

I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No:37 (Ekim 2007)

ALTHUSIUS VE YERİNDENLİK İLKESİNİN KÖKENLERİ

Gülçin Balamir COSKUN*

Özet

Makalede, Avrupa anayasal düzeninin bir parçası olan yerindenlik¹ ilkesinin tarihsel kökenleri araştırılmaktadır. Amaç, merkezi devlet anlayışının yaygın olarak kendini kabul ettirmesinden önce yapılan tartışmaların ve kullanılan kavramların, iktidar merkezlerinin çoğullastığı günümüzdeki sorunlara ışık tutabileceğini göstermektir. Bu bağlamda ele alınan yerindenlik ilkesi, siyasal ya da iktisadî kararların, yurttaşlara en yakın seviyede alınmasını öngörmektedir. Bu anlayış, çeşitli yönetim kademeleri arasında, yetki bölüşümünün nasıl yapılacağı sorusunun yanıtını kolaylaştırmaktadır. Makalede, özellikle Avrupa Birliği çerçevesinde önemli tartışmalara neden olan bu ilkenin öncelikle Althusius'un öngördüğü toplumsal örgütlenme anlayışındaki yeri ele alınmaktadır. Daha sonra, kilisenin yerindenlik ilkesinin gelişimindeki yeri irdelenerek modern siyasal sistemlerdeki yansımaları değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: Yerindenlik, Althusius, Kettler, Yetki bölüşümü, Uzlaşi.

Althusius And The Roots Of The Subsidiarity Principle

Abstract

The historical bases of the subsidiarity principle are examined in this paper. Its objective is to demonstrate that concepts used before the development of centralized modern state could elucidate some problems emerging by the pluralization of power centers. In this context, the subsidiarity principle previsions that political and economic decisions be taken at the nearest level for the benefit of the citizens. This principle facilitates to find a solution to competence sharing problems. Firstly, social organization envisaged by Althusius and the subsidiarity idea in this organization has been analyzed. Then the role of church in the maturation of the concept has been examined. Finally, the repercussions of these historical bases on the modern system have been discussed.

Keywords: Subsidiarity, Althusius, Kettler, competence sharing, consensus.

* Dr., Maltepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler ve AB Bölümü.

¹ Subsidiarity / Subsidiarité ifadesi Türkçe'ye yerindenlik ile çevrilmiştir. Ancak bu terimin çevirisi üzerine bir mutabakat olduğunu söylemek mümkün değildir. Tekinalp'ler tarafından hazırlanan AB Hukuku derlemesinde ikincillik ifadesi tercih edilmiştir (Tekinalp & Tekinalp (der.), Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, Beta, İstanbul, 2000). Ancak ikincillik, AB hukukunda yaygın kullanılan ikincil hukuk ifadesini hatırlatmaktadır. Ayrıca terimin anlamı itibarıyla yerindenlik ile ifade edilmesi daha uygun görülmüştür.

Giris²

Yerindenlik ilkesi, 1992 Maastricht Antlaşması ile Avrupa anayasal düzeninin birincil hukuk kaynakları arasında yerini almıştır. Ancak yerindenliğe dair tartışmalar, Avrupa Toplulukları bağlamında bu antlaşma ile başlamadığı gibi, siyaset bilimi / hukuk yazınındaki kullanımı da çok eskiye dayanmaktadır. Avrupa Birliği'nde yerindenlik ilkesinin öneminin kavranabilmesi, bu tarihten önceki kökenlerin ve kavramın hangi sorunlara yanıt olarak öne sürüldüğünün iyi anlaşılmasına bağlıdır.

Avrupa Birliği'nde yetki bölüşümü ile ilgili tartışmalara bir çözüm bulunması amacıyla yerindenlik ilkesinin tartışıldığı görülmektedir. Bunun temel nedeni, yerindenlik düşüncesinin ilk kullanılmaya başladığı yıllardan itibaren, çeşitli yönetim kademeleri arasında iktidar ilişkilerini düzenlemeyi amaçlamasıdır. Modern ulus-devletlerin yaygın olarak üniter yapıda gelişmeleri ise, bu ilkenin siyaset bilimi yazınında görece olarak geri plana itilmesine neden olmuştur; çünkü üniter devlet yapısı, iktidarın tümüyle bir yerde toplanması üzerine kurulmaktadır. Bu sebeptendir ki 20. yüzyılda yerindenlik ilkesinin özellikle federal devletlerin yasal çatısında zikredildiği görülmektedir. Öte yandan Avrupa Kömür ve Çelik Toplulukları'nın kurulmasıyla başlayan bütünleşme hareketi, kendine özgü yollardan geçerek Avrupa anayasal düzeninin oluşmasını sağlamıştır. Bu anayasal düzende, yüzyıllardır devredilemez olarak nitelenen bazı yetkilerin ulusüstü kurumlara teslim edilmesi üye devletlerin egemenliklerinin sorgulanmasına neden olmuş, hatta Avrupa Birliği (AB) ile ilgili federal devlet tartışmalarının da çıkış kaynağını oluşturmuştur. Ancak yeni bir siyasi örgütlenme olarak gelişim gösteren AB'deki iktidar ilişkilerini, klasik federal devlet / üniter devlet ayrımı çerçevesinde anlayabilmek kolay gözükmemektedir. Modern devletin siyaset arenasındaki yerini sağlamlaştırmasından itibaren mutlak olarak kabul edilen birçok kavramın yeni yaklaşımlarla değerlendirilmesi gerekmektedir. Yeni yaklaşımların kökenleri ise çoğu zaman modern devlet öncesi dönemlere uzanmaktadır. Bu bağlamda, AB'nin iktidar ilişkilerinin karmaşık yapısını çözümlenebilmek için öne sürülen yerindenlik ilkesinin, modern devletin kurulmasından öncesine dayanan tarihsel kökenleri araştırılacaktır. Öncelikle yerindenlik adlandırmasını kullanmadan da olsa öngördüğü toplumsal yapılanmayla bu ilkeye zemin hazırlayan Althusius'un görüşlerine yer verilecektir. Daha sonra, yerindenlik adlandırmasının nasıl ortaya çıktığına ve ne anlam ifade ettiğine değinilecektir.

1) Althusius ve İktidar İlişkilerine Yaklaşımı Çerçevesinde Yerindenlik İlkesi

Bodin ile klasik aynı dönemde yaşayan Johannes Althusius'un çalışmaları, çağdışı Fransız düşünürün aksine, uzun zaman ayrıntılı incelenmemiştir. Otto von Gierke'nin 1880'de yayınlanan eserinden³ sonra

² Bu makale, Avrupa anayasal düzeninde egemenlik kavramının geçirdiği dönüşümü inceleyen doktora tez çalışması sırasında, AB bağlamında yerindenlik ilkesinin yerini daha iyi anlayabilmek için kavramın tarihsel kökenlerine dair yapılan araştırmaların sonucunda ortaya çıkmıştır.

³ Eserin orijinal adı Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik'dir. Bu kitabın İngilizce ilk baskısı, The Development of Political Theory adı altında 1939'da yapılmıştır. A. de Benoist, "Johannes Althusius (1557-1638)", Krisis, no:22, Mart, 1999, s. 2-34. Burada

Althusius'un çalışmasına ilgi artmasına rağmen, halen temel eserinin tam metni sadece İspanyolca'ya tümüyle çevrilmiştir ve bu eser üzerine çalışmalar sınırlı sayıdadır⁴. Oysa Althusius, devletin örgütlenmesini federal ilkelere dayandırıp büyük bir tasarı sunan ilk düşünürdür⁵. Bu federal tasarının içeriği konusundaki yorumlar çeşitlidir. Althusius'un çalışmalarını gün ışığına çıkaran Otto von Gierke, bu düşünürün öngördüğü federalizm anlayışını, Ortaçağ'ın korporatist anlayışını modern dünyaya uyarlamaya çalışması olarak yorumlar. Buna karşın, Althusius'un önemini 20. yüzyılda bir kere daha vurgulayan Friedrich, onu modern federalizmin öncüsü olarak görür⁶. Bu yorum farklarına rağmen iki yazar da, bu düşünürün siyasi düşünce tarihindeki yeri kadar, günümüz siyasi sistemlerinin gelişimini anlamaya katkısının üzerinde de hemfikirdirler. Öncelikle Althusius'un az bilinen ama önemli eseri *Politica methodice digesta*'nin genel yapısı ele alınacaktır. Daha sonra egemenlik yaklaşımı özellikle çağdasi Bodin'in mutlak egemenlik kuramı ile farklılıkları öne çıkarılarak incelenecektir. Bu farklılıkların öne çıkarılmasının nedeni, Fransız düşünürün modern devlete şekil veren bölünmez ve devredilemez egemenlik fikrinin öncüsü olmasıdır. Günümüzde iktidar ilişkilerinin çoğulcu bir yapıya bürünmesi, bu klasik egemenlik kuramının sorgulanmasını gerekli kılmıştır. Yerindenlik, iktidarın çeşitli kademeler arasında bölünümüne isik tutan bir ilke olarak öne sürülmektedir. Bu yüzden de Bodin'in çağdasi olup iktidar ilişkilerini başka bir bakış açisiyle ele alan Althusius'un görüşlerini anlayabilmek önemlidir.

a) Althusius ve *Politica methodice digesta*

Yazar ile eseri arasındaki ilişkinin önemli olduğu düşünüldüğünden, çok kısa bir şekilde Althusius'un hayatına değinmekte yarar vardır⁷. 1557'de Diedenhausein'de doğduğu sanılan Althusius, hukuk, felsefe ve teoloji eğitimi alır. Basel Üniversitesi'nde yken tanıştığı ve özel ders aldığı ünlü monarkomarklardan François Hotmann'ın ve Cenevre'de eğitimine devam ettiği dönemde tanıştığı Kalvinist Roma hukukçusu Denis Godefroy'un, Althusius üzerinde etkisi büyük olmuştur. Doktor derecesini kazandıktan sonra, Kalvinizmin kalesi olarak bilinen Herborn Üniversitesi'nde önce hocalık yapmaya başlar, daha sonra bu üniversitenin rektörü olur. Herborn Üniversitesi'nin bulunduğu Nassau Kontluğu'nun kontu ve Althusius'un rektörlüğünü destekleyen Johan the Elder'in (Yaslı Johan), aktif bir şekilde Hollanda isyanına katılmış olması esasen önemli bir ayrıntıdır. Hollanda isyanı sırasında, isyancıların gönderme yaptıkları 1356 tarihli Blijde Inkomst ve

KRİSİS'de yayınlanan metnin internetten erişilen hali kullanılmıştır. <http://www.alaindebenoist.com/pdf/althusius.pdf>. Erişim tarihi: 28 Nisan 2006. Dolayısıyla sayfa numarası kullanılamayacaktır. Aynı metnin İngilizcesi Telos dergisinin 2000 yılı Kis sayısında da yayınlanmıştır. İngilizcesi: De Benoist A., "The First Federlist: Johannes Althusius", Telos, Kis, no:118, 1999.

⁴ Althusius üzerine çalışmaların sınırlı sayıda olması konusunda, de Benoist, bu düşünür hakkında Fransızca yazılmış hiçbir kitap olmadığını ve 1945 yılından bu yana yazılmış siyasi düşünceler tarihi kitaplarında ise isminin, birkaç istisna dışında, hiç zikredilmediğini belirtir. Tümüyle Althusius'un çalışmalarını konu edinen tek Fransızca çalışma 1963 yılında Jacques Dragory tarafından hazırlanan doktora tezidir. A. de Benoist, a.g.e.

⁵ D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", Publius, vol.9, no:4, 1979, s.4.

⁶ D.J. Elazar, "Althusius and Federalism as Grand Design", <http://jcpa.org/dje/articles2/althus-fed.htm>. Erişim tarihi: 28 Nisan 2006.

⁷ D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", s.15-18; A. De Benoist, a.g.e.

1477 tarihli Groot-Privilege antlaşmalarının en önemli özellikleri, yöneticiye olan bağlılığın, yönetici ve memurları tarafından bölgesel imtiyazların, hakların ve geleneklerin korunmasına bağlı olduğunu belirtmeleridir⁸. Althusius'un görüşlerinin oluşmasında bu eski antlaşmaların ve Hollanda isyanının önemli bir rol oynadığı açıktır. Ayrıca bu görüşlerin, Bodin'in öngördüğü mutlak egemenliğin tam tersi bir iktidar anlayisini hazırladığı da düşünülebilir. Bas eseri *Politica methodice digesta*'yi yayınlamasından bir sene sonra, o dönem "Kuzey'in Cenevre"si olarak alınan Emden'in⁹ temsilcisi olması da, bu Calvinist-Hollandalı geçmesine bağlıdır. 1638'de ölene kadar Emden'in temsilcisi olarak görev yapar ve Otto von Gierke'nin sözleriyle, "tüm görev süresi boyunca, reform inancının, derebeylerine ve soylulara karşı hakların korunması için mücadele eden şehir siyasetinin ruhu" olur¹⁰.

Althusius, *Politica methodice digesta*'da kurduğu sistemin merkezine consociatio (isbirliği, birlik) ilkesini koyar. Hollandalı düşünür, bireylerin kendi kendilerine yeterli olduğu fikrini reddeder. Bu yüzden de, 'sembiyotik' (ortakyasar) bir hayat yaşamaya itilirler ve bu ortakyasar hayat, bir pactum (sözleşme) üzerine kurulur¹¹. Dolayısıyla Althusius, Aristoteles'in ve Cicero'nun yolunu takip ederek insanın toplumsal bir varlık olduğundan yola çıkar. İnsanoglunu beraber yaşamak üzere sözleşme yapmaya iten ihtiyaçlarıdır. Bir başka deyişle, söz konusu sözleşme iradi ya da akilci değildir¹². Öte yandan, bu sözleşme insanlar arasındaki ilişkinin felsefi temelini sağlar. Althusius, 'isbirliği' ve 'uzlaşma'ya dayanan bu ilişkiye 'sembiyosis' adını verir. Elazar, 'sembiyosis' (ortak yaşama) kelimesini Althusius'un siyaset bilimi terminolojisine yaptığı önemli bir katkı olarak niteler. Yunan felsefesinden ya da Hıristiyan yazınından kaynaklanan bu kelimeyi Althusius, tam anlamıyla siyasal bir bağlamda kullanır ve ona göre, tüm siyasal hayatın temelini oluşturur. Bu ortak yaşama düşüncesinden yola çıkarak, devletin toplumsal ve iktisadi ilişkileri yöneten ve denetleyen ayrı bir siyasal kurum olmadığını, aksine devletin bu ilişkilerin 'sembiyotik' koordinasyonundan ibaret olduğunu belirtir¹³.

Althusius, insanın ihtiyaçlarını karşılamak için topluluklar oluşturmak zorunda olduğunu bu şekilde vurguladıktan sonra, siyasal toplumun nasıl oluştuğu konusunda biraz daha ayrıntılı tespitlerde bulunur¹⁴. Ona göre, toplum basitten karmasına giden topluluklardan oluşur. Bu toplulukları özel ve kamusal şekilde ikiye ayırmak mümkündür. Özel topluluklar, aileler ve kurullu (collegial) örgütlerden oluşur. Aile doğal bir örgütlenme olmasına karşın, kurullu örgütler doğadan değil ihtiyaçtan kaynaklanır. Bu kurullu örgütlenmeler, dini, ticari ya da

⁸ J.H. Burns, *Histoire de la pensée politique moderne 1450-1700*, çev. Jacques Ménéard ve Claude Sutto, Paris, PUF, 1997, s.261.

⁹ D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", s.17.

¹⁰ Alıntılıyan A. De Benoist, a.g.e.

¹¹ J. Althusius, *The Politics of Joannes Althusius – An abridged translation of third edition of *Politica Methodice Digesta**, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964 (1603), s.12.

¹² A. De Benoist, a.g.e.

¹³ D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", s.22.

¹⁴ A. De Benoist, a.g.e.; D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", s.22-28.

egitim amaçlı olabilirler. Bu örgütlenmelerin yönetim kurullarında üyelerinin gücü esittir. Kamusal topluluklar ise şehirler, eyaletler ve cumhuriyetlerden oluşur. Cumhuriyet, eyaletlerden; eyaletler şehirlerden oluşur. Şehirleri oluşturanlar ise, özel topluluklardır. En temelde ise aile vardır. Dolayısıyla Althusius'a göre toplumsal örgütlenme, iç içe geçen halkalar şeklinde düşünülebilir¹⁵. Aile, şehirlerin temeli olduğu gibi cumhuriyetin de temelidir. Ancak özel ya da kamusal olsun, tüm topluluklar bu iç içe geçen yapı nedeniyle siyasi nitelik de taşırlar; çünkü özel topluluklar, aynı zamanda kamusal toplulukların da temelini oluşturmaktadırlar.

Bu noktada, önemli bir soru ortaya çıkmaktadır. Eger cumhuriyet böyle iç içe geçen halkalar şeklinde düşünülürse, ortakyasar insanların çıkarları ve hakları en yukarıdaki birliğin içinde nasıl korunmaktadır? Althusius'un bu soruya verdiği cevap, en yukarıdaki örgütlenmenin, örneğin cumhuriyetin yönetim kurulunun sadece cumhuriyetin içinde barındırdığı tüm toplulukları ilgilendiren bir konuda karar verebileceği ve bu kararın da, ancak kendisinin oluşturan tüm toplulukların isteklerini göz önüne alarak aldığı mesru olduğu şeklindedir. Bir başka deyişle, cumhuriyet yetkilileri sadece A ve B eyaletlerini ilgilendiren konularda karar verme yetkisine sahip değildir. Tüm cumhuriyeti ilgilendiren konularda ise, temsilciler ihtiyaçlar ve istekler konusunda kademe kademe bilgilendirildiklerinden en alttan gelen isteklerin de farkında olarak karar verirler. Her kademe, yönetenler ve yönetilenlerin olması doğaldır¹⁶. Fakat yönetenler ile yönetilenler arasındaki ilişki tam bir boyun eğme şeklinde değildir. Toplulukları kurdugu varsayılan sözleşme, karşılıklı içerir. Bu sözleşmede, yöneticinin üstlendiği topluluğun ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda yönetme ödevi ilk sırada gelir; çünkü "halk, kendisini yönetenlerden önce ve üstündür"¹⁷. Ayrıca yöneten ve yönetilenler, aynı şekilde kanuna uymak zorundadırlar.

Althusius'a göre, siyasetin konusu topluluk hayatidir. Bu hayat da, malların, hizmetlerin ve hakların paylaşımından oluşur. Bu paylaşımın en iyi şekilde yapılmasını sağlayacak olan yöneticilerdir. Dolayısıyla hükümet etmek, Althusius için, bir amaç değil, toplumsal hayatın devamını sağlamak için bir araçtır. Bu durumda da hükümete mesruiyetini kazandıran, toplumun ihtiyaçlarını karşılayıp karşılayamamasıdır¹⁸. Öte yandan, her ne kadar toplumsal hayatın işleyişinde, mal ve hizmetlerin paylaşımı çok önemli bir yere sahipse de, siyaset bilimcinin asıl sorunu hakların paylaşımı ile ilgilidir. Althusius, hakların paylaşımının düzenlenmesine topluluk ve 'sembiyosis' hukuku adını verir¹⁹. Bu topluluk hukuku, toplumsal hayatın yönetilmesine dair kuralları ve mal ve hizmetlerin paylaşımına ilişkin planları içerir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Althusius toplumda yönetenler ve yönetilenler olmasını doğal karşılar; onun için önemli olan, yöneticinin "diğerlerini bireylerin ve grubun yararına ve refahına uygun şekilde yönetmesidir"²⁰.

¹⁵ Millon-Delsol, Althusius oluşturduğu bu açıklama sistemini matruska bebeklerine benzetmiştir. C. Millon-Delsol, *l'Etat subsidiare*, Paris, PUF, 1992, s.49.

¹⁶ J. Althusius, a.g.e., s.14-15.

¹⁷ A.e., s.88.

¹⁸ D.J. Elazar, "Federalism as Grand Design", s.26.

¹⁹ J. Althusius, a.g.e., s.14.

²⁰ A.e., s.15.

Bu konuda Althusius'un görüslerinin en üst kural koyucu olarak tanımladığı egemenin yetkisinin sınırlanamamasını öne çıkaran Bodin'inkilerden²¹ ne derece farklı olduğunu bu şekilde tespit ettikten sonra, Hollandalı düşünürün egemenlik ile ilgili söylediklerini biraz daha ayrıntılı incelemek uygun olacaktır.

b) Althusius'un Egemenlik Anlayışı

Althusius, egemenlik hakkı ile krallık hakkını aynı anlamda kullanır ve bu konudaki görüşlerini açıklamak için bir bölüm ayırır²². Ona göre krallığın üyeleri, bireyler, aileler ya da kurullu özel örgütlenmeler değil, şehirlerden eyaletlere doğru genişleyen kamusal topluluklardır. Egemenlik hakkı da, bireylere değil, bir araya gelmiş üyelere, topluluğa aittir. Dolayısıyla "bu hakkın kullanımı ya da sahipliği bir kişiye ya da ayrı ayrı üyelere değil, bir araya gelmiş haliyle krallığa aittir"²³. Bu bir araya gelen topluluk, uzlaşma yoluyla yönetimleriyle ilgili konuları düzenleme hakkına sahiptirler. Genel iradede²⁴ bir değişiklik olmadığı sürece, bu belirlenen kurallar uygulanmaya devam eder. Althusius, tüm topluluğa ait olarak gösterdiği bu egemenlik hakkının bir ve bölünmez olduğunu söyleyerek, Bodin'in birlik ve bölünmezlik ilkesine yaklaşır. Ona göre de, bu hakkın kullanıcıları birden çok kişi olabilir ya da bir delegasyondan söz edilebilir; ancak hakkın sahibi bir bütün olarak topluluktur. Ancak bir paragraf sonra, bu egemenlik hakkının sınırlarını tartışırken Fransız düşünür ile tam tersi fikri savunur. Ona göre, egemenlik kanununun üzerinde olmak anlamına gelmemektedir. Egemen olarak topluluk kendi kanunlarını belirlediği andan itibaren, topluluğun her üyesi bu kanunlar ile sınırlıdır. Bu kanunların değişmesi ise, değişiklik yönünde yeni bir uzlaşının oluşmasına bağlıdır. Ayrıca bir kere daha belirtmek gerekirse, yöneticiler de bu kanunlarla sınırlıdır²⁵.

Althusius, egemenlik hakkının kimler tarafından kullanılması gerektiği üzerinde de durur. Bu hakkın kullanıcısı olan iki makam vardır: "eforlar" ve prens (supreme magistrate). Althusius'un belirgin bir şekilde Alman İmparatorluğu'ndaki yedi seçici-prensten etkilenerek görevlerini belirlediği "eforlar", prens karşısındaki dengeleyici ve denetleyici olarak düşünülmüşlerdir. Bu "eforlar", krallığın tüm toplulukları tarafından seçilirler ve tüm topluluğu temsil ederler. Her biri tek tek düşünüldüğünde, prens daha az bir yetkiye sahiptir; ama bir araya geldiklerinde egemenliğin sahibi olan topluluğu temsil ettiklerinden en yetkili makam haline alırlar. Eforların beş görevi vardır. Prens seçmek, prensin kendisine verilen haklar çerçevesinde hareket ettiğine dikkat etmek, prensin seçilmediği durumlarda onun görevlerini de yerine getirmek, tiranlaşma yoluna giren bir prens görevden almak ve prensin ve haklarını korumak²⁶. Buna karşın, prens yürütme gücü gibi hareket eder. Althusius için önemli olan, prensin yürütme görevini yerine

²¹ Bodin'in egemenlik kuramının yakın tarihli ayrıntılı bir incelemesi için, bkz. O. Beaud, *La puissance de l'Etat*, PUF, Paris, 1999.

²² A.e., s.61-73.

²³ A.e., s.65.

²⁴ De Benoist, her ne kadar Rousseau, doğrudan Althusius'a gönderme yapmaktaysa da, Fransız düşünürün onun metninden haberdar olduğunu ve genel irade kavramını oluştururken ondan etkilendiğini öne sürer. A. De Benoist, a.g.e.

²⁵ J. Althusius, a.g.e., s.67.

²⁶ A.e., s.98.

getirirken toplulugun egemenligin asil sahibi oldugunu unutmadan kendine taninan haklari asmamasidir.

Althusius'un önerdiği egemenlik yaklasimi oldukça ilginçtir. Özellikle Bodin ile yaklasik ayni dönemde karsilasilan sorunlara tümnden farkli ve Ortaçağ'ın çoğulcu iktidar yapılarını yeniden sekillendiren bir çözüm sunması dikkate degerdir. Bu sundugu çözüm, yaklasik iki yüz yıl sonra modern federalizmin egemenlik sorununa yaklasimina benzemektedir. Hatta birçok siyaset bilimci, Althusius'un görüşlerinin modern federalizmin çözüm aradığı sorunlara isik tutabilecek nitelikte oldugunu düşünmektedir²⁷. Öte yandan, son zamanlarda AB ile ilgili olarak yapılan egemenlik tartismalarına, Althusius'un fikirleri isiginda bir kere daha düşünmek yararlı olacaktır. Onun toplumu iç içe geçen halkalar seklinde tasviri ve her zaman sorunun halledilebileceği en alt halkada çözülmesi yaklasimi, bugün AB'nin önemli ilkelerinden biri halini alan yerindenlik ilkesinin de temelinde yatan düşüncedir. Yerindenlik ilkesini bir sonraki paragrafta incelemeyen önce, Althusius'un egemenlige yaklasiminin günümüzün karmasiklasan iktidar ilişkilerini anlamakta klasik egemenlik anlayisından çok daha açıklayıcı olduğu söylenebilir. Söyle ki Althusius egemenligin esasen topluluga ait oldugunu, ancak bu egemenligin kullanımını cumhuriyetin yöneticilerine bıraktığını belirtmiştir. Fakat bu teslimiyet mutlak olmadığı gibi, cumhuriyetin yetkilileri de bu egemenligi sadece kendi yetki alanlarında kullanma hakkına sahiptir. Dolayısıyla, modern devletin etkili olamadığı alanlarda, kendisinin dış halkasını oluşturan topluluklara taninan yetkileri tanınması son derece doğaldır. Zaten modern devletin kurumlari egemenligin sadece kullanıcılarıdır. Althusius'un mantığını izleyerek, hangi konularda daha büyük bir toplulugun yetkili olacağını yasalarla belirleneceği söylenebilir. Ayrıca daha iç halkaların sorunlarını doğrudan iletmesi de bu sistemde mümkün olacaktır. Önemli olan daimi olarak uzlaşmanın sağlanabilmesidir.

Öte yandan, Althusius'un yaşadığı döneme, aldığı eğitime ve üstlendiği görevlere bakıldığında Hıristiyan – Calvinist kültürün izleri gözlemlemek mümkündür. Emden siyasi temsilcisi görevinin yanı sıra, 1617'de Emden kilisesinin en kıdemli din adamı sıfatıyla dinî yargılamanın da başı halini alır. Bu açıdan bakıldığında en azından resmî söylem olarak laikliği benimseyen AB için Althusius'un fikirlerinin uygunluğu tartismaya açılabilir. Ancak Althusius, eserinin önsözünde belirttiği gibi, "her sanatın doğal ve gerçek bir amacı ve seklı olduğunun akılda tutulması, en dikkatli şekilde bunlarla ilgilenilmesi, her sanat için dikilen sınırların asılmaması ve diğerinin ürünlerinin toplanmaması gerekmektedir"²⁸. Bir başka deyişle, her bilimin kendi çalışma alanı, amacı ve sınırları vardır. Siyaset bilimininki de insanlar arasındaki birlikte yaşamın düzenlenmesidir. Bu yüzden de o

²⁷ D.J. Elazar, "Althusius and Federalism as Grand Design"; F.S. Carney, "Translator's Introduction", *The Politics of Joahannes Althusius – An abridged translation of third edition of Politica Methodice Digesta*, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964, s.xiii-xxxvii; C.J. Friedrich, "Preface", *The Politics of Joahannes Althusius – An abridged translation of third edition of Politica Methodice Digesta*, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964, s.vii-xii.

²⁸ J. Althusius, a.g.e., s.3.

zamana kadar siyaset biliminde kullanılmakta olan kimi dini ve etik kavramlardan kaçınılması gerektiğini belirtir²⁹. Süphesiz Althusius'un eserinde Hıristiyan kültürünün izlerini silmeyi basardığını iddia etmek mümkün değildir. Ancak kendisi eserinde böyle bir ayırım yapmakta yarar olduğunu belirtmiş, bu yönde bir çaba harcamıştır. Hatta Althusius, yerindenlik adlandırmasını kullanmadan 'sembiyosis' hukuku adı altında geliştirdiği örgütlenmede birebir Hıristiyan doktrinini kuralları öne sürmekten kaçınmıştır. Ayrıca Hollandalı düşünürün görüşlerini günümüze tasirken, bu görüşlerin bir kalip halinde doğrudan uygulanması amaçlanmamaktadır. Bu makalenin amacı, gittikçe daha yaygın bir biçimde AB anayasal düzeninde kullanılmaya başlayan yerindenlik ilkesinin tarihsel olarak ortaya çıkışını açıklığa kavuşturmadır.

İktidar ilişkilerinin anlaşılabilmesi için en az Bodin kadar önemli bir çerçeve sunmasına rağmen onun kadar yaygın bir şekilde tanınmayan Althusius'un temel eseri ve egemenliğe yaklaşımı bu şekilde incelendikten sonra, bu düşünce çerçevesinden yola çıkarak yerindenliğin kelime olarak kullanılmaya başladığı dönemi incelemek gerekmektedir.

2) Yerindenlik İlkesi

Yerindenlik olarak Türkçe'ye çevrilen subsidiarité / subsidiarity kelimesinin kökeninde Latince subsidium kelimesi vardır. Subsidium, yedek güç, daha çok da yedek ordu anlamında kullanılmaktaydı³⁰. Burada en önemli unsur, yardımcı ordunun, ancak ihtiyaç halinde kullanılması, çağrılmadan gelmemesidir. İhtiyaç durumunda kullanılan bu destek, yardımına geldiği birimin yerini almaz. Subsidium'un siyaset bilimi yazınına geçişi de bu anlamı koruyarak ama daha çok iktidar ilişkilerini tasvir eder bir içerikle olmuştur. Toplumda hiçbir iktidarın kendi yetki sınırlarını asmaması düşüncesini içinde barındırmaktadır. Özellikle burada söz konusu olan, daha üst konumda bulunan makamların altlarındaki birimlerin özerkliklerini zedelememesidir³¹.

Yerindenlik ilkesinin, ilk olarak kilisenin bu ilkeyi toplumsal öğretisinin bir parçası haline getirmesiyle dikkatleri üzerine çektiği bilinmektedir. Bu adı vererek kavramı 19. yüzyılın sonunda kullanan ilk kişi, Kettler'dir³². Daha sonra Papa Pius XI, 1931'de yayınladığı Quadragesimo Anno'da kavrama güncel halini kazandırmıştır. Kilisenin kullandığı sekliyle yerindenlik ilkesi, Hıristiyan ve neoskolastik düşüncenin toplumsal öğretilerinden kaynaklanır. Ancak kilise öğretisinde Althusius'un düşüncesinin izleri açık olduğundan, bu düşünürün toplumsal örgütlenme modelinin yerindenlik ilkesini nasıl hazırladığı konusunda kısaca durmak gereklidir. Daha sonra yerindenlik ilkesinin gelişiminde kilisenin

²⁹ Esrin çevirmenliğini yapan Carney, bu açıdan Althusius'un 16. yüzyılda yaşayan Fransız mantık bilimci Ramus'den etkilendiğini belirtir. F.S. Carney, a.g.e, s.xvii.

³⁰ F. Gaffiot, "Subsidium", Le Gaffiot de poche – Dictionnaire Latin / Français, Paris, Hachette, 2001, s.720.

³¹ C. Millon-Delsol, a.g.e, s.6.

³² G. de Kettler, 19. yüzyıl başında yaşamış Frankfurt ulusal Diyetinin üyesi pederdir. Kettler'in, Althusius'un görüşlerinden nasıl etkilendiğine dair ayrıntılı bilgi için bkz. a.e., s.126-129.

oynadığı role değinmek yerinde olacaktır. En son olarak ise, yerindenlik ilkesinin modern siyasal sistemlerdeki kullanımına değinilecektir.

a) Yerindenlik İlkesinde Althusius'un İzleri

Belirtildiği üzere, Althusius'a göre, doğal olan insanların topluluk halinde yaşamasıdır. Dolayısıyla Althusius, aynı dönemde yaşayan ve eserler veren İngiliz düşünür Locke'un aksine, birey haklarıyla değil toplumların haklarıyla ilgilenir. Kademe kademe söylemek gerekirse, aileler doğal olarak oluşturulurken, kurullu örgütlenmeler, şehirler, eyaletler ve en son olarak da cumhuriyet en doğal ve vazgeçilmez ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulurlar. Bunlar birbirlerini takip ederler ama birbirlerinin yerini alamazlar. Althusius'un tasarımında her birinin yetkileri ve görevleri belirlenmiştir. Bir üst örgütlenme kademesine geçilmesi, ancak ihtiyaçların bir alt kademede karşılanmaması durumunda kabul edilebilir. Nasıl ki subsidiarité kelimesinin kökenindeki *subsidiūm* normalde kullanılan güçlerin yetmediği durumlarda başvurulan yedek ordu anlamına geliyorsa, Althusius da bir toplumun bir sorunu çözmeye gücü yetmediği durumda bir üst kademeye başvurmasını öngörür. Onun için öncelikli kaygı, her yetki alanının özerkliğinin korunmasıdır. Doğal ya da iradî toplumların özerkliklerinin korunması, günlük hayatın en iyi şekilde yürütülmesini sağlar. Althusius'un en çok iz bırakan yönlerinden biri şüphesiz bu özerklik düşüncesidir³³. Her ne kadar açık bir adlandırmayla yerindenlik ilkesinden bahsetmese bile, eserinde tasvir ettiği toplumsal örgütlenme, alt grupların özerkliklerinin korunması düşüncesinden yola çıkarak sorunların her zaman çözülebilecekleri en alt kademede çözülmesini öngörerek bu ilkenin temelini oluşturmıştır. Her grup, var olma sebebiyle bağlantılı amaçlarını gerçekleştirme gücüne sahip olmayı; bir anlamda kendi kendine yeterli olmayı amaçlar. Ancak bu erişilemez bir idealdir; bu yüzden gerekli olduğunda bir üst gruba başvurmak durumundadır.

Bu başvurunun siyasal temeli, Althusius'a göre, yukarıda bahsedildiği üzere, sözleşme fikridir. Üst grupların altlarında kalan toplumların özerkliklerini zedelemeye eğilimli olabilecekleri düşünüldüğünden, bu sözleşmenin alt grup ile üst grup arasındaki ilişkiyi belirgin bir şekilde tanımlaması önemlidir. Alta kalan grupların yönetici heyetleri, üst grupların kendileri için yaptıkları eylemleri denetleme hakkına sahiptirler. Dolayısıyla Althusius'un sözleşme fikrinin Hobbes'un sözleşme fikrinin tam tersi olduğu söylenebilir³⁴. Bu karşıtlik, öncelikle Hobbes'un bireyler arası bir sözleşmeyle Leviathan'ın oluşturulmasını öngörmesinden kaynaklanır; çünkü Althusius için en temelde bulunan toplum olarak aile zaten doğaldır ve toplumların bir sözleşme çerçevesinde birleşmesiyle bir üst toplumun yaratılması söz konusudur. İkinci bir karşıtlik ise, Hobbes'un öngördüğü şekilde, sözleşmeyle Leviathan'ı oluşturan bireylerin artık bir denetim hakkına sahip olmamalarına iliskindir. Oysa ki Althusius'un sisteminde, bir toplumun oluşturulmasından itibaren, bu kademeyi oluşturan alt toplumların haklarının veya özerkliklerinin ortadan kalkması diye bir şey söz konusu değildir. Her aşamada alınan kararların topluluğu oluşturan parçalar tarafından onaylanmış

³³ A.e., s.49.

³⁴ C. Millon-Delsol, a.g.e., s.52.

olması gerekir. Üst otorite konumunda olan bir kurul, hiçbir zaman alttaki topluluğun kendine özgü sorununa ya da düzenlemesine karışmaz³⁵. Bunun tek istisnası, günümüzden bakıldığında topluluklara bırakılabilecek bir konu olarak düşünülen din konusudur. Althusius, en üst örgütlenme olarak gördüğü cumhuriyetin / krallığın temsilcilerinin, “yönetimlerinin basından itibaren, krallıklarının temeli olarak Hıristiyanlık dinini asılamak ve beslemek zorunda” olduklarını belirtir³⁶. Yine de Althusius’un, başka dinlere mensup kişilere karşı gösterdiği bu kati tutumu, dini totalitarizme yönelme şeklinde yorumlamamak gerekir³⁷; çünkü bir önceki paragrafta da belirtildiği üzere, Althusius için egemenlik halka aittir ve siyasi yönetimlerin mesruiyeti cumhuriyeti oluşturan toplulukların onamasına dayanır.

Althusius’un toplulukların özerkliklerinin korunmasını amaçlayan kuramının yerindenlik ilkesinin düşünsel zeminini hazırlayan temel unsur olduğunu böylece belirttikten sonra, öncelikle kilise doktrininde yerindenlik adını alarak gelişimini incelemek gerekir.

b) Yerindenlik İlkesinin Gelişiminde Kilisenin Rolü

19. yüzyılda yerindenlik kavramını daha belirgin bir şekilde siyaset bilimi terimleri arasına sokan Kettler’dir³⁸. Kilise kaynaklı olanlar da dahil olmak üzere her çeşit mutlakiyetçiliğe karşı olan Kettler, bireysel kaynakların yetersiz kaldığı eğitim gibi konularda sorunlara nasıl çözüm bulunabileceğini düşünür. Bulduğu çözümlerde, Althusius’un düşüncelerinin izleri belirgindir. Eğitim gibi geniş kapsamlı bir örgütlenmeyi gerektiren konularda devletin yardımına ihtiyaç duyulduğu açıktır; ancak Kettler’e göre, bu yardım asiriya kaçıp özerklikleri de zedelememelidir. Bu yüzden aracı kurumların devreye sokulması uygun olacaktır. Devletin, her konuda düzenleyici olması toplumun kendi sorunları hakkında düşünme ve harekete geçme kapasitesini zayıflatmaktadır. Liberaller bu soruna, devlet müdahalesini tümenden reddederek yanıt aramışlardır. Oysa Kettler’e göre, toplumun cevap bulamayacağı konularda devlet müdahalesini kabul etmek gerekir. Önemli olan, toplumun daha küçük çapta örgütlenmelerinin çözüm bulabileceği konularda, karar yetkisinin bu örgütlenmelerin temsilcilerine bırakılmasıdır. Dolayısıyla Kettler de, Althusius gibi dereceli bir örgütlenme öngörür. Ancak bu şekilde, her şeye karışan ve her şeyi düzenlemeye çalışan bir devlet önlenemez; ama aynı zamanda gerekli görüldüğünde yardımına başvurulacak bir devlet şekillendirilebilir.

İlk olarak Kettler’in konuşmalarında ve eserlerinde kullanılmaya başlayan yerindenlik ilkesi 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren, Katolik kilisesinin

³⁵ Althusius’un tüm bu sistemi, esasen Ortaçağ Alman prensliklerinin siyasi sisteminin bir yansımasıdır. Bu sistemde, prensliklerin özerklikleri o kadar kuvvetlidir ki kimi zaman bağımsızlık gibi algılandığı bile söylenebilir. Egemenliğin nerede toplandığı çok belirgin değildir. Çok sayıda birim, farklı konularda egemen olduklarını öne sürerek eylemde bulunabilmektedirler. A.e., s.57-58.

³⁶ J. Althusius, a.g.e., s.156.

³⁷ C. Millon-Delsol, a.g.e., s.55.

³⁸ A.e., s.126-129.

toplumsal doktrinin temel taslarından biri halini alır³⁹. 1891'de Papa Léon XIII, Rerum Novarum isimli metninde, yerindenlik ilkesini siyasetin ortak iynin sağlanabilmesi için bir çerçeve ve imkân olarak sunar. Esasen kilise, su ya da bu siyasi örgütlenme biçimini telkin etmemelidir; bunlar geçici ve dünyevi sorunlardır. Ancak genel Hıristiyanlık öğretisinin dayandığı temel ahlak kuralları arasında sayılabilecek olan yardımseverlik ve adaletin uygulanabilmesi için kilisenin de belirli bir toplumsal görüşünün olması gerektiği düşüncesi bu dönemde gittikçe ağırlık kazanmaktaydı. Bu doğrultuda, aile gibi küçük insan topluluklarının mümkün olduğu oranda kendi sorunlarına çare bulmaya yönlendirilmeleri, ama çare bulamadıkları durumda onlara yardım eli uzatılmaları fikri kilise tarafından savunulur hale geldi. Bu bağlamda Papa XI, Rerum Novarum'un dördüncü yıldönümü sebebiyle yaptığı konuşmada, toplumsal alanda yapılan her müdahalenin amacının, toplum içindeki çeşitli grupları yok etmek değil, toplumu oluşturan gruplara yardım etmek olduğunu ayrıca belirtir. Dolayısıyla kilise için önemli olan, müdahale ile özgürlük arasında bir dengenin oluşturulmasıdır. Bunu da en iyi şekilde Althusius'un eserinde grupların özerkliklerinin korunması temelinden yola çıkarak düşünülebilecek olan yerindenlik ilkesi açıklar. Özerkliklerin korunması, iktidar ile özgürlük arasındaki dengenin sağlanabilmesi için vazgeçilmez bir unsurdur. Dolayısıyla kilisenin toplumsal doktrinin parçası olarak öne sürdüğü yerindenlik ilkesi hem müdahaleci, hem de kaçınılması gereken unsurları içinde barındırır. Öyle ki çeşitli sebeplerden kendi geçimini sağlamakta zorlanan bir aileye yardım etmek bir müdahaleyi gerektirirken, normal işleyişinde ailelerin baskalarına zarar vermediği sürece kendi kararlarını vermekte özgür olduklarını kabul etmek de kaçınılması gereken tutumdur. Yerindenlik ilkesi bu ikisi arasında kurulan dengenin anahtarıdır.

Buraya kadar incelendiği üzere yerindenlik ilkesinin kaynakları, öncelikle kilisenin toplumsal sorunları çözmek adına ürettiği düşüncelere dayanır ve çoğunlukla devletin fazla müdahaleci olmasını engellemeye çalışırken, aynı zamanda ortak iynin sağlanması adına yardım etme fikrini de içinde barındırır. Ancak bu ilkenin etkin bir şekilde işleyebilmesi, şüphesiz toplumsal grupların varlığına ve örgütlenmelerine bağlıdır. Birey ile en üst örgütlenme olarak devlet arasında aracı grupların yapısı ve yetkileri bu ilkenin bir anlamda zayıf yönünü oluşturacaktır. 19. yüzyılın sonunda, aracı kurumlarının gerekliliği önemli tartışma konularından biri haline almıştır⁴⁰. Bu dönemde, aracı kurumların bireylerin girişimlerine bırakılacağı, yoksa böyle bir girişimin olmaması durumunda devletin ortak iynin sağlanması adına bu aracı kurumların oluşturulmasını dayatıp dayatamayacağı ise esas önemli soru olarak belirir. Bu bireyciliğe karşı çıkışın sonu, toplumun mutlak şekilde korporasyonlar şeklinde örgütlenmeye zorlanması ve sadece korporasyonların haklara sahip olduğu bir sistemin kurulması olmuştur. Ancak bu korporatist yaklaşımların uygulaması olarak 20. yüzyılın başında yükselen faşist rejimlerin, aracı kurumları tam anlamıyla denetimleri altına aldıkları ve esasen yerindenlik ilkesinin öncelikli kaygısı olan devlet müdahalesinin önünü kesme fikrini zedeledikleri unutulmamalıdır. Althusius'un siyasi sisteminin ayrılmaz bir

³⁹ A.e., s.138-142.

⁴⁰ Millon-Delsol, aracı kurumların gerekliliğini vurgulayan düşünülere örnek olarak La Tour du Pin'i vermektedir. C. Millon-Delsol, a.g.e, s.153.

parçası olan uzlaşma düşüncesinden ise hiç bahsedilmemektedir. Dolayısıyla korporatist anlayışı yerindenlik ilkesinin özünü zedeleyen bir sapma olarak nitelenebilir belki de daha doğru olur.

c) Modern Siyasal Sistemlerde Yerindenlik İlkesi

Bu kuramsal ve tarihi temellere sahip yerindenlik ilkesinin, modern siyasal sistemlerden en çok Almanya’da tartışıldığı ve uygulandığı söylenebilir⁴¹. İkinci Dünya Savaşı sonrası Almanya’nın kaygısı, bireylerin özgürlüğünü kısıtlamadan genel refahın sağlanmasıdır. Geride bırakılan Nazi yıllarının etkisiyle, devletin her şeye sarsız ve denetimsiz nüfuzuna karşı belirgin bir korku tüm siyasal gruplarda hakimdir. Yerindenlik ilkesinin öngördüğü sisteme olumlu bakılmakta, ama çok belirsiz olduğuna dair eleştiriler getirilmektedir. Bir yandan Alman toplumunun içinde bulunduğu şartlardan kurtulabilmesi için devlet yardımı kaçınılmaz gözükmekte, öte yandan müdahalesine sınırlar getirilmesi istenmektedir. Bu kaygılarla Almanya’da uygulamaya konulan yerindenlik ilkesi daha çok bir düzen / düzenleme ilkesi olmuştur⁴². Bir başka deyişle, yerindenlik ilkesi ile toplumda kendiliğinden dinamik olarak varlık gösteren grupların ve devlet kurumlarının yetkileri belirlenmiştir. Her grubun / kurumun kendisine tanınan yetkilerle bir soruna çözüm bulamaması durumunda bir üst makama gitmesi öngörülmüştür. Devletin daha üst kurumları ise ancak müdahalesine ihtiyaç duyulduğunda hareket edebilir kılınmıştır. Almanya’da bu şekilde örgütlenen devletin, Fransa tipi müdahaleci devlette olduğu gibi bir esitlik arayışı yoktur. Millon-Delsol, ayrıntılı bir şekilde yer verdiği Fransa tipi müdahaleci devlet ile yerindenlik ilkesini benimseyerek örgütlenen Alman devleti arasındaki karşılaştırmada, özellikle bu esitlik arayışı / kaygısındaki düzey farkına vurgu yapmaktadır⁴³. Ona göre, esitlik müdahaleci devletin temel mesulastırma aracıdır. Bu mesulastırmada devlet, özgürlükleri sınırlamak adına değil, ama esitliği sağlamak adına müdahale eder. Daha alt toplulukların aralarında farklılıklar olması, kiminin bu müdahaleye ihtiyaç duyup kiminin duymaması önemli değildir. Oysa yerindenlik ilkesini uygulayan devlet, ancak kendisine ihtiyaç duyana yardım eder ve bu yardım sırasındaki müdahalesi hiçbir şekilde o grubun özgürlüğünü sınırlayıcı şekilde olamaz. Bu iki devlet arasındaki temel fark ise, öznel hakların tanımıyla ilgilidir. Müdahaleci devlet kendini öznel hakların doğrudan muhatabi olarak görürken; yerindenlik ilkesine göre örgütlenen devlet, toplulukların öznel haklarına ilişkin eylemini bu gruptan gelecek bir talebe bağlamaktadır.

Bu noktadan itibaren yerindenlik ilkesinin uygulanmasıyla ilgili belki de en önemli soru ortaya çıkmaktadır, ki bu soru AB düzeninde büyük önem taşımaktadır. “Bir ihtiyacın kurumsal bir yardım gerektirdiğini belirleme ölçütü nedir?”⁴⁴. AB ile ilgili olarak yerindenlik ilkesi gündeme geldiğinde bu soru hangi durumlarda Avrupa kurumlarının yardımının veya müdahalesinin gerekli olduğu şeklini alacaktır. Dolayısıyla AB yasal düzenindeki uygulamaları değerlendirebilmek için,

⁴¹ C. Millon-Delsol, a.g.e, s.191; A. Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press, Oxford, 2002, s.81-82.

⁴² A.e., s.193.

⁴³ A.e., s.202-203.

⁴⁴ C. Millon-Delsol, a.g.e, s.204.

bu soruya bir yanıt aramak önemlidir. Süphesiz hiçbir toplumda, bütün grupların ve bireylerin ihtiyaçlarının tamamıyla karşılandığını söylemek mümkün değildir. Gruplar ya da bireyler, bu karşılanmayan / karşılayamadıkları ihtiyaçlarını, öznel hakları devlete karşı öne sürebilir. Devletin bunlardan hangilerini karşılamak üzere harekete geçeceği sorusunun cevabı ise ortak iyi düşüncesinde aranmalıdır⁴⁵. Bir başka deyişle, devletin müdahalesi bir kişinin veya grubun iyiliğini sağlamayı değil, müdahalenin olmaması durumunda ortaya çıkacak toplumsal zararı ya da eksikliği önlemeyi amaçlar. Dolayısıyla bir bireyin ya da grubun ihtiyacının karşılanması adına, ortak yarardan vazgeçilmesi mümkün değildir. Yapılacak müdahalenin toplumsal yarar sağlayacağı ya da ortak iyinin olumlu etkileneceği tespit edildiğinde dahi, devletin müdahale kararının mesruluğunu sorgulayan ya da kazandıran iki ölçüt belirir⁴⁶.

Bunlardan ilki, devlet müdahalesinin toplumun tümünden ya da konuyla ilgili gruplardan gelen bir talepten sonra gelmesidir. Bireylerin ve grupların özerkliklerini koruma kaygısının bir yansıması olarak yerindenlik ilkesi, devlet müdahalesini her zaman son asamada yapılması gereken bir eylem olarak görür. Ancak bu, kimi durumlarda, devletin müdahalesinin zamansal olarak öncesinde, bu yönde bir talebin oluşmadığı da görülebilmektedir. Bu durumun en belirgin örneği olarak, asgari düzeyde bir zorunlu eğitimin sağlanması için devletin müdahale etmesinden önce toplumsal somut bir talebin oluşmaması hatırlanabilir. Burada devlet, dile gelen bir talep olmasa da, ortak iyiyi sağlama adına müdahale eder. Bu ortak iyinin ne olduğu ile ilgili felsefi ve siyasal tartışmalar yapılabilir. Tek bir tanımın verilemeyeceği ve ortak iyi düşüncesinin toplumdan topluma ve zamana göre değişeceği süphesizdir. Ancak yerindenlik ilkesi çerçevesinde düşünülen ortak iyi, hiçbir zaman bireysel özgürlükleri ve hakları kısıtlamak adına kullanılmamalıdır. Bu noktada devlet müdahalesinin mesru olmasını sağlayan ikinci ölçütü zikretmek gerekir. Bu da orantılılık ölçütüdür. Kamu gücünün müdahale etmeye doğru bir eğilimi olduğu bilinmektedir. Bu yüzden, devlet organları, sadece ihtiyaç olduğu oranda müdahale etmeye doğru yöneltilmelidir. Bir başka deyişle, amaçlanan ortak iyiyi asmayacak ya da yipratmayacak araçlarla müdahale edilmelidir. Bu orantılılık ölçütü, Almanya gibi yerindenlik ilkesini benimseyen bir ülkede anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla mesruiyet açısından, devlet müdahalesinin nasıl olacağı, müdahale edecek mi sorusu kadar önemlidir.

Modern siyasal sistemlerden yerindenlik ilkesini uygulayan Almanya'nın bu ilkenin en çok tartışıldığı ülke olması süphesiz federal devlet yapısıyla bağlantılıdır. Federal sistem, bünyesinde çeşitli düzeylerde siyasal iktidar odakları barındırdığından, daimi bir yetki bölüşümü kaygısının hissedildiği bir sistemdir. Federe devletlerin, yetki alanlarında kalan konulardaki görevleri yerine getirebilecekleri varsayılır. Genel olarak federasyonların özelliği, grupların

⁴⁵ A.e.

⁴⁶ Millon-Delsol da, müdahale talebi ve müdahale zamanı olmak üzere iki ölçüt belirlemiştir. Müdahale talebiyle ilgili görüşleri paylaşıldığından bu ölçüt aynı şekilde tutulmuştur. Ancak yazarın ikinci ölçüt olarak gösterdiği müdahale zamanını birinci ölçüte bağlı olarak düşünüp, ikinci ölçüte yazarın kendisinin Alman sistemindeki orantılılık ilkesine gönderme yaparak incelediği orantılılık ölçütü adını vermek daha uygun görülmüştür.

yetkilerinin önceden var olmasıdır⁴⁷. Önceden varolan siyasal topluluklar, bazı konularda -özellikle güvenlik konusunda⁴⁸- yetersiz kaldıklarını fark ederek, federasyonu oluşturmaya karar vermekte ve federal devletin oluşturulması aşamasında bir sözleşme imzalamaktadır. Bu sözleşmede, hangi yetkilerin federal devlete bırakıldığı ve birlikteliğin şartları belirlenmektedir. Her ne kadar bu sözleşme ile federe devletlerin ve federal devletin yetkilerinin belirlendiği kabul edilse bile, yetki bölüşümü konusu federalizmin en temel sorunlarından biridir. Yerindenlik ilkesi de bu sorunlara ışık tutabilecek bir ilke olarak günümüz dünyasında özellikle federal devlet / konfederasyon / federasyon tartışmaları çerçevesinde düşünülmelidir.

Yerindenlik ilkesinin temellerinin atıldığı Hollanda'nın 16. yüzyıldaki siyasi yapılanması, kuramsal gelişimi süphesiz etkilemiştir. O dönemin demokrasi anlayışı, günümüzün Batı Avrupa ülkelerinin demokrasi anlayışı ile birebir örtüşmemektedir⁴⁹ ve örtüşmesini beklemek de doğru değildir. Keza yerindenlik ilkesinin tarihsel kökenlerinden bahsetmek, 16. yüzyıl Hollandası'nda hakim oligarsik cumhuriyet anlayışını AB'nin geleceği için öne sürmek anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla bir kere daha hatırlatmak gerekirse, Althusius'un yerindenlik ilkesine zemin hazırlayan düşünceleri bir temel kabul edilip günümüz demokrasisiyle bağdaştırılarak ve hatta onu geliştirmek için kullanılmalıdır. Bu ilkenin, gittikçe yoğun bir şekilde küresel ağların kurulduğu bir yüzyılda demokrasinin geliştirilmesi adına önemli açılımları olabilir. Öncelikle ihtiyaçlar doğrultusunda aşağıdan yukarıya doğru halkalar halinde örgütlenen toplum modelinin yanına yatay örgütlenmelerin de çeşitli kademelerde pekiştirilmesi düşünülmelidir. Çokuluslu şirketlerin sınırların geçirgenliğini kendi lehlerine kullandığı bir dönemde Avrupa'da kazanılmış toplumsal hakların korunması, kısmen AB üyesi ülkelerdeki çalışan örgütlenmelerinin yatay bir haberleşme ve eylem ağı olmasına bağlıdır. Ancak bu şekilde örgütlenebilen sendikalar ya da benzeri kuruluşlar, haklarını hem üye devlet hem de Birlik kurumları karşısında savunabilecek güce sahip olacaktır.

Öte yandan her ne kadar AB bürokrasi hantal bir görünüme sahip olsa ve hatta bu konuda yapılması gereken reformlar hakkında tartışmalar sürüp gitse de, aynı zamanda bir ademi merkezleşme hareketi de gözlemlenmektedir. Yerel iktidarların yetkilerinin artırılmasına ilişkin reformlar hep bu ademi merkezleşme sürecinin parçalarıdır. Üstelik bu reformların kaynağı sadece AB kurumları değildir. Marks ve Hooghe'un yaptığı araştırmaya göre, hiçbir Avrupa ülkesinde 1980'den beri bir merkezleşme eylemi görülmemektedir⁵⁰. AB çerçevesinde bakıldığında ise

⁴⁷ C. Millon-Delsol, a.g.e, s.218.

⁴⁸ Kuzey Amerika'da 17. yüzyılda kolonileri birlesmeye iten Kızılderili tehlikesi ve Hollanda denizcileriyle rekabet edebilme isteği olmuştur. 13. yüzyılda İsviçre kantonları ise, Habsbourg tehlikesine karşı birleşme ihtiyacı duymuşlardır. A.e.,s.219.

⁴⁹ 16. yüzyılın Hollandası'nda siyasal sistem hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. J.L.Price, *Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century – The Politics of Particularism*, Clarendon Press, Oxford, 1994.

⁵⁰ Marks G. & Hooghe L., "Contrasting Visions of Multi-level Governance", *Multi-level Governance*, (der.) Bache I. & Flinders M., OUP, Oxford, 2004, s.15-30.

bu ademi merkezilesme sürecinin, biri mali diğeri kurumsal iki göstergesini tespit etmek mümkündür. Öncelikle 1987'den bu yana, bölgesel politika Birlik bütçesinin ikinci önemli ayagi halini almıştır. Ayrıca Bölgeler Komitesi (Comité des régions)⁵¹ oluşturularak bölgesel çıkarların kurumsal temsilinin yolu açılmıştır⁵². Bu süreçte yerindenlik ilkesi, yurttaşların kendilerini ilgilendiren kararların alındığı makamlara yakınlaşmasını öngörerek çeşitli kademeler arasındaki yetki bölüşümü sorununa isik tutabilecek ilkelerden biri olarak öne çıkmaktadır.

Sonuç

20. yüzyilin ikinci yarısında Avrupa devletlerinin giristigi bütünleşme hareketi ve Fransa gibi merkezi devletin güçlü olduğu ülkelerde bile 21. yüzyilin ilk yıllarında ağırlığını hissettirmeye başlayan ademi merkezilesme süreci yerindenlik ilkesinin önümüzdeki yıllarda daha çok tartışılacağına işaret etmektedir. 1992 Maastricht Antlaşması ile Avrupa anayasal düzeninde birincil hukuk kaynakları arasında yerini alan bu ilkenin Avrupa anayasal düzeninde uygulanabilirliği hakkında görüşler çeşitlidir. Ancak Birlik kurumları tarafından hazırlanan raporlar ilkenin kullanılması konusunda tesvik edicidir.

Tarihsel incelemenin gösterdiği gibi, devlet-altı örgütlenmelerin devlet müdahalesi karşısında korunması ve siyasal, toplumsal ve iktisadî kararların bireylere en yakın düzeyde alınması yerindenlik düşüncesinin çıkış kaynağı olmuştur. Bu ilkenin Avrupa anayasal düzenine yansımaları ise, belki de ironik olarak nitelenebilecek şekilde, üye devletlerin Birlik kurumlarının müdahalesine karşı korunması amacıyla olmuştur. Ancak bu ilkeyi günümüzde de sadece devlet ile devlet üstü örgütlenmelerin ilişkilerini düzenleyici olarak düşünmemek gerekir. Yasal düzenleme yapılması gerektiğinde, konunun çözüme kavuşturulabileceği en alt düzeyde ve bireye en yakın seviyede karar alınması demokrasinin güçlenmesine de yardımcı olacaktır. Hatta bu ilke, özellikle Avrupa Birliği bağlamında dile getirilen demokrasi açığı sorunun çözüme kavuşturulmasında hem karar alma süreçlerinin daha katılımcı olmasını sağlayarak hem de bu katılımcılığın etkisiyle Avrupa kamusal alanının oluşmasına katkıda bulunarak tasiyici bir rol üstlenebilir.

Esasen Avrupa Birliği'nin gelişimi ya da küresellesmenin hızlanmasıyla karşılaşılan durumların sorun çıkarmasının kaynağında, modern devletin çok uzun zamandan beridir siyasal analizin en temel birimi olarak kabul edilmesi gelmektedir. Modern devletin, genel olarak öngördüğü merkezilesme ve 'egemenlik bölünmez' siarına dayanan iktidar anlayışı, 21. yüzyilin gerçekleriyle örtüşmemektedir. İktidarın çeşitli kademeler arasında bölüşülmesi, bu bölüşümü yönlendirecek ilkelerin belirlenmesini gerektirmektedir. Çoğu zaman bu ilkelerin belirlenmesi, bir yoktan varedis anlamına gelmemektedir. İktidarın merkezilesmesinden önceki dönemde kullanılan ilkeler bu açıdan bakıldığında aydınlatıcı olmaktadır. Tarihsel

⁵¹ Bölgeler Komitesi, Maastricht Antlaşması sonrasında, yurttaşlarla ile Birlik arasındaki ilişkilerin kuvvetlendirilmesi ve yerel yönetimlerin temsilcilerinin AB kurumlarıyla iletişimini kolaylaştırmak için kurulmuştur. Yapısı ve çalışmaları için bkz. <http://www.cor.europa.eu/>.

⁵² T. Christiansen, "Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance", *Reflective Approaches to European Governance*, (der.) Jørgensen K.E., Macmillan Press, Londra, 1997, s.51-68.

kullanimleri da dikkate alındığında yerindenlik ilkesinin ne olduğu daha iyi anlaşılabilir. Ancak bu ilkenin özellikle Avrupa anayasal düzeninde işlevsel hale getirilebilmesi yetki tanımlarının açıklığa kavuşturulmasına ve yerindenlik ve beraberinde anılan orantılılık ilkeleri konusunda karar vericilerin belirlenmesine de bağlıdır. Dolayısıyla tarihsel kökenlerin açıklığa kavuşturulması bir ilk adım niteliğindedir. Yeni yönetim anlayışının geliştirilebilmesi daha sonraki adımların cesaretle atılmasına da bağlıdır.

KAYNAKLAR

- ALTHUSIUS, J., The Politics of Joahannes Althusius – An abridged translation of third edition of *Politica Methodice Digesta*, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964(1603).
- BURNS, J.H., Histoire de la pensée politique moderne 1450-1700, çev. Jacques Ménard ve Claude Sutto, Paris, PUF, 1997.
- CARNEY, F.S., “Translator’s Introduction”, The Politics of Joahannes Althusius – An abridged translation of third edition of *Politica Methodice Digesta*, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964, s.xiii-xxxvii.
- CHRISTIANSEN T., “Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance”, Reflective Approaches to European Governance, (der.) Jørgensen K.E., Macmillan Press, Londra, 1997, s.51-68.
- DE BENOIST, A., “Johannes Althusius (1557-1638)”, Krisis, no:22 (Mart), s. 2-34. <http://www.alaindebenoist.com/pdf/althusius.pdf>. Erisim tarihi: 28 Nisan 2006. İngilizcesi: De Benoist A. (1999) “The First Federlist: Johannes Althusius”, Telos, 1999, Kis, no:118.
- ELAZAR, D.J., “Federalism as Grand Design”, Publius, 1979, vol.9, no:4, s.1-8.
- ELAZAR, D.J., “Althusius and Federalism as Grand Design”, t.y., <http://jcpa.org/dje/articles2/althus-fed.htm>. Erisim tarihi: 28 Nisan 2006.
- ESTELLA, A. The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- FRIEDRICH, C.J., “Preface”, The Politics of Joahannes Althusius – An abridged translation of third edition of *Politica Methodice Digesta*, çev. ve giriş yazan Frederick S. Carney, önsöz Carl J. Friedrich, Beacon Press, Boston, 1964, s.vii-xii.
- GAFFIOT F., “Subsidium”, Le Gaffiot de poche – Dictionnaire Latin / Français, Hachette, Paris, 2001, s.720.
- MARKS G. & HOOGHE L., “Constrasting Visions of Multi-level Governance”, Multi-level Governance, (der.) Bache I. & Flinders M., OUP, Oxford, 2004, s.15-30.
- MILLON-DELSOL, C., l’Etat subsidiare, PUF, Paris, 1992.
- PRICE J.L., Holland and the Dutch Republic in the Seventeenth Century – The Politics of Particularism, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- TEKINALP & TEKINALP (der.), Avrupa Birliği Hukuku, 2. Baskı, Beta, İstanbul, 2000.