Sunum Metni**, Ankara, 2011.

ÇELİK, Vasfiye ve diğerleri; “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:1, Sayı: 2, 2008.

ÇELİK, Abdullah; “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, 2013

ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 475, 2012

ÇİÇEK, Yeter; “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:11, Sayı:1, 2014.

DEĞER, Ozan; **Avrupa Kamu Hukuku Düzeninde Avrupa Toplulukları Adalet Divanı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Arasındaki Yargı Yetkisi Sorunu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2009.

DEMİR, Konur Alp, Hikmet Yavaş; “Kent Yönetiminin Yerelleşmesi: Yerellik İlkesi Kapsamında Yönetimsel Federalizm”, **Yerel Politikalar Dergisi**, 2014.

DEMİRAL, Nurhan; “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde 2002-2012 Dönemi ve Müzakerelerin Geleceğe Etkisi”, **Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2015, ss.11-15.

DEMİRCİ, Turgut; “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Konya, 2006.

DEMİREL, Demokan; “The European Parliament: A Structural Analysis”, **Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 2014, ss.12-57.

DEMİRKAYA, Yüksel; “Avrupa Birliği’nin Yerel Kamu Şirketleri Stratejisi: Türkiye’de Hukuki Yapı ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi Uygulamaları”, **Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:7, Sayı:13, 2010.

DOĞMUŞ, M. Didem; **Avrupa Birliği’nde İç Denetim Sistemi**, Araştırma ve İnceleme Serisi:2, İvme Yayınevi, Ankara, 2010.

DÖNMEZ, Cahit; “İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması”, **Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 3, 2012.

DURA, Cihan, Hayriye Atik, **Avrupa Birliği Gümrük Birliği ve Türkiye**, Nobel Yayın Dağıtım, 2.Baskı, Ankara, 2003, ss.67-214.

DÜZEL, Osman; “Türkiye’nin AB Üyeliği ve Türk Hukuk Sistemi”, **AB Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2004, ss.17.

EFE, Haydar; “Avrupa Birliği’nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası”, **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 7(1), 2008, ss.67-72.

EKE, Ali Erkan; **Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara, 1982.

ERKUL, Hüseyin ve diğerleri; “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 14, Sayı 27, 2016.

EROL, Ahmet; **Demokrasi Örgütlenme Özgürlüğü ve İsveç Örneği**, Can Yayınları, 1.Baskı, Ankara, 1995.

ERSAN, Tuğçe; “Avrupa Yatırım Bankası ve Türkiye”, **TOBB AB Proje Geliştirme ve İzleme Müdürlüğü Ekonomik Forum Dergisi**, 2010.

ESEN, Selin; “Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Sayı:4, Ankara, ss.117.

FONTAINE, Pascal; “AB Nedir?”, **Avrupa Komisyonu Basın ve İletişim Genel Müdürlüğü Avrupa Toplulukları**, 2007.

GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, Ankara, 2015.

GRUBER, Annie; “Avrupa Birliği’nin İşleyiş Sürecinde Avrupa Yurttaşlığı”, **Türk Anayasası’nın Avrupa Anayasası’na Uyum Sorunu Sempozyumu İkinci Oturum**.

GÜNEŞ, Ahmet; **Avrupa Birliği Hukuku’na Giriş**, On İki Levha Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 2016, ss.154-157.

GÜNUĞUR, Haluk, Ali Bozer; **Avrupa Topluluğu Hukuku**, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi Yayını, Bilim Serisi-1, 3.Baskı, Ankara, 1996, ss.38.

GÜNUĞUR, Haluk; **Avrupa Ekonomik Topluluğu’nu Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması)**, Barışcan Yayıncılık, Ankara, 1988,ss.33-34.

İNAÇ, Hüsametdin, Feyzullah Ünal; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler” **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 17, 2015, ss.4-6.

KARAARSLAN, Mehmet; “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi”, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Doktora Tezi**, Ankara, 2007, ss.58-79.

KARAARSLAN, Mehmet; **Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

KARABACAK, Hakan; “Avrupa Birliği’nin Mali Yardım Prosedür ve Teknikleri ve Türkiye İle Mali İşbirliği”, **T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Avrupa Birliği Uzmanlık Tezi**, Ankara, 2004, ss.69-72.

KARATEPE, Selma ve diğerleri; **Yerelleşme / Merkezileşme Tartışmaları 9.Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Öncü Basımevi, 1.Basım, 2015.

KAYIKÇI, Sabrina; “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, 2003.

KELEŞ, Ruşen, Fehmi Yavuz; **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, 2.Baskı, Ankara, 1983.

KELEŞ, Ruşen; “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cil:2, Sayı:4, 1993.

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994.

KERMAN, Uysal; “Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, 2009.

KESKİN, Hakan; **Mitos’tan Lizbon’a Avrupa Birliği El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, 2014.

KIRIŞIK, Fatih; “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri Dergisi**, Sayı:5, 2013.

KORKMAZ, Kadir; “Avrupa Topluluklarından Avrupa Birliği’ne Geçiş Sürecinde AB Anayasası ve Federalizm”, **Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi**, Diyarbakır, 2005.

KOYUNCU, Başak; “Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, **Muğla Üniversitesi SBE Dergisi**, Cilt:1, Sayı:1, 2000.

KÖSECİK, Muhammed, İsmet Akbaş; **AB Mali Yardımları ve Türkiye’de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri**, Gazi Kitabevi, 2009.

MOR, Hasan; “Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:14, Sayı:1, Ankara, 2010, ss.514-518.

MURATOĞLU, Tahir; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt 69, Sayı 1-2, 2011

ÖKMEN, Mustafa, Bekir Parlak; **Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar**, Ekin Basımevi, 2015.

ÖNEN, Semih Mustafa ve İhsan Eken; “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt:15, Sayı:56, 2016.

ÖZDEMİR, Salih; “Kavramlara İlişkin Açıklayıcı Not”, **Avrupa Birliği ve İlişkiler Genel Müdürlüğü**, Haziran 2001.

ÖZDOĞAN, Sevtap; “AB Mali Yardımları ve Eşleştirme: Türkiye ve Diğer Aday Ülkelerin Tecrübelerinin Karşılaştırılması”, **Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü Denizcilik Uzmanlık Tezi**, 2014, ss.19.

ÖZER, M. Akif; “European Ombudsman And Turkish Ombudsman Institution: Comparative Analysis”, **Kamu Denetçiliği Kurumu Mukayeseli Bir İnceleme**, Sayı:31, 2017.

ÖZGÖKER, C. Uğur; **Avrupa Birliği ve Türkiye- AB İlişkileri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2010, ss.2-154.

ÖZGÜR, Hüseyin, Bekir Parlak; **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Alfa Akademi Basımevi, 1.Baskı, 2006.

ÖZLER, Zeynep; “Lizbon Antlaşması”, **İktisadi Kalkınma Vakfı Değerlendirme Notu**, 2009, ss.1-2.

ÖZTÜRK, Feyza; “Ülke ülke yerel yönetimler İsveç’te Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 12, Sayı 3, 2003.

PARLAK, Bekir, Mustafa Ökmen; **Yerel yönetimler Kuram ve Uygulamada Küresel Ulusal Konular ve Sorunlar**, Ekin Yayınevi, 4.Baskı, Bursa, 2015, ss.232-285.

PAZARCI, Hüseyin; **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitabevi Yayınları, 8.Baskı, Ankara, 2009

PUSTU, Yusuf; “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:57

REÇBER, Kamuran; **Avrupa Birliği Mevzuatı**, 2.Baskı, Alfa Akademi Basımevi, İstanbul, 2005.

SAYIN, İsmail Hakkı; “Avrupa Birliği Sayıştayı”, **Cumhuriyetin 75.Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu Tebliğler Panel ve Tartışmalar**, 1998.

SEZER, Özlenen, Senem Çeşmecioğlu; **Çek Cumhuriyeti Ülke Profili ve Türkiye Çek Cumhuriyeti Serbest Ticaret Antlaşması**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 1998.

ŞENGÜL, Ramazan;“Fransada Bölge Yerel Yönetimlerinin İdari Sistem İçindeki Yeri”, **Türk İdare Dergisi**.

TAPAN, Mehmet Nuri; “AB Hukukunun Kaynakları ve Ulusal Hukuka Etkileri Avrupa Adalet Divanı”, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, s.992, 1998, ss.992.

TATOĞLU, Emin; “Avrupa Birliği’nin Tarihsel Gelişimi”, **Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2006, ss.35.

TEKİNALP, Gülören, Ünal Tekinalp; **Avrupa Birliği Hukuku**, Beta Yayınevi, 1.Baskı, İstanbul, 1997, ss.79.

TEZCAN, Ercüment; “Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları Çerçevesinde Avrupa Birliği ve Batı Avrupa Birliği İlişkileri”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Ankara.

TEZCAN, Ercüment; **Avrupa Birliği Komisyonu**, Asil Yayınevi, Ankara, 2007, ss.156.

TOKSÖZ, Fikret ve diğerleri; **Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, İstanbul, 2009, ss.78-124.

TORTOP, Nuri; **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, 5.Baskı, Ankara, 1994.

TUĞRUL, Hülya; Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye", **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik ilişkiler Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, 2012.

TÜRKOĞLU, İrfan; "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:17-18, Sayı: 26, 2013.

ULTAN, Mehlika Özlem; "Avrupa Birliği Hukuku Bağlamında Yetki ve Demokrasi Açığı Sorunlarına Siyasal Bir Bakış" **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, Cilt:16,Sayı:1, 2018, ss.10-12.

ULUSOY, Ahmet, Tekin Akdemir; "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi", **Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:12, Sayı:21,2009.

ULUSOY, Ahmet, Tekin Akdemir; **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Seçkin Yayınları, 10.Basım, 2013.

UZUNER, Hümeysra; "Amsterdam Antlaşması ile Getirilen Yenilikler ve Bunların Avrupa Birliği'ne Etkileri", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Avrupa Birliği Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul, 2006.

YILDIRIM, Selahattin; **Yerel Yönetim ve Demokrasi**, Kent Basımevi, 1993, ss.6.

YILDIRIM, Uğur ve diğerleri, "AB Yerel Yönetim Anlayışının Yerele Yansımaları: K.Maraş Belediyeler Örneği", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt:19, Sayı:2, 2014.

YILDIZ, Ahmet; "AB ve Türkiye'de Kültürel Çeşitlilik ve Yerel Yönetimler", **Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi**, Aydın, 2014.

YILDIZ, Habib, Fatih Yardımcıoğlu; "Türkiye'ye Yönelik Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Aday Ülkelerle Karşılaştırılması", **Sakarya Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü Dergisi**, Cilt:9, Sayı:4, 2005.

YILDIZ, Hayrettin; “Fransız Yerel Yönetim Sistemi”, **Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2012.

YİĞİT, Devrim; “Avrupa Birliği Genişleme Sürecinde Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri”, **Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi**, 2006, Diyarbakır, ss.51-53.

YONTAR, İbrahim Güray ve Yunus Emre Özer; “Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari ve Mali Özerklik”, **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2018, ss.101.

ZEYREKLİ, Sedef, Rengül Ekizceleroğlu; “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, 2007.

İNTERNET KAYNAKÇA

AB Hukukunun Kapsamı ve Kaynakları; <https://myuniversities.wordpress.com/2013/01/14/avrupa-birligi-hukukunun-kapsami-ve-kaynaklari/> (Erişim Tarihi: 13.05.2017)

AB Kurumları; http://ikv.org.tr/ikv.asp?ust_id=3&id=29, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

AB ve Yerel Yönetimler, <https://ab.ibb.gov.tr/avrupa-birligi/ab-ve-yerel-yonetimler/>, (Erişim Tarihi: 11.04.2017)

ABAD;http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/uluslararası_isbirligi/uluslararası_mahkemeler/abad.html, (Erişim Tarihi: 14.05.2017)

Avrupa Birliği Kurumları; <http://www.istanbulab.gov.tr/avrupa-birligi-kurumlari>, (Erişim Tarihi: 16.05.2017)

Avrupa Birliği'nin Genişlemesi, http://www.ab.gov.tr/_109.html , (Erişim Tarihi: 07.04.2017)

Avrupa Birliği'nin Tarihçesi, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=105> , (Erişim Tarihi: 07.04.2017)

Avrupa Merkez Bankası https://destekyatirim.com.tr/forex-icerik/forex_haberleri/avrupa_merkez_bankasi, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

Avrupa Ombudsmanı, <http://www.ab.gov.tr/45639.html>, (Erişim Tarihi:10.04.2017)

Çek Cumhuriyeti, http://www.tubitak.gov.tr/tubitak_content_files/BTYPD/ulke_raporlari/Cek_Cumhuriyeti_BTY_sistemi.pdf, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

<http://arsiv.ntv.com.tr/news/293891.asp> (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

http://uliwiki.org/index.php?title=Amsterdam_Antla%C5%9Fmas%C4%B1
(Erişim Tarihi:17.11.2018)

<http://www.hsyk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/888c9e7e-1b0e-4230-b07e-b7c5102954a8.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.05.2017)

<http://www.tuicakademi.org/idari-vesayet/> (Erişim Tarihi:12.06.2019)

https://www.ab.gov.tr/_105.html, (Erişim Tarihi: 18.11.2018)

<https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-yasal-erceve-109> (Erişim Tarihi: 17.11.2018)

İspanya'nın Siyasi Görünümü, <http://www.mfa.gov.tr/ispanya-siyasi-gorunumu.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 17.05.2017)

Roma Antlaşması'ndan Avrupa Birliği'ne, <http://arsiv.salom.com.tr/news/print/8537-Roma-Antlasmasindan-Avrupa-Birligine.aspx>, (Erişim Tarihi: 15.05.2017)

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, <http://www.taek.gov.tr/kurumsal/uluslararası/euratom/744-euratom-nedir.html>
(Erişim Tarihi: 15.05.2017)

	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	
---	---	---

Özgeçmiş

Adı Soyadı:	TUBA KOÇ DALDUŞ	İmza		
Doğum Yeri:	SEYDİŞEHİR/KONYA			
Doğum Tarihi:	01.01.1993			
Medeni Durumu:	EVLİ			
Öğrenim Durumu				
Derece	Okulun Adı	Program	Yer	Yıl
İlköğretim	MAHMUT ESAT İLKÖĞRETİM OKULU	İLKOKUL	SEYDİŞEHİR	2000-2004
Ortaöğretim	MAHMUT ESAT ORTAOKULU	ORTAOKUL	SEYDİŞEHİR	2004-2007
Lise	MAHMUT ESAT ANADOLU LİSESİ	LİSE	SEYDİŞEHİR	2007-2011
Lisans	GAZİ ÜNİVERSİTESİ	İİBF ULUSLARARASI İLİŞKİLER	ANKARA	2011-2015
Yüksek Lisans				
İş Deneyimi:	2015-2016 SEYDİŞEHİR GARANTİ BANKASI GİŞE MEMURU 2016-2019 ANKARA'DA ÖZALTIN CENGİZ HOLDİNG KALEHAN ENERJİ GRUBU'NDA SATIN ALMA UZMANI (DEVAM EDİYOR)			
İlgi Alanları:				
Aldığı Ödüller:				
Tel:	0553 756 42 02 / 0538 394 18 25			

Adres	ANITTEPE MAHALLESİ IŞIK SOKAK DİKİLİTAŞ APARTMANI NO: 10/9 ÇANKAYA/ANKARA
Ekleme istediğiniz hususlar	TUBA KOÇ DALDUŞ; 1 Ocak 1993 yılında Konya'nın Seydişehir ilçesinde dünyaya gelmiştir. İlk, orta ve lise eğitimini Seydişehir'de tamamladıktan sonra, Ankara Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nden 2015 yılında mezun olmuştur. 2015-2016 yılları arasında Seydişehir Garanti Bankası'nda gişe memurluğu pozisyonunda çalışmıştır. Bankacılık sektöründen ayrıldıktan sonra 2016 yılında Ankara'da bulunan Özaltın Holding ve Cengiz Holding'in bir ortaklığı olan Kalehan Enerji Grubu'nda satınalma uzmanlığı görevine başlamıştır ve hala görevini devam ettirmektedir. 2017 yılının Ağustos ayında evlenmiştir. Aynı zamanda Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisidir.

Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Ahmet Keleşoğlu Eğitim
Fak. A1-Blok 42090 Meram Yeni Yol /Meram /KONYA

Tel: 0 332 201 00 60 Faks: 0 332 201 00 65 Web: www.konya.edu.tr E-
Posta:sosbil@konya.edu.tr