



**MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE
HÜKÜMET SİSTEMİ**

Azam KJORBAJRAM

**DOKTORA TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
ANAYASA HUKUKU BİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

ŞUBAT 2022

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Azam Kjobajram

09.02.2022

MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİ (Doktora Tezi)

Azam KJORBAJRAM

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Şubat 2022

ÖZET

Demokratikleşme sürecine girmiş olan ve yeni anayasayla 1991 yılında bağımsızlığını ilan etmiş Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasa'sı kuvvetler ayrılığı teorisi esaslı modern demokratik, hukuk devleti kurmayı hedeflemiştir. 1991 Anayasası iktidar gücünü yasama, yürütme ve yargı organlarına ayırmıştır. Öyle ki, yürütmenin sorumlu kanadını oluşturan hükümet yasamadan çıkmakta ve bağımsızlığını güçlendirmek adına hükümette görev alacak olan bakanların milletvekili olmaları yasaklanmıştır. Göreve başlayabilmesi için milletvekili çoğunluğu oyuyla güven oyu alması gereken hükümet yasamayı feshetme yetkisine sahip olmamaktadır. Yani, Makedonya 1991 Anayasası öz fesih (kendi kendini feshetme) kurumuna yer vermiştir. Yürütmenin etkinliği ve dinamizmi bakımından önemli rol üstlenen ve parlamenter sistemin karakteristik özelliklerinden biri olan KHK çıkarma yetkisi de anayasal düzende yer almamıştır. Anayasa sadece olağanüstü dönem KHK'larına yer vermiştir. Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı ise halk tarafından doğrudan yapılan seçimle görev yapmaktadır. Bu durumda doktrinde sıkça tartışma konusu olan çift meşruiyet konusunun sakınca doğurabileceği yönünde çeşitli görüşler belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın etkin role sahip olup olmadığı yetki düzeyi temelinde yapılan değerlendirmeler Metcalf, Shugart ve Carey'in sistematize etmiş oldukları modern ölçüm tablosuna göre yapılmıştır. Buna göre, mutlak çoğunlukla aşılabilir veto yetkisi yanı sıra kısmi veto yetkisinin öngörülmediği, ayrıca KHK çıkarma yetkisine sahip olmayan, kanun teklifi yetkisi de devlet başkanına tanınmamıştır. Ayrıca yalnızca anayasa değişikliği teklifi yetkisine sahip Cumhurbaşkanı, bütçe teklifi yetkisine de sahip olmadığı gibi kanunların referanduma sunulması teklifinde ve anayasa yargısına *a priori* denetiminde öngörülmemesinden dolayı yetkisizlik söz konusu olmaktadır. Ortaya çıkan sonuca göre 1991 Anayasası Cumhurbaşkanı'na sınırlı ve sembolik (törenselleştirilmiş) yetkiler tanıdığı açıktır. Yasama ve yürütme arası ilişkilerin ve yetki düzeyinin bu şekilde düzenlenmiş olması karışık bir yapının varlığına işaret eder. Bu durum bir çok ülkede olduğu gibi Makedonya'da da sınıflandırmadaki güçlükleri ortaya koymuştur. Bu çalışmada Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası incelenirken, öngördüğü yetki düzeyine göre ve doktrinde özel yere sahip yeni tip hükümet sistemleri özellikleri bakımından açıklanarak, benimsenen hükümet sistemi sınıflandırmasını

yapılmaya çalışılmış ve sistemin etkinliğini arttırmaya yönelik öneriler incelenmiştir. Hükümet sistemlerinin karakteristik özellikleri temelinde ülkenin sahip olduğu hükümet sistemin Kuzey Avrupa tipi parlamenter sistem ağırlıklı olduğu tespiti yapılmıştır. Yasama ve yürütme denge ve denetim mekanizmaları konusunda özellikle seçim sistemi, fesih yetkisinin yürütme organına tanınması (yetkinin ait olacağı kurum), koalisyon hükümetleriyle kurulabilen hükümetin etkinlik ve istikrar kazanması bakımından rasyonelleştirilmiş parlamenter tekniklerinden özellikle yapıcı güvensizlik oyu ve bu usulün çözüm olmadığı durumlarda fesih tehdidi altında güvenoyu teknikleri ile bu konularda düzenlemelere gidilebileceği ve bu takdirde sistemin işlevselliğinin artabileceği görüşü ortaya konulmuştur. İlave olarak koalisyon hükümetlerinin yaşanması muhtemel krizlerin ve istikrarsızlıkların (ideolojik, etnik, kültürel ayrılıklar) önüne geçmek ve şeffaf hesap sorulabilirlik ilkelerinin güvence altına alındığı koalisyon protokollerinin öngörüldüğü yürütmeye etkinlik kazandırma eğilimi düzenlemelerine de yer verilebileceği konusu argümanlarıyla tartışılmıştır.

Bilim Kodu	:	50201
Anahtar Kelimeler	:	Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, Hükümet Sistemi, Kuvvetler Ayrılığı Teorisi, Güçlendirilmiş Parlamenterizm, Parlamenterizm.
Sayfa Adedi	:	301
Tez Danışmanı	:	Prof. Dr. Ömer ANAYURT

THE GOVERNMENTAL SYSTEM UPON THE 1991 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

(Ph. D. Thesis)

Azam KJORBAJRAM

GAZI UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

Şubat 2022

ABSTRACT

Republic of Macedonia started the process of democratization and declared independence with the adoption of the 1991 constitution, thus aiming to establish a modern, democratic and legal state based on the theory of separation of powers. 1991 Constitution divided the power of government into legislative, executive and judicial organs. In this regard, the government, which is the responsible wing of the executive, is leaving the legislature and ministers who will take office in the government are barred from being MPs in order to strengthen independence. The government, which needs to win a no-confidence vote with a majority of lawmakers to take over the executive branch, has no power to repeal the legislature. That is, the Macedonian constitution from 1991 applies the institution of self-dissolution of the Parliament. The power to issue a decree with the force of law, which plays an important role in the efficiency and dynamism of the executive and is one of the characteristics of the parliamentary system, is also not included in the constitutional order. The Constitution includes only decrees with legal force in emergency situations. The president, who is the irresponsible wing of the executive branch, is elected by popular vote. In this case, different opinions have been expressed that the dual legitimacy, which is often discussed in the doctrine, can cause harm. The evaluations are based on the level of authority of the President and are based on a measurement chart systematized by Metcalf, Shugart and Carey. Accordingly, in addition to the right of veto (which is exceeded by an absolute majority), the President is not granted, the right of partial veto is not provided, and the authority to propose a law also has no right to issue a decree with legal force. In addition, the President, who has only the right to submit a constitutional amendment, has no authority to submit a budget proposal, and there is a lack of authority over the proposal to submit a proposal for a referendum and prioritize control of the constitutional judiciary. According to the result, it is clear that the Constitution of the Republic of Macedonia from 1991 grants limited and symbolic (ceremonial) powers to the President. The regulation of the relations between the legislative and executive power and the level of competence in this way indicates the existence of a mixed structure. This situation revealed the difficulties in the classification in Macedonia as well as in many countries. In this study, during the examination of the Constitution of the Republic of Macedonia from 1991, an attempt was made to classify the adopted government system according to the level of authority it foresaw in terms of the characteristics of the new type of government systems that have a special place in the doctrine and proposals for increasing the efficiency of the system were also examined. Based on the characteristics

of the government systems, it has been determined that the government system of the country is predominantly a Northern European type parliamentary system. Constructive vote of no confidence among the rationalized parliamentary techniques in terms of legislative and executive balance and control mechanisms, especially the electoral system, the granting of annulment authority to the executive body (the institution to which the authority will belong), the efficiency and stability of the government that can be established with coalition governments, and a vote of confidence under the threat of termination in cases where this method is not a solution. It has been put forward that regulations can be made on these issues with the help of these techniques and in this case, the functionality of the system can be increased. In addition coalition government of experiencing the potential crisis and instability of (ideological, ethnic, cultural differences) in front pass and transparent account issues also can be given to sorulabilirlik principles guaranteed under the coalition protocols arrangements tend to bring efficiency to execute the anticipated arguments were discussed.



Science Code	:	50201
Key Words	:	1991 Constitution of the Republic of Macedonia, System of Government, Rationalized Parliamentarism, Theory of Separation of Powers, Parliamentarism
Page Number	:	301
Supervisor	:	Prof. Dr. Ömer ANAYURT

TEŞEKKÜR

Doktora eğitimim boyunca özellikle tez aşamasında ve tezin yazılması sırasında desteğini esirgemeyen ve emeği geçen herkese sonsuz şükranlarımı sunarım.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
TEŞEKKÜR.....	viii
İÇİNDEKİLER.....	ix
KISALTMALAR	xiii
GİRİŞ.....	1

I. BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE GÜNÜMÜZDE GEÇERLİLİĞİ

1.1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİNİN GELİŞİMİ	9
1.2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ EKSENİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ	12
1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi.....	13
1.2.1.1. Genel Olarak Parlamenter Sistem ve Uygulama Biçimleri.....	13
1.2.1.2. Parlamenter Sistemin Belirgin Özellikleri	16
1.2.1.3. Güçlendirilmiş/Aklileştirilmiş (Rasyonelleştirilmiş) Parlamenter Sistemin Temel Unsurları ve Uygulama Yöntemleri	22
1.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi.....	27
1.2.2.1. Genel Olarak Başkanlık Hükümet Sistemi	27
1.2.2.2. Başkanlık Sisteminin Belirgin Özellikleri	29

1.2.3. Karma (Melez/Hibrit) Hükümet Sistemi.....	33
1.2.3.1. Genel Olarak Karma Hükümet Sistemi.....	33
1.2.3.2. Karma Yapıya Sahip Hükümet Sistemlerin Belirgin Özellikleri ve Uygulama Biçimleri	35
1.3. MAKEDONYA CUMHURİYETİ ANAYASAL DÜZENİNİN GELİŞİM SÜRECİ	42
1.3.1. Makedonya Cumhuriyeti'nin 1946-1991 Dönemi Anayasal Gelişimi ve Özellikleri..	54
1.3.2. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının Oluşum Süreci ve Temel Özellikleri...	61
1.4. KUVVELTLER AYRILIĞI TEORİSİNİN GÜNÜMÜZDE GEÇERLİLİĞİ VE MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINDAKİ YERİ.....	75

II. BÖLÜM

MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE YASAMA VE YÜRÜTME FONKSİYONARI

2.1. YASAMA VE YÜRÜTME FONKSİYONU İLE ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER	79
2.1.1. Yasama Organı	82
2.1.1.1. Seçim Sistemi ve Egemenliğin Kullanım Yöntemi	82
2.1.1.2. Parlamentonun Oluşumu, Yapısı ve İşleyiş Biçimi.....	99
2.1.1.2.1. Meclis içtüzüğü	102
2.1.1.2.2. Meclis başkanlığı	104
2.1.1.2.3. Siyasi parti grupları, komisyonlar ve komiteler	108

2.1.1.2.4. Toplantı ve karar yeter sayısı	117
2.1.1.2.5. Meclis görüşmeleri ve oylama	119
2.1.1.3. Parlamento'nun Görev ve Yetkileri.....	122
2.1.1.3.1. Meclisin kanun yapma yetkisi ve usulü	123
2.1.1.3.2. 1991 Anayasasına göre anayasal değişikliği	129
2.1.1.3.3. Meclis kararı niteliğinde olan diğer yasama işlemleri ve usulü	132
2.1.1.4. Milletvekillerinin Hukuki Statüsü	139
2.1.1.4.1. Milletvekili statüsünün kazanılması	141
2.1.1.4.2. Milletvekilliği bağışıklığı	143
2.1.1.4.3. Milletvekili statüsünün kaybı	144
2.1.2. Yürütme Organı.....	145
2.1.2.1. Devlet Başkanı'nın Anayasal Konumu	148
2.1.2.1.1. Devlet başkanının nitelikleri, seçilme şartları ve seçim usulü	148
2.1.2.1.2. Devlet başkanı'nın halk tarafından doğrudan seçilmesi	155
2.1.2.1.3. Devlet başkanının görev ve yetkileri	159
2.1.2.1.4. Devlet başkanı'nın tarafsızlığı ve sorumsuzluğu	169
2.1.2.2. Hükümetin (Bakanlar Kurulu'nun) Anayasal Konumu	177
2.1.2.2.1. Bakanlar Kurulu	179
2.1.2.2.2. Başbakan'ın anayasal konumu	208

III.BÖLÜM

MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE DENGİ VE DENETİM MEKANİZMALARI VE HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ

3.1. YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER VE DENETİM MEKANİZMALARI	213
3.1.1. Yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkiler	213
3.1.2. Yasamanın Yürütmeyi Denetleme Mekanizmaları	215
3.1.2.1. Parlamento'nun hükümeti seçme yetkisi.....	215
3.1.2.2. Hükümetin Parlamento Karşısında Siyasal Sorumluluğu.....	216
3.1.2.3. İki kanatlı yürütmenin kendi içinde sahip olduğu ilişkiler	223
3.2. MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ VE TASNİFİ.....	226
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	255
KAYNAKÇA.....	263

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
a.g.e.	Adı Geçen Eser
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
a.g.m.	Adı Geçen Makale
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASNOM	Antifaşističko Sobranie na Narodnoto Osloboduvanje na Makedonija
AÜHFD	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
AÜSBFD	Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
AVNOJ	Antifaşističko Sobranie na Narodnoto Osloboduvanje na Jugoslavija
AY	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler

C.	Cilt
Çev.	Çeviren
Dty.	Detaylı
DÜHFD	Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
edit.	Editör
EYMC	Eski Yugoslavya Makedonya Cumhuriyeti
S.E.T.	Erişim Tarihi
f.	Fıkra
FYK	Federal Yürütme Konseyi
FYROM	The Former Yugoslav Republic of Macedonia
gzt	Gazete
GÜHFD	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
İHF	İstanbul Hukuk Fakültesi
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
K.	Karar
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
MANU	Makedonska Akademija na Naukite i Umetnistite
MC	Makedonya Cumhuriyeti
md.	Madde
MHC	Makedonya Halk Cumhuriyeti

No.	Numara
OÇA	Ohrid Çerçeve Antlaşması
OHAL	Olağanüstü Hal
PF	Praven Fakultet
PFUB	Pravni Fakultet u Univerzitet Beogradu
R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
SANU	Srpska Akademija na Nakuite i Umetnostite
SFK	Sosyalist Federal Konsey
SHS	Sırp Hırvat Sloven Krallığı
SMC	Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti
s.e.t.	Son Erişim Tarihi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
S.V.	Sluzben Vesnik
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UBK	Uprava za Bezbednost I Kontrarazuznavanje (Güvenlik ve Karşı İstihbarat Teşkilatı)
UKİMPF	Univerzitet Kiril i Metodij Praven Fakultet
UGDPF	Univerzitet Goce Delçev Praven Fakultet

vb.	Ve benzeri
VMRO	Vnatreşna Makedonska Revolucionerna Organizacija
Vol.	Volume
vs.	Vesaire
Yay.	Yayıncılık
YHCF	Yugoslavya Halk Cumhuriyeti Federasyonu
YSCF	Yugoslavya Sosyalist Cumhuriyeti Federasyonu

GİRİŞ

Bu çalışmada, anayasacılık düşüncesinin en önemli tekniklerinden biri olan ve bu bağlamda siyasal iktidarın tek elde toplanmasının önüne geçerek özgürlükleri güvence altına alma amacı güden kuvvetler ayrılığı teorisi ve bu teori ekseninde Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'nın belirgin özellikleri ile hükümet sistemleri sınıflandırmasındaki konumunun yanı sıra özellikle yasama ve yürütmenin karşılıklı etkileşim mekanizmalarını inceleyerek sistemsal sapmaların mevcudiyetinin tespit edilmesi ve demokratik, hukuk devleti ilkeleri ekseninde bilimsel olana uygun düzenlemelerin ne şekilde yapılacağı incelenecek ve değerlendirilecektir. Çalışmanın doktrine yapmayı amaçladığı katkı ve çalışmada izlenecek yöntem de bu doğrultuda belirlenmiştir.

A. Çalışmanın Konusu ve Amacı

Bu çalışmadaki amaç; tarihinde ilk defa 1991 yılında Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nden (YSFC) ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesiyle birlikte yeni bir anayasa yapma sürecini başlatan Makedonya Cumhuriyeti, batı dünyasının benimsemiş olduğu ve uygulama alanına sahip demokratik, liberal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde ılımlı ve modern devlete kavuşmayı hedefleyen ve hürriyetleri güvence altına alan 1991 Anayasası sahip olduğu özellikleri yönünden incelenerek değerlendirilecektir. XVIII'inci yüzyılda etkisini gösteren anayasacılık hareketleriyle özdeşleşen ve kısaca işlevler ve organlar ayrılığı olarak ifade edilen kuvvetler ayrılığı teorisi siyasal iktidarın despotizme dönüşmesini önlemek ve bireylerin özgürlüklerini güvence altına almak düşüncesiyle öğretilerdeki yerini almıştır. Günümüzde de önemini koruyan teori, hukuk devletinin ve çoğulcu demokrasinin temel şartı olarak değerlendirilmektedir. Yasama ve yürütme güçleri arasındaki ilişkilere ve güçler ayrılığının derecesine göre doktrinde geleneksel hükümet sistemi sınıflandırılması uzun yıllara dayanan bir süre parlamenter sistemi ve başkanlık sistemi şeklindeki ikili ayrım üzerinden değerlendirilmiştir. Ancak zaman içerisinde, doktrinde yer alan bu geleneksel ikili ayrım yetersiz hale geldiği görülmektedir. Yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri bu iki sistem ekseninde değerlendirmeye tabi tutmak ve sınıflandırma yapmak imkansız hale gelmiştir. Bundan dolayı yasama ve yürütme arası etkileşim mekanizmaları ve yetki düzeyine göre doktrinde kuvvetler ayrılığına dayanan hükümet sistemlerinin tasnifi ve sayıları artmıştır.

Bu bağlamda geleneksel ikili ayrım olan parlamenter sistem ve başkanlık sistemin yanı sıra melez yapıya sahip başkan ağırlıklı, yarı-başkanlık ve başkancı sistemler bir yandan, diğer yandan halk tarafından doğrudan seçilen başkanın ve sahip olduğu yetki düzeyine göre yapılan başkanlı parlamenter ve başbakanlı başkanlık sistemleri bünyesinde bulundurduğu özellikleri itibarıyla incelenip, başkanın halk tarafından doğrudan yapılan seçimle göreve gelen Cumhurbaşkanlığı öngören Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının kuvvet düzeyinin ne şekilde olduğunun, yasama ve yürütme ilişkilerinin incelenip değerlendirilmesi ve hükümet sisteminin sınıflandırmasının yapılması amaçlanmaktadır. Akabinde sistemsel sapma veya eksiklikler tespit edilip parlamenter sistemin güçlendirilmesi (rasyonelleştirilmesi) tekniklerinin Makedonya sistemine uygunluğu tartışılıp sistemsel tıkanıklıkların ne şekilde giderilebileceği önerilerinin sunulması hedeflenmiştir.

Hükümet sistemlerinin nitelendirilmesi konusunda geleneksel ikili ayrımın günümüzde yetersiz kalması ve farklı devletlerin anayasal düzenlerinin incelenmesi neticesinde ortaya çıkan farklı düşünce ve sınıflandırmalar güncelliğini ve önemini korumaktadır. Genç demokrasi olarak nitelendirebileceğimiz ve 30 yıllık bağımsızlık tarihi geçmişe sahip Makedonya Cumhuriyeti kurmuş olduğu siyasi düzeni ve anayasası itibarıyla hükümet sisteminin sınıflandırılması konusunda farklı düşünceler ortaya atılmış ve bu düşünceler geleneksel ikili ayrım yani başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi baz alınarak yapıldığı gözlemlenmiştir. Durum böyle iken, zaman içerisinde doktrinde önemli yer edinen yeni tip (modern) hükümet sistemleri tanımlanması ve sınıflandırması doğrultusunda 1991 Anayasası'nın belirlediği organların yetki düzeyinin, seçim kaynağının ve güçler arası etkileşim mekanizmalarının doğrultusunda belirlediği hükümet sisteminin ne olduğu konusunda detaylı bir incelemesinin yapılmasının gerekli ve isabetli olacağı düşünceyle yapılan bilimsel bir çalışma niteliğindedir.

“Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasına Göre Hükümet Sistemi” başlığını taşıyan bu çalışma, kuvvetler ayrılığı teorisini, anayasacılık düşüncesi ekseninde ülkenin anayasal gelişim sürecini, anayasasının belirlemiş olduğu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ilişkilerini ve etkileşim mekanizmalarını detaylıca inceleyecektir. Devamında doktrinde yer alan hükümet sistemlerinin özellikleri ve sınıflandırması, özellikle Makedonya Anayasasının belirlediği yasama ve yürütme ilişkisi doğrultusunda halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanının yetki genişliği, modern anayasa hukukçuları Metcalf ve Shugart'ın ölçüm tablosundan yararlanarak değerlendirilerek sistemin sınıflandırılması yapılacaktır. Bütün bu bilgiler ve bilimsel tartışmalar ışığında çalışmanın son

bölümde ise sistemden sapmaların tespitinin yapılması ve muhtemel düzenlemelerin neler olabileceği önerileri sunulacaktır.

B. Çalışma Konusunun Önemi ve Konu Hakkındaki Literatür

XVIII'inci yüzyıl anayasacılık hareketleriyle birlikte anayasal metinlere yansıyan kuvvetler ayrılığı teorisi temel hak ve hürriyetleri güvence altına almak ve siyasal iktidarın tek elde toplanmasının önüne geçmek için doktrinde hayati öneme sahip olmuş ve demokratik hukuk devletinin temelini oluşturma konusunda önemini korumaktadır. Dolayısıyla modern devletler anayasa metinlerini Montequieu'nün sistematize etmiş olduğu kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde yazıldığını ve bu teoriye göre hükümet sistemlerinin sınıflandırıldığı ve uygulamada farklılıklar gösterdiği açıktır. Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin bir parçası olan ve 1974 Anayasasına uygun düşecek şekilde bağımsız devlet kurma yolunda Makedonya yeni anayasa yapımı için girişimlerde bulunmuştur. Bu doğrultuda anayasa kuvvetler ayrılığı teorisi temeline oturtulmuş ve iktidarın sınırlandırılması dolayısıyla da temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması sağlanmış olacaktır. Anayasanın yasama ve yürütme organlarına tanımış olduğu yetkiler ve bu kapsamda yetki düzeyinin dolayısıyla da tabii olunan hükümet sisteminin sınıflandırılması ülke anayasa hukukçularının yakından ilgilendikleri konuların başında gelmiştir. Konumuz açısından Makedonya Cumhuriyeti anayasal düzeninde iktidar yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri şeklinde üçlü bir ayırım yapmakta ancak hem devlet başkanının halk tarafından seçilmesi hem de yasama ve yürütme arasındaki etkileşim mekanizmalarının eksikliği, gerek hükümet sistemi sınıflandırılması gerek de sapmaların hangi ölçülere göre düzenleneceği konusunda karışıklık yaratmış ve düşünce farklılıklarının fazlalığından dolayı doktrine yeni girmiş olan düşünceler ekseninde yeniden araştırma ve inceleme yapılması gerekliliğinin isabetli olabileceği ve konuya katkı sağlayabileceği fikrini ortaya koymuştur.

Makedonya Cumhuriyeti daha bağımsızlığını ilan etmeye hazırlandığı dönemde yani 1985 yılında bağımsızlığını elde edeceği inancıyla anayasa hukukçusu olarak görev yapan Makedon kökenli Svetomir Şkarikj, Makedonyanın ilk kuruluş kongresi ve bu kongrelerde alınmış olan kararlara ithafen "*Ustavot za Īdnoto Drzavno Ureduvanje na Makedonija od 1880 Godina*" başlığıyla devlet iktidarının örgütlenmesi konusunda bilimsel çalışmasını yayımlanmıştır.

Ülkenin ilk anayasa hukukçusu ünvanına sahip ve doayen olarak kabul edilen Evgeni Dimitrov 1988 yılında “*Specifičnostite na Parlamentarizmot vo Republika Makedonija Spored Ustavot od 1991 Godina*” yani “*Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasına Göre Parlamenterizmin Özellikleri*” başlığı altında Makedonya Cumhuriyeti anayasal düzenini incelediği bilimsel çalışması olmuştur. Marika Ristovska ise 2005 yılında yazmış olduğu “*Raspredelbata na Prateniçkite Mandati vo Sobranieto na Republika Makedonija*” yani “*Makedonya Cumhuriyeti Meclisinde Milletvekili Dağılımı*” başlığını taşıyan doktora tezi çalışmasıyla konuya katkılarını sunmuştur. Ristovska ilerleyen zaman içerisinde akademik çalışmalarına devam etmiş ve bu alanda önemli katkılarda bulunmuştur.¹

Anayasanın yapım aşamasında yer alan önemli bir bilim insanı olan Lazar Kitanovski ise “*Hükümet Sistemi*” (*Podelba na Vlasta*) başlığı altında Makedonya Cumhuriyeti Anayasasını ve hükümet sistemini incelemiştir. 2000’li yıllara gelindiğinde iç bunalımların ardından barışın tekrar sağlanmasıyla, mütabık kalınan konularda anayasa değişikliklerin yapılması üzerine yine anayasa hukukçuları konuyla yakından ilgilenmişlerdir. Bu doğrultuda Savo Klimovski anayasa hukuku ve siyasal sistem konu başlığı altında ülke anayasal sistemini detaylıca inceleyen ana kaynaklardan biri haline gelmiş olan eserlerini bilime kazandırmıştır.²

Bu çalışma, yukarıda adı geçen başlıca eserlerin yanı sıra ülke genelinde güncel kaynaklar dahil edilerek ve eski Yugoslavya federe devletlerinde konu ile ilgili farklı yerli ve yabancı dillerde yazılı kaynaklar kullanılarak detaylı çalışma yapılması hedeflenmiştir. Bunlardan başlıcaları, Biljana Vankovska’nın 2014 yılında kaleme aldığı “*Politički Sistem na Republika Makedonija*”, Snezana Gjuševa’nın 1998 tarihli “*Političkata Kontrola na Sobranieto na Republika Makedonija Vrz Izvršnata Vlast*” 2008 yılına yazmış olduğu “*Politička Kontrola Nad Vladata na Republika Makedonija*” adlı kitap yayınları ve 2009 tarihli “*Zakonodavnata Dejnost na Sobranieto na Republika Makedonija 1991-2008*” Doktora Tezi başta gelen çalışmalarını ifade etmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası’nın kabul edildiği dönemden itibaren, başta Cumhurbaşkanı’nın seçim sistemi, yetkileri ve cezai sorumluluğu ve diğer bütün özellikleriyle yapılan

¹ Ristovska, M. (2014), Organizacija Na Vlasta Vo Ustavnite Sistemi: Zbirka Ustavi So Komentar, Praven Fakultet “Justinijan Prvi”, Skopje.

² Klimovski, S. (2000), *Politikata I Instituciite*, Skopje: Prosvetno Delo; Klimovski, S. (2003), *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo.

bilimel çalışmalar geleneksel ikili ayrıma tabii olan parlamenter sistem ve başkanlık hükümet sistemi eksenli olduğundan dolayı hemfikir olunamamıştır. Öyle ki, birtakım anayasa hukukçuları kuvvetler birliğine dayandırdıkları sistemi meclis hükümet sistemi olarak sınıflandırdıkları dahi görülmektedir. Buradan hareketle, doktrinde hükümet sistemi türlerinin genişlemesiyle birlikte detaylı bir bilimsel çalışmanın yapılması ve bu bakış açısıyla incelenmesi bakımından önem arz ettiği ve katkı sağlayacağı kanaatindeyiz.

C. Çalışmanın Metodolojik Boyutu

a. Kuramsal Çerçeve

Bu çalışmada yöntem olarak literatür taraması yöntemi kullanılmıştır. Konu hakkında yazılmış yazılı akademik çalışmaların yanı sıra anayasal hükümler ve buna bağlı olarak kanun, İçtüzük, yönetmelik, Anayasa Mahkemesi kararları gibi hukuki belge incelenmiş ve akademik terminolojiye uygun olarak türkçeleştirilmiştir. Bu çalışma, çoğunlukla hükümet sistemlerini ve 1991 Makedonya Cumhuriyeti anayasal hükümleri ekseninde belirlenen ve uygulanan hükümet sistemini incelemiştir. Çalışmanın ilk bölümleri öncelikle kuvvetler ayrılığı teorisinin tanımı ve gelişim sürecini ve günümüzdeki anlam ve önemini açıklamaya çalışmaktadır. Bu bölümde kuvvetler ayrılığı temelinde hükümet sistemleri ve geleneksel ikili tasnif dışında karma yapıya sahip hükümet sistemlerinin genel özellikleri ve güçlendirilmiş parlamenter sistemlerine yer verilmiştir. Çalışmanın en kapsamlı kısmı olan ikinci bölümü, “Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasına Göre Yasama ve Yürütme Fonksiyonları” başlığı altında düzenlenmiştir. Bunlardan birincisi, ülkenin 1991 Anayasasının oluşumu ve özellikleri bakımından incelenmiş, geçen süreç içerisinde yaşanan anayasal gelişmeleri inceleme konusu edinmiş; ikinci alt başlıkta yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler ele alınış ve bu bağlamda önce yasama organı yani Makedonya Meclisi sonrasında ise düalist yapıya sahip yürütme organı, diğer bir ifadeyle çift başlılığı esas alan sorumsuz kanadı oluşturan Cumhurbaşkanı ve sorumlu kanadını oluşturan hükümet kanadı incelenmiş ve üçüncü alt başlık altında da yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler ve öngörülen denge ve denetim mekanizmaları incelenmiştir. Üçüncü bölümde denge ve denetim mekanizmalarına yer verilmiş ve Makedonya Cumhuriyetinin sahip olduğu hükümet sisteminin nitelendirilmesi söz konusudur. Mak-

edonya hükümet sisteminin sahip olduğu özellikler ışığında tasnifinin ve nitelendirilmesinin yapılması şeklinde kaleme alınmıştır. 1991 Anayasası'nın belirlemiş olduğu şekliyle, halk tarafından seçilmiş devlet başkanının meşruiyet kaynağını doğrudan halktan alması, buna bağlı olarak çift meşruiyet sorununu ortaya çıkarmış, dolayısıyla bilimsel ve hukuki bilgiler doğrultusunda incelenmiş ve hükümet sisteminin nitelendirilmesi yapılmıştır. Bu bilgiler doğrultusunda son bölüm olan sonuç ve öneri başlığı altında yer verilen bölümde sistemsel sapmaların tespiti ve sistemin etkinliğinin ve istikrarının artırılması için gerekli olan düzenlenmelerin neler olabileceği konusunda öneriler sunulmuştur.

b. Çalışmanın Hipotezi

Doktrinde genel kabul görmüş olan görüş hangi sistemin daha iyi ve uygun olduğu değil, toplumun hangi sisteme uygun olduğu konusu kanaatimizce yerinde tespittir. Bu eksenle anayasacılık hareketlerinin yayılmaya başladığı XVIII'inci yüzyıl sonrası dünya genelinde demokratik rejimin benimseyen devletlerin uygulamaya başladıkları ve anayasal metinleri temellendirdikleri kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde iki tip hükümet sistemi mevcuttur. Geleneksel olarak yapılan bu ikili ayırım, başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi olarak adlandırılan bu sistemler, yasama ve yürütmenin yetkileri bakımından çeşitlilik gösterdikleri durumlar belirgin hale gelmektedir. Doktrinde kuvvetler ayrılığı ilkesi çerçevesinde bu iki sistem dışında kalan, bir başka ifadeyle bu iki sistemin yetkilerinin karışık bir biçimde anayasal hükümlerde öngörülmesi sonucunda karma hükümet sistemleri olarak adlandırılan hükümet sistemleri oluşmaktadır. Bu noktada doktrinde kutuplaşmalara neden olan farklı düşünceler yer almakta ve geleneksel ayırımın hükümet sistemi sınıflandırılmasında yetersiz kaldığı görülmüştür. Öyle ki, Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'nın kabul ettiği hükümet sistemi konusunda da farklı görüşler olmakla birlikte parlamenter sistem olarak kabul görmüş ancak Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesinin öngörülmüş olması, sistemin yarı-başkanlık sistemine kayma gösterebileceği hususunda fikir ayrılığına yol açmıştır. Ancak göz ardı edilmemesi gereken husus Cumhurbaşkanı'nın sistemdeki rolü, diğer bir ifadeyle başkanın sahip olduğu yetki düzeyidir. Bunun tespitinin yapılmasının da yeterli olmadığı görülmektedir. Sebebi ise, yasama ve yürütme ilişkilerinin incelendiğinde ortaya çıkacak olan ve parlamentarizmin temel özelliklerinden bazılarının yer almaması ve anayasa tarafından öngörülmemesi konusu, parlamenter sistem özelliklerinin ağırlıkta

olduğu Makedonya’da saf parlamenter sistem olmadığını ancak ne tür bir parlamenter sistemin varolduğu konusunu incelemek ve değerlendirmek bir hayli önem ifade etmektedir.

Doktrinde önemli yer edinen ve hükümet sisteminin sınıflandırılmasında ve yetki seviyesinin tespitinde önemli katkı sunan Metcalf ve Shugart’ın geliştirmiş ve sistemleştirmiş oldukları ölçüm sistemi aracılığıyla Cumhurbaşkanı’nın yetkili olup olmadığının tespiti konumuz bakımından hayati öneme sahiptir. Toplumsal dinamikleri ve toplum yapısını da göz önünde bulundurarak, öğretide yer alan hükümet sistemlerinin özellikleri ekseninde Makedonya hükümet sisteminin sınıflandırılmasının yapılması mümkün olacaktır. Bu doğrultuda öncelikle öngörülmüş olan hükümet sisteminin tasnifinin yapılması ve yapılan tasnife göre sistemsal sapmaların tespit edilmesi bakımından faydalı bir çalışma yapılması hedeflenmiştir.

c. Çalışmanın Kapsamı ve Sınırlılıkları

Çalışmanın kapsamı, kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı hükümet sistemleri ekseninde Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası incelenerek yasama ve yürütme kuvvetlerinin sahip oldukları yetki kapsamında birbirleriyle olan ilişki ve denetim mekanizmaları eşliğinde ülkenin sahip olduğu hükümet sisteminin sınıflandırılmasının açıklanmasından ibarettir. Bu sebeple doktrinde yer alan ve günümüzde de önemini koruyan kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı hükümet sistemlerinin temelini oluşturan özelliklerin açıklanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası’nın yasama ve yürütme organlarına vermiş olduğu yetkiler kapsamında yasama ve yürütmeye detaylı bir biçimde sahip oldukları denge ve denetim mekanizmalarıyla incelenmektedir. Her ne kadar kuvvetler ayrılığı teorisi özünde yasama, yürütme ve yargı işlevleri ve organları şeklinde üçlü bir ayrımı öngörmüşse de, doktrinde yargının tarafsız ve tam bağımsızlığa sahip olduğu kabul görmekte ve dolayısıyla yargı organının konu dışında bırakılarak yürütme ve yasama organlarının ilişkileri konu ile sınırlandırılmıştır. Mamafih, yasama ve yürütme organları da birbirinden bağımsız olarak düşünülmüş ancak, teorinin çıkmış olduğu dönemden farklı olarak günümüz siyasal düzeninde siyasi partilerin öneminin gittikçe artması ve yürütmede yer alan siyasi partinin yasama çoğunluğunu elinde bulundurması gerçeği de yasama ve yürütme arasındaki etkileşimin fazla olduğu ve denetim mekanizmalarının etkinliğinin azaldığı düşüncesini önemli kılmaktadır. Bundan dolayı hükümet sistemlerini konu alan diğer çalışmalar gibi bu çalışma da yargı organını

yukarıda belirtilmiş sebep ve etkenlerden dolayı konu dışında tutulmasının isabetli olacağı düşüncesini taşımaktayız.



I. BÖLÜM

KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE GÜNÜMÜZDE GEÇERLİLİĞİ

1.1. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ GELİŞİMİ

Anayasa hukukunda, özellikle de özgürlüklerin güvence altına alınması ve ılımlı devlete ulaşma noktasında hayati öneme sahip ve etkin rolü olan kuvvetler ayrılığı teorisinin³, modern anlamda Locke ve Montesquieu tarafından son halini alması sebebiyle bu isimlerle özdeşleşmiş olması, tarihi süreç içinde gelişip olgunlaşmadığı anlamını elbette ki taşımamaktadır. Teori, ilk çağlara Antik Yunana kadar dayanmakta ve o dönemlerde yaşamış olan özellikle Platon⁴ ve Aristoteles⁵ gibi filozoflar tarafından ortaya atılmış olduğu, sonraki dönemlerde, Roma dönemi düşünürleri Polybius⁶ ve Cicero⁷ ve feodal düzen ile Kilisenin hüküm sürdüğü orta çağda Thomas d'Aquin gibi önemli düşünce insanları, kuvvetler ayrılığı teorisinin gelişimi konusunda önemli fikirler ortaya atmışlardır.⁸ XV-XVI'ncı rönesans⁹ hareketleriyle birlikte yüzyılda ise, Locke ve

³ Kuvvetler Ayrılığı teorisinin temelleri ve gelişimi hakkında şu esere özellikle bkz. Kutlu, M. (2001). *Kuvvetler Ayrılığı (Temelleri-Gelişimi, Hukuk Devletin Kökenleri)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık. Ayrıca, Vile, M. J. C. (1998) *Constitutionalism and the Separation of Powers*, USA: Oxford Press; Albertson, S. (2012). “The Rise and Fall of the Separation of Powers”. *Northwestern University Law Review*, 106(2), 530.

⁴ Platon, (2017), *Devlet*. (Çev. S. Eyüboğlu ve M. A. Cimcoz). (Ottuz İkinci Baskı). İstanbul: Kültür Yayınları.

⁵ Aristoteles (1975), *Politika*. (Çev. M. Tuncay). (Birinci Baskı). İstanbul: Remzi Kitapevi, Kitap I, Bölüm II, s. 10. A.g.e., K. IV, 109-140. Aristotelesin incelemiş olduğu yönetimler ile ilgili detaylı bilgi için ayrıca bkz. Göze, 2013, 46-51; Şenel, 1986, 219; Djurić, M. (1970). *Aristotelovo Učenje O Drzavi I Njenom Etičkom Zadatku*. (Predgovor: Politika). Beograd: Kultura; Şkarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*. (Sekizinci Baskı). Skopje: Kultura, 150-154.

⁶ Alatlı, A. (2010). *Polybius: Tarihler, Batıya Yön Veren Metinler-I-Kökler/Orta Çağlar*. İstanbul: Melisa Matbaacılık.

⁷ Cicero, *Devlet Üzerine (De Republica)*. (çev. C. Çevik). İstanbul: İthaki Kitap, 2014; Cicero, *Yasalar Üzerine (De Legibus)*. (çev. C. Çevik). (Dördüncü Baskı). İstanbul: Kültür Yayınları, 2019.

⁸ Konu hakkında şu kaynağa da ayrıca bakılabilir: Şkarikj, S., İvanov, G. (2006). *Politički Teoirii – Antika*, (Birinci Baskı). Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi, s. 409-421; Şkarikj, S., İvanov, G. (2010). *Politički Teoirii – Antika*. (İkinci Baskı). Skopje: Kultura Press, s. 370-387; Ağaoğulları, M. A., Köker, L. (2006). *İmparatorluktan Tanrı Devletine*. (Altıncı Baskı). Ankara: İmge Kitapevi, s. 30-32; Salihpaşaoğlu, Y. (2016). *Din ve Devlet Arasındaki İktidar Mücadelesi: Avrupa Örneği*. (İkinci Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi; ; Soysal, M. (2011). *Anaysaya Giriş*. (Üçüncü Baskı). Ankara: AÜSBF Yayınları.

⁹ Rönesans ve Reform hareketleri için bkz. Akyılmaz, 2015, 30-34. Ayrıca, modern toplum ve devlet konuları hakkında şu kaynaklara bkz. Poggi, G. (2016). *Modern Devletin Gelişimi (Sosyolojik Bir Yaklaşım)*. (Sekizinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları; Tuna M., Şen H., Durdu, Z. (2015). *Modern Toplumun İnşası (Tarihsel ve Sosyolojik Bir Perspektif)*. Ankara: Detay Yayıncılık.

Montesquieu bu konuda çok önemli fikirler ortaya atarak sistemleştirmiş ve anayasa hukuku literatüründe yerlerini almışlardır. Ancak, Montesquie ve Locke haricinde, Nicolo Machieveli, Jean Bodin, Hugo Grotius, Tomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau gibi önemli isimlerin, devlet ve toplum teorilerine önemli katkılarda bulunmuş olduklarını unutmamak gerekir.¹⁰

Kuvvetler ayrılığı teorisinin ilk çağlardan günümüze kadar süregelen uzun gelişim süreci içinde gelişiminin ve son haline gelmesinin şüphesiz 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisinin müstesna yeri bulunmaktadır. Diğer yandan, insan hakları ve özgürlüklerinin güvence altına alınmaya başlanması konsepti Kıta Avrupasında İngilterede Monarkın keyfî yönetimini sınırlandırmaya yönelik halkı temsil eden parlamentonun insan ve yurttaş haklarının bazılarının Monarkın elinden alınan ve vatandaşların lehine imzalanmış olan Magna Carta Libertatum (Büyük Şart) zaferi dönüm noktası niteliğindedir.¹¹

Bu belge ile Kral, baronlar, feodal beyler ve yüksek dereceli kilise mensuplarının izni ve rızası olmadan olağan finansman yardımı dışında olağandışı yardım isteğinde bulunamayacaktır (Magna Carta, md. 12). Kralın feodal beyler ve din adamlarının rızasını almak ve istişare toplantılarını yapmak amacıyla Kralın yardımcı organları niteliğinde Büyük Kral Konseyi (Magnum Consilium Regis) ve Kral Konseyi (Curia Regis) Kurulları kurulmuştur (madde 14). Söz konusu Magnus Regis Kurulu, Kralın memurlarının işlemlerini denetleme hakkını kazanmıştır.¹² İkinci önemli konu, mahkeme kararı olmadan hiç kimse tutuklanamayacak, hapsedilemeyecek, mallarına el konulamayacak (mülkiyet hakkı kutsal atfedilip güvence altına alınmıştır), hiçbir şekilde yasa dışı kişi ilan edilemeyecek, sürgüne gönderilemeyecektir. Diğer dikkat çekici konu da, Kralın adalete müdahale etmeyeceği, hiç kimseye karşı hak ve adaleti yerine getirmekten

¹⁰ Göze, A. (2013). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. (On Dördüncü Baskı). İstanbul: Beta Yayınları; Şenel, A. (1986). *Siyasal Düşünceler Tarihi*. Ankara: Teori Yayınları; Güriz, A. (2015). *Hukuk Felsefesi*. (On Birinci Baskı). Ankara: Siyasal Kitapevi; Cevizci, A. (1989). *İdealar Kuramı (Platon'un Felsefesi Üzerine Araştırmalar)*. (İkinci Baskı), İstanbul: Gündoğan Yayınları; Akgül, E. (2015). *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*. Ankara: Turhan Kitapevi; Kambovski, V. (2010). *Filozofija Na Pravoto*. Skopje: Makedonska Akademija na Naukite i Umetnostite Press.

¹¹ Magna Carta Libertatum (Büyük Şart) hakkında ve evrensel insan hakları ve özgürlükleri hakkında kapsamlı ve detaylı bilgi için bkz. Doğan, İ. (2015). *İnsan Hakları Hukuku*. Ankara: Astana Yayınları; Göze, A. (2013). *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*. (Ondördüncü Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık; Nuredin, A. (2021), *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku*, Gostivar: Uluslararası Vizyon Üniversitesi Press.

¹² Akın, F. İ. (1987). *Kamu Hukuku*. (Beşinci Baskı). İstanbul: Beta Yayınevi, s. 281.

kaçınmayacağına söz vermiş, buna göre cezalar da işlenen suçların ağırlığıyla orantılı olacağı kararı alınmıştır

Monarşiye karşı mücadelenin sembolü niteliğini taşıyan kuvvetler ayrılığı teorisi Montesquieu'nün atfetmiş olduğu önem ve amaçlardan daha farklı bir şekliyle günümüz hükümet sistemlerinde, özellikle de çoğulcu demokrasilerin temel unsuru olarak önemini koruduğu görülmektedir. Günümüzde, kuvvetler ayrılığı teorisi, temel hak ve hürriyetleri güvence altına alarak sınırlı iktidara ulaşmayı hedef edinen bir teori olarak, kuvvet veya iktidara karşı üçlü bir ayırım yaparak hedefine ulaşmaya çalışmaktadır. Diğer yandan, bu teoriyi tam manasıyla gerçekleştirmiş bir devlet olmamakla birlikte, felsefi anlamıyla hukuk devleti ve demokrasinin birleşimi olarak görülmektedir.¹³

Günümüz devlet yönetimlerinde, kuvvetler ayrılığı ilkesi felsefi manasından soyutlanmış bir biçimde devlet işlerinin farklı organlar tarafından yürütülmesini öngörmüş ve dolayısıyla sadece demokratik ve hukuk devletlerine özgü bir kurum olarak önemini korumuştur. Özellikle de siyasi partilerin aktif rol oynamaya başlaması ve siyasi parti düzeninin yerleşmesiyle birlikte Montesquieu'nün ortaya koymuş olduğu kuvvetler ayrılığı teorisi üzerinde farklılıklar ortaya çıkartmış ve denetim ile denge ilişkisine önemli etkisi olmuştur. Bu teorinin kuvvetleri üçe ayırması ve yargı organının tam bağımsız ve tarafsız olarak belirlenmesi, haliyle, yasama ve yürütme organlarını ve aralarındaki denge ve denetim mekanizmalarının mercek altına almasına sebebiyet vermektedir.

Siyasi partilerin ortaya çıkışıyla birlikte pratikte farklı bir boyuta taşınmış olan kuvvetler ayrılığı teorisi, parlamento çoğunluğuna sahip iktidar partisi ile azınlığı temsil eden muhalefet partileri arasındaki ilişkilerde sıkışmış olduğu gözlemlenmektedir. Buna rağmen, gücün güçle durdurulabildiği felsefesini ilke edinen bu teori, sınırlı iktidarın kurulmasına yönelik olan ciddiyeti bakımından, modern demokratik devlet yönetimleri bakımından günümüzde de anlamını yitirmemiş ve buna bağlı olarak yasama organı ve yürütme organı arasındaki ilişkiyi denetim mekanizmaları öngörerek hedefine ulaşmaya çalıştığı görülmektedir. Demokratik rejime sahip devletlerde kuvvetler ayrılığı teorisi temelinde farklı hükümet modelleri de ortaya çıkmaktadır. Bu

¹³ Anayurt, 2018, 350-352.

hükümet sistemleri birbirlerinden farklılıklar göstermekte ve özellikle anayasa hukukçuları tarafından birçok farklı görüş ortaya konulmasına da sebebiyet vermiştir.

1.2. KUVVETLER AYRILIĞI TEORİSİ EKSENİNDE HÜKÜMET SİSTEMLERİ

Uzun bir gelişim süreci yaşayan ve düşünsel temelini Fransız filozof Montesquieu’da bulan kuvvetler (güçler) ayrılığı teorisinin esas itibarla devlet gücünün yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç işleve ayırarak gerçekleştirmeyi hedeflenmiştir. Bunu hedef almasının asıl sebebi özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi ancak bu üç işlevin birbirinden bağımsız organlar tarafından gerçekleştirilmesiyle olabilecektir. Kuvvetler ayrılığı teorisinin diğer bir hedefi de, siyasal iktidarın tek elde toplanması ve bunun sonucu kötüye kullanımının önüne geçmektir. Bu sayede de özgürlüğün güvence altına alınmasının sağlayacaktır. Birleşik Krallık siyasal düzenini gözlemleyen ve fikirlerine yer verdiği Kanunların Ruhu adlı eserinde Montesquieu, *“her devlette üç gücün mevcudiyetini ortaya koymaktadır. Yasama gücü, yüksek dereceli memurların kanun yapma yetkisine sahip olduğu veya düzelttiği veya lağvettiği organdır. Yürütme gücü aracılığıyla savaş açar veya barış imzalar, elçi gönderir veya kabul eder, iç güvenliği sağlar ve istilaları önler. Yargı gücü aracılığıyla suçları cezalandırır veya şahıslar arasındaki anlaşmazlıkları yargılar. Şu üç güç, aynı kişinin veya önde gelenlerden veya asillerden veya halktan oluşan aynı kurumun elinde olursa herşey mahvolur. Bu sayede ılımlı yönetim ve özgürlüğün güvence altına alınmasının temelini oluşturmaya çalışmaktadır.”*¹⁴

John Locke’tan büyük ölçüde esinlenen ve bu teoriyi genişleten ve geliştiren Montesquieu’de temelini bulmuş olan kuvvetler ayrılığı teorisi ilk defa ABD ve Fransada uygulama alanına sahip olmuştur. Öyle ki, tarihte ilk kez 1776 Virjinya Haklar Bildirgesinin başlangıç kısmında kuvvetler ayrılığı ilkesine açık bir biçimde yer verildiği görülmektedir. Bu doğrultuda ABD anayasasının yapılışında Montesquieu’nün düşünceleri büyük ölçüde baz alınarak yapılmıştır. Sonrasında Yurttaş Hakları Bildirgesinde de ünlü filozofun düşüncelerine yer verilerek günümüze kadar süregelen süreç içinde temel ve asli ilkelerin başında gelmekte ve önemini korumaktadır.¹⁵

¹⁴ Montesquieu (2017). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (Çev. Günen B.). İstanbul: İş Bankası Yayınları, Kitap XI., Konu 3-6, s. 196-211.

¹⁵ Anayurt, Ö. (2020). *Anayasa Hukuku - Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. (Üçüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 353-358.

Kuvvetler ayrılığı ekseninde oluşan hükümet sistemleri geleneksel olarak üçlü ayırım genel kabul görmektedir. Kuvvetlerin birbirinden sert bir biçimde ayrılmış olduğu modele başkanlık hükümet sistemi, Birleşik Krallıkta tarihsel süreçler içerisinde evrim geçirerek oluşan kuvvetlerin iç içe geçmiş olduğu ve yumuşak ayrılığının ifade biçimi şeklinde parlamenter hükümet sistemi ve karma (melez, hibrit) yapıya sahip olan karma hükümet sistemleri ayrımı kanımızca isabetli olmaktadır. Birtakım hukukçular üçüncü kategoride Fransız prototipi olarak nitelendirilen yarı-başkanlık sistemi ayrımı da söz konusu olabilmektedir.¹⁶ Ancak bizim düşüncemize göre modern anayasacılığın kabul etmiş olduğu karma hükümet sistemi ayrımı daha isabetli olmaktadır. Her üç hükümet sistemi tipinde de yargı gücü bağımsız ve tarafsız olarak nitelendirilmekte ve hayati önem taşıyan yasama ve yürütme güçleri ön plana çıkmaktadır. Öyle ki, yasama ve yürütme gücünü kullanan organların yetkileri başta olmak üzere, oluşumları, göreve gelmeleri ve birbirlerine karşı denge ve denetleme mekanizmaları inceleme alanına girmektedir.¹⁷

1.2.1. Parlamenter Hükümet Sistemi

1.2.1.1. Genel Olarak Parlamenter Sistem ve Uygulama Biçimleri

İngilterede ortaya çıkan ve uzun geçmişe sahip olan parlamenter hükümet sistemi, Kral ve parlamento arasında varolan çekişmeler ve mücadelelerle şekillenmiştir. Doktrinel tanımı itibarıyla parlamenter sistem, yasama ve yürütme güçlerinin birbirlerinden yumuşak ayrılığının söz konusu olduğu ılımlı veya esnek ayrılığı, aynı zamanda güçlerin birbirlerine denk oldukları ve işbirliği içinde olduğu ve belli ölçüde birbirlerinin işleyişine katıldığı ve birbirlerini etkileme mekanizmalarına sahip olduğu sistem olarak nitelendirilmektedir.

Parlamenter hükümet modelinde yasama ve yürütme organları birbirinden bağımsız organları ifade eder, ancak aralarında birtakım işbirliği ve etkileşim mekanizmaları bulunmaktadır. Bundan dolayı bu sistem başkanlık sisteminden farklı olarak kuvvetlerin yumuşak bir biçimde

¹⁶ Sartori, G. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, (Çev. Özbudun E.), Ankara: Yetkin Yayınları.

¹⁷ Parlamenter, başkanlık ve karma hükümet sistemleri şeklindeki tasnif Anayurt'un düşüncelerinden esinlenerek yapılmıştır. Anayurt, 2020, 365-453; Benzer bir ayırım Klimovski ve Markoviç'te görülmektedir. Özellikle bkz. Klimovski, S. (2012). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*. Skopje: Prosvetno Delo, s. 350-385; Markoviç, R. (2012). *Ustavno Pravo*. (On Altıncı Baskı). Beograd: Pravni Fakultet-Univerzitet u Beogradu, s. 176-207.

ayrıldığı ve devletin işleyişinde uyum ve işbirliği içinde çalışmasını gerçekleştirmektedir. Genel anlamıyla, yasama işlevi parlamento tarafından, yürütme işlevi ise bakanlar kurulu ve devlet başkanı veya kral tarafından yerine getirilmektedir.¹⁸ Parlamenter sistemde yürütme iki başlı yani düalist yürütme söz konusudur. Bir yanda sorumsuz kanadı oluşturan devlet başkanı, diğer yanda ise sorumluluğa sahip bakanlar kurulu görev yapmaktadır. Devlet başkanlığı makamı, monarşik parlamenter sistemlerde kral, cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde ise cumhurbaşkanıdır. Bakanlar kurulu ise yürütmenin yasamaya karşı sorumlu kanadını oluşturmakta ve kabine veya hükümet olarak da adlandırılmaktadır. Bakanlar kurulunun başında başbakan eşitler arasında birinci (*primus inter pares*) olarak yer almaktadır.¹⁹

Parlamenter sistemin günümüze kadar çeşitli süreçlerden geçerek ortaya çıkış serüvenini gözönünde bulundurulursa çeşitli uygulama biçimlerini bulunduğunu ifade edebiliriz.²⁰ Bunların ilki düalist (Orleanist) parlamenter sistemi, ikincisi monist parlamenter sistem ve üçüncüsü de çoğunlukçu parlamenter sistemler olarak ifade edilmektedir. Sırasıyla kısaca ayırt edici özelliklerine değinecek olursak, düalist parlamentarizm, ilk uygulamasını Luis-Philippe d'Orleans (1830-1848) döneminde olduğundan dolayı Orleanist parlamenter sistem ismiyle de anılmaktadır. Bu tip hükümet sisteminde devlet başkanının aktif rol oynamasından dolayı doktrinde düalist yada ikici sistem kavramı kullanılmaktadır. Avrupa kıtasında uygulanan bu sistem, özellikle mutlak monarşiden sınırlı monarşiye geçiş sürecinde kralın elinde bulundurduğu gücün parlamento tarafından sınırlandırılmasına gidilen dönemde uygulanan sistem niteliğini taşımaktadır. Bu geçiş dönemi öyle kolay olmamış ve kralın gücünün parlamento tarafından sınırlandırılması ve hükümetin pasif rolünden aktif rol alması süreci pek de kısa sürmemiştir.²¹ Diğer bir ifadeyle, devlet başkanının sorumsuzluğuna karşılık, hükümetin aktif rol aldığı ve hem parlamento hem de devlet başkanına karşı sorumlu olduğu bir düalist yapıyı ifade etmektedir.

Bu tür parlamenter sistemlerde devlet başkanı yetki bakımından güçlü ve etkin konuma sahiptir ve hükümet, parlamento ve devlet başkanı arasında denge rolünü üstlenmektedir. Ayrıca,

¹⁸ Erdoğan, 2017, 453-459.

¹⁹ Sartori, 1997, 138-140.

²⁰ Avrupanın önde gelen anayasa hukukçularının parlamenter hükümet sistemi tasniflerinin değerlendirilmesinin yapıldığı şu esere özellikle bkz. Erdoğan, 2017, 455-459.

²¹ Klimovski, 2003, 354.

bu hükümet modeli önemli ölçüde örtüşmesinden dolayı yarı başkanlık hükümet sistemine benzetilmekte, tek farkının devlet başkanının halk tarafından seçilmemesi gösterilmektedir.²²

Monist (klasik) parlamenter sistem, literatürde klasik yada tekçi parlamenter sistem olarak da isimlendirilmekte olan bu sistem 1837-1901 yıllarında Kraliçe Victoria döneminde uygulanma alanına sahip olmuştur. Monist sistem günümüzde Avrupa ülkelerinde hala etkinliğini korumaktadır. Düalist parlamenter sistemin aksine bu sistemde devlet başkanı ülke siyasetinde aktif rol oynamamakta, tamamen sembolik konuma sahiptir. Diğer bir ifadeyle, devlet başkanı sembolik yetkilere sahip olan ve ülkenin birlik ve bütünlüğünün sembolü niteliğindeki makamdan ibarettir. Sistemin geneline bakılacak olursa yürütme kanadında törensel yetkilere sahip sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı geri planda tutulmuş, hükümet yani bakanlar kurulunun ön planda tutulduğu ve siyaseten hem etkin hem de parlamentoya karşı sorumlu kanadını oluşturduğu bir yapı söz konusu olmaktadır.

Çoğunlukçu parlamenter sistem, literatürde westminister yada kabine hükümeti sistemi olarak da adlandırılmaktadır. Bu sistemde parlamento çoğunluğuna sahip güçlü ve istikrarlı hükümetin olduğu ve yasama dönemi boyunca bu gücü elinde barındırdığı için önemli rol oynayan bir hükümet modeli olarak tanımlanmaktadır.²³ Bu sistemde yürütme ve yasama gücünün parti disiplinine bağlı olarak hükümette veya başbakanın elinde birleşip toplanması söz konusu olmaktadır. Sonuç olarak yasama yürütmeyi denetleme konusunda çok da başarılı olduğu söylenemez. Parlamento çoğunluğuna sahip olan hükümet, bu noktada bütçe denetimini ve kanunları da denetim aracı olarak safdışı bırakmış olacaktır. Pratik göstermiştir ki, bu sistemde yasamanın yürütmeyi denetleme yetkisinden çok yasama içinde azınlıkta kalan muhalefetin iktidarı denetleme yöntemine doğru evrilmiştir.

Uygulandığı biçim ile çoğunlukçu olmayan parlamenter hükümet sistemi de literatürde yerini almıştır. Çok partili siyasal hayatın bulunduğu ülkelerde uygulanma alanına sahip olmaktadır. Bu sistemde, siyasi partilerin hiçbiri tek başına parlamento çoğunluğuna sahip olamadığı için koalisyonlar kurma yöntemiyle bunu gerçekleştirildikleri görülmektedir. Haliyle de

²² Anayurt, 2020, 367-368.

²³ Lijphart, A. (2014). *Demokrasi Modelleri-Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. (Çev. Bulsun, U. U.). İstanbul: İthaki Yayıncılık, s. 25-38.

kırılgan ve zayıf yönetimler ortaya çıkmakta ve halka karşı sorumluluk altına giren siyasi parti neredeyse bulunmamaktadır.²⁴

1.2.1.2. Parlamenter Sistemin Belirgin Özellikleri

Uzun evrim süreci geçirmiş olan parlamenter sistemin özellikleri sayı bakımından değişiklik göstermekle birlikte,²⁵ doktrinde genel kabul görmüş ve sayısı beş civarında olan asli karakteristik özelliğini bazalmak daha isabetli olacaktır. Esas itibarıyla sistemin belirgin beş temel ilkesi söz konusu olmaktadır. Parlamenter sistemin doğasında olan ve esas itibarıyla diğer sistemlerden ayıran temel ve birinci özelliği yasama ve yürütmenin birbirine denkliği ve aralarındaki işbirliği, yürütmenin düalist yani çift yapıya sahip oluşu, yürütmenin sorumsuz tarafını oluşturan devlet başkanı ve hükümetin yasama karşısında sorumlu taraf oluşu ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisine sahip oluşu.²⁶

Parlamenter hükümet sisteminin doğası ve felsefesi gereği yasama ve yürütme organları birbirine denk ve işbirliği içinde yani kuvvetlerin yumuşak ayrılığı söz konusu olmaktadır. Bundan kasıt asli itibarıyla bu organların birbirine saygı içerisinde davranarak çekişme haline bürünmemeleri beklenmektedir. Diğer bir ifadeyle bu denklik ve işbirliğinin sağlanabilmesi için yasama ve yürütme organlarına karşılıklı etkileşim mekanizmaları öngörülmektedir. Özellikle de yürütmenin yasama yani parlamentonun içinden çıkması, yürütmenin yasamayı yönlendirmesi anlamına gelebilmektedir. Öyle ki, bütün bu denge ve etkileşim mekanizmalarının amacı sisteme işlevsellik ve istikrar sağlamaktır. Bunu yaparken de yasama ve yürütme organlarının üstünlük yarışmasına girmeyi engelleme ve çatışmalarının önüne geçmeyi hedeflemektedir. Parlamenter sistemin savunucuları, sistemin diğer hükümet sistemlerine göre özellikle de başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerine kıyasla aktörlerin işbirliği içerisinde olmalarını teşvik etmesinin hayli

²⁴ Duverger'in eserinden aktaran Anayurt, 2020, 371.

²⁵ Şkarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*, (Sekizinci Baskı). Skopje: Kultura Peçat, s. 680-689; Klimovski, S. (2003). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, s. 356-358. Makedonya kökenli hukukçular parlamenter hükümet sisteminin altı ila sekiz özelliğe sahip olduğunu ifade etmişlerdir. Bunlar sırasıyla, güçlerin denkliği, çift yapıli yürütme, hükümetin sorumluluğu, devlet başkanının sorumsuzluğu, karşılıklı etkileşim mekanizmalarının varlığı, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi, güvenoyu, hükümetin parlamento çoğunluğu ile kurulabilmesi şeklinde belirtilmiştir.

²⁶ Anayurt, 2020, 371-387; Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DÜHFY, s. 44-55; Teziç, 2016, 504-523; Erdoğan, 2017, 453-459; Tunaya, T. Z. (1982). *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*. İstanbul: Ekin Yayınları, s. 398-410.

önemli olduğu, esnek yönetim doğrultusunda koalisyonların kolayca kurulmasını öngörmesi ve meşruiyetini yitiren hükümetin güvensizlik oyuyla düşürülebilmesi mekanizmalarının önemine vurgu yaparak söz konusu hükümet sistemini savunmuşlardır.²⁷

Düalist yürütme yada iki yapı (ikici) yürütme yapısı, sistemin ayırt edici diğer bir karakteristik özelliğini oluşturmaktadır. İki yapı yürütmenin bir tarafını devlet başkanı, diğer tarafını ise bakanlar kurulu yani hükümet yürütmektedir. Devlet başkanı sembolik yetkilere sahip ülke birlik ve bütünlüğünü temsil eden sorumsuz tarafı ifade ederken, yürütmenin sorumlu tarafını oluşturan hükümet, yürütmenin lokomotifi ve günlük siyaseti yürütme yetkileriyle donatılmıştır. Her ne kadar, bu özelliğin önemli olmadığı görüşünü savunan hukukçular mevcudiyetini korusa da, doktrindeki hakim görüş, sistemin parlamenter sistem olarak tanımlanabilmesi için ikici yapıya sahip olması önemli konuların başında gelen ve gerekliliği görüşü hakimdir.²⁸ Ülkenin özelliklerine bağlı olarak da yasama organı yani parlamento tek meclisli veya çift meclisli olabilmektedir. Örneğin İtalya iki meclisli parlamento esasına dayanmakta iken, Hollanda tek meclisli parlamento esasını benimsemiştir. Benzer bir biçimde balkan ülkeleri özellikle Makedonya, Sırbistan, Hırvatistan, Slovenya gibi eski Yugoslavya ülkeleri de tek meclisli parlamento esasına dayalı çalışmaktadır.

Yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan devlet başkanı, parlamenter sistemde esas itibarıyla parlamento tarafından seçilmekte, halk tarafından seçilmesi yaygın değildir. Ancak, ilerleyen bölümlerde detaylıca incelenip görüleceği üzere Makedonya 1991 Anayasası devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. Devlet başkanı, başbakan ve kabine üyelerini atamak, istifalarını kabul etmek, milletlerarası antlaşmaları imzalamak, kanunları yayımlamak ve gereği halinde parlamentoya geri göndermek, kararnaeleri imzalamak, parlamentonun feshini ilan etmek gibi yetkilere sahiptir. Makedonya anayasal düzeninde hükümetin yasamayı feshetmesi yetki ve mekanizmasını örgörlmemiş olması, bunun yerine öz-fesih kurumuna yer verilmiş olması bu noktada da farklılık ortaya koymaktadır.

²⁷ Freeman, M. (2000), "Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism", *Pace International Law Review*, Vol: 12, s. 257-258. Parlamenter hükümet sisteminin bir diğer savunucusu Mehmet Turhan ise, makale yazısında "Niye Parlamenter Hükümet Sistemi Tercih Edilmelidir?" başlığı altında konuya açıklık getirmeye çalışmıştır. **Bkz.** Turhan, M. (2012) Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları, *Liberal Düşünce Review*, 17/66, (57-75), s. 59-63.

²⁸ Dty. bilgi için özellikle bkz. Anayurt, 2020, 372-373.

Yine doğası gereği, parlamenter sistemin özelliklerinden bir diğeri de devlet başkanının icrai ve sorumluluk doğurucu hukuki işlemlerinde karşı imza kurumunun önemi, yani tek başına imzasının hukuki sonuç doğurmayacağı durumudur. Bu özelliği itibarıyla da Makedonya anayasasına bakıldığında karşı-imza kurumuna yer verilmediği, devlet başkanının sembolik ve törensel yetkilere sahip olduğu gerekçe olarak gösterilmektedir.²⁹ Yürütmenin diğer tarafı (kanadı) olan bakanlar kurulu parlamentodan çıkmaktadır. Bakanlar kurulu, eşitler arasında birinci konumunda olan başbakan önderliğinde bakanların katıldığı kolektif bir yapıdan oluşmaktadır. Makedonya’da hükümet parlamentodan çıkmakta ancak bakanların parlamento üyeleri olmaları yasaklanmıştır. Dolayısıyla başbakan kabinede görev alacak bakanları kendi görüşleri doğrultusunda milletvekillerinden seçebileceği gibi dışardan seçmesi de mümkün olmaktadır. Halbuki parlamenter sistemde, başbakan ve bakanların mutlaka milletvekili statüsüne sahip olmaları sistemin gereği olarak ifade edilmekte ve dahi dışarıdan atama yolu ile seçilen hükümet sistemi parlamenter sistemin ruhuna aykırılık olarak nitelendirilmektedir.³⁰ Bu konu hakkında da ilerleyen bölümlerinde detaylı inceleneceği için bu kısımda bu kadarıyla yetinilecektir.

Parlamenter hükümet sisteminin bir diğer temel özelliği devlet başkanının sorumsuzluğudur. Doktrinde devlet başkanının sahip olduğu üç tür sorumsuzluğu kabul edilmiştir, bunlar; siyasal, medeni ve cezai sorumsuzluklarıdır. Detaylı bir biçimde ilerleyen bölümde devlet başkanının sorumsuzluğu konusu inceleneceği için bu kısımda genel hatlarıyla ele alınması bütünlük açısından uygun düşmektedir. Parlamenter hükümet sisteminde devlet başkanı ırsi hükümdar olabileceği gibi (İngiltere örneği, Belçika, Hollanda, İsveç gibi) devlet başkanının halk tarafından seçilmesini (Avusturya örneği, İrlanda, Portekiz, Türkiye, Makedonya gibi) yada parlamento tarafından belli görev süresi için seçilen Cumhurbaşkanı da olabilmektedir (2014’e kadar Türkiye, 1991 ilk seçimi Makedonya örneği gibi). Kamu hukukunun temel ilkelerinden biri niteliğini taşıyan yetki kimdeyse sorumluluk ondadır ilkesinden hareketle sembolik yetkilere sahip olan devlet başkanının sorumsuzluğa sahip olması genel kabul gören bir ilke olarak önemini günümüzde de korumaktadır.³¹

²⁹ Şkarikj, 2015, 695-700.

³⁰ Anayurt, Ö. (2020), Anayasa Hukuku - Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar), (Üçüncü Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.373.

³¹ Erdoğan, 2017, 453-459; Anayurt, 2020, 374-376; Teziç, 2016, 506-511.

Parlamente sistemlerde genel uygulama siyasi sorumsuzuğun bir gereği olarak bir hukuki işlemin bakan yada bakanlar tarafından imzalanması yani karşı-imza kuralıdır (conterseing). İlke gereği, devlet başkanının sorumsuzluğu karşısında sorumluluğu bulunan hükümetin bu sorumluluğu üstlenmesi anlamına gelmektedir. Cezai ve medeni sorumluluğu konusunda devlet başkanları görevleriyle alakalı konularda keza sorumsuz tutulmaktadırlar. Görev dışında kalan konu ve durumlarda eylem ve işlemleriyle alakalı sıradan vatandaşlara uygulanan prosedürler uygulanarak sorumlulukları ortaya çıkmaktadır. Ancak pratikte pek fazla karşılaşılan durumlar değildir. Diğer bir ifadeyle devlet başkanının vatana ihanet veya anayasayı ihlal gibi ağır suçlar nedeniyle cezai sorumluluğu söz konusu olabilmektedir, ki bunun tanımlanması da ülkeden ülkeye değişim gösterdiğini ifade edebiliriz.

Öte yandan, bakanlar kurulunun ve bakanların parlamento karşısında siyasal sorumluluğu söz konusu olmaktadır, ki bu konuda detaylı inceleme tezin ilerleyen bölümlerinde detaylı inceleme kapsamı altına alınıştır. Yürütmenin yasamaya karşı olan sorumluluğu yine parlamente sistemin ayırt edici özelliklerinden birisidir. Bakanlar hem şahsi görevleriyle alakalı (bireysel sorumluluk) hem de bakanlar kulununun siyasetiyle alakalı olarak (kolektif sorumluluk) parlamento önünde sorumlu tutulmaktadırlar.³² Bu sorumluluğa aynı zamanda denetim mekanizmaları veya yolu şeklinde doktrinde ifade edilmektedir. Yasama organı, bu denetimi sahip olduğu soru (parliamentary questioning), genel görüşme (general debate), gensoru (censure motion), meclis araştırması (parliamentary inquiry) ve meclis soruşturması (paramentary investigation) ile gerçekleştirmektedir. Parlamente sistemin karakteristik özelliklerinden olan bu denetim yolları veya mekanizmaları birçok ülkede aynı bu şekilde uygulamaya geçmiş ve onlardan biri de Makedonya Cumhuriyeti olmuştur.

Yürütmenin yasamayı fesih yetkisi³³ yine parlamente hükümet sisteminin ayırt edici ve temel özelliklerinden birini ifade etmektedir. Parlamente hükümet sistemlerde yasama ve yürütme

³² Arend Lijphart, parlamente sistemin başkanlık sisteminden farklarını “*asli farklar*” ve “*tali farklar*” şeklinde ayırarak formüle etmektedir. Buna göre parlamente sistemin temel farklarından birincisi, hükümetin parlamentoya karşı sorumlu olması ve güvensizlik oyuyla düşürülebilmesidir. İkincisi ise, yürütmenin göreve gelişine ilişkin olarak, hükümet parlamento üyeleri tarafından seçilir. Üçüncü temel fark ise yürütme organının kolektif bir niteliğe sahip olmasıdır. Özellikle bkz. Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. London: Yale University Press, s. 118.

³³ Fesih yetkisinin ayrıntılı ve karşılaştırmalı bir örneği için bkz. Karamustafaoğlu, T. (1982). *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*. Ankara: AÜHF, No. 465; Teziç, 2016, 517-522.

organları arasında eşitlik ve denge ilkesi geçerliliğini korumaktadır. Bu felsefe üzerine kurulu olan sistemde, yasamanın yürütmeyi denetleme mekanizmalarının olması yürütmenin de yasamaya karşı bir siyasi silahının olmasını gerektirmektedir. Bu denge mekanizması fesih kurumu ile sağlanmış olur ve buna “simetrik siyasi silah” nitelendirilmesi yapılmıştır.³⁴ Fesih yetkisi, parlamentonun hükümeti düşürme yetkisine karşılık yürütmenin yasamayı feshetme aracı olarak düşünülmüştür. Fesih kurumu ile yasama ve yürütme arasındaki anlaşmazlık ve çatışmaların son bulması yani gözdağı verme olarak da nitelendirilmekte ve gerekliliği kaçınılmazsa sandığa yani halkın hakemliğine başvuru aracı olarak doktrindeki yerini almış ve önemini korumaktadır. Parlamenter sistem geleneksel fesih türü olarak, fesih yetkisini yürütmenin başı olan başbakana tanımıştır. Ancak uygulamada Macaristan, Bulgaristan gibi ülkelerde fesih yetkisi devlet başkanına tanınmıştır. Makedonya örneğinde ise yürütmeye fesih yetkisi tanınmamış, parlamentonun kendi kendini feshetmesi yöntemi söz konusu olmaktadır. Literatürde bu fesih türüne öz-fesih kurumu ifadesi kullanılmaktadır. Fesih kurumunun literatüre girmiş türleri de mevcut, buna göre; yürütme organının feshi, kendi kendine fesih (öz-fesih), otomatik fesih, karşılıklı fesih ve halkın geri çağırması türleri söz konusu olmaktadır.³⁵ Birincisi, yürütme organının feshi olan fesih türü, geleneksel ve klasik türü oluşturmaktadır. Yasama karşısında yürütmeye tanınmış güçlü bir yetkiyi oluşturmaktadır. Felsefesinde yasamaya karşı savunma ve sorumluluğu dengeleme aracı niteliği yatmaktadır. Bu bakış itibarıyla fesih kurumu, sistemi parlamenter hükümet sistemi olarak niteleyen bir ölçüt şeklinde değerlendirilmektedir.

Fesih kurumunun bir diğer türünü oluşturan kendi kendini fesih yada öz fesih kurumu ise, parlamenter sistemlerde yer alabilen ve yasama organının bağımsız bir varlığa ve kimliğe sahip olmasının doğal sonucu olarak genel kabul görmüştür. Parlamentonun yürütme tarafından değil kendi inisiyatifiyle herhangi bir dış müdahale olmadan ve yasama dönemi son bulmadan varlığını sonlandırma kararı alarak seçimlere yani halkın hakemliğine başvurması anlamını taşımaktadır.³⁶ Dünya genelinde uygulama biçimi olarak kötüye kullanımın önüne geçebilme adına çeşitli önlemler alınmıştır. Öyleki bazı anayasalar belli süre öngörmektedirler, diğer bir ifadeyle parlamentonun kuruluşundan sonra belli bir süre geçmeden parlamento fesih hakkını kullanamamaktadır (örneğin Güney Afrika Cumhuriyeti 1992 Anayasasına göre üç yıl geçmeden fesih yetkisi kullanılamaz).

³⁴ Hamon-Troper'den aktaran Anayurt, 2020, 380-384.

³⁵ Dty. Bilgi için özellikle bkz. Anayurt, 2020, 385-387.

³⁶ Karamustafaoğlu, 1982, 134-136.

Yanısıra 3/5 veya 2/3'lik çoğunlukla fesih yetkisinin kullanılabilceğini öngören anayasalar da söz konusudur. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının 63'üncü maddesi 6'ncı fıkrasında *“milletvekillerinin salt çoğunluk oyuyla alınacak karar doğrultusunda Meclis kendi kendini feshedebilir”* şeklinde düzenlenmektedir. Yani basit çoğunluk oylamasıyla fesih yetkisinin kullanılabilceğini öngörmektedir.

Otomatik fesih yetkisi ise, siyasal istikrarın korunması adına anayasada belirtilen şartların oluşması durumunda devreye giren bir fesih türünü ifade etmektedir. Örnek gösterecek olursak, bazı anayasalar, anayasanın tümünden değişikliği halinde veya cumhurbaşkanının seçilemediği veya hükümetin kurulamadığı durumlarda anayasa tarafından öngörölmüş bir fesih yetkisini oluşturmaktadır.³⁷

Karşılıklı fesih, parlamenter sistem içerisinde rasyonel yada aklileştirme arayışları artmış ve fesih baskısı altında güvensizlik olarak nitelendirilen bu yöntem ortaya çıkmıştır. Öyleki, Federal Alman anayasası bu yöntemi öngörmekte ve yasama ile yürütme arasında çıkabilecek olan anlaşmazlıkların ve istikrarsızlığın önüne geçmek amacıyla sistemdeki yerini almıştır. Burada parlamento hükümetin görevine son vermek istiyorsa kendi görevine de son vermiş olacaktır.³⁸

Halkın geri çağırması yada kolektif azil yolu yöntemi halkın belli sayıda imza toplamasıyla parlamentonun feshini talep etmesi anlamına gelmektedir. Örneklerini ABD belli başlı federe devletleri ve İsviçrenin belli kantonlarında görölmektedir. Yani, parlamentoyu seçen halkın onu her zaman görevinden alma yetkisine sahip olduğu düşüncesi felsefi dayanağını oluşturmaktadır.

Konumuz itibarıyla Makedonya Cumhuriyeti anayasal ve siyasal düzeninin incelemeye alındığı bu çalışmada özellikle de koalisyon hükümetlerinin söz konusu olması, devlet başkanının seçim usulü, siyasi parti kültürü ve düzeni (işleyişi) başta olmak üzere bir çok unsuru gözönünde bulundurulduğunda, sistemin tıkanıklıkları özellikle de parlamentoya dinamizm ve hükümete istikrar kazandırılması bakımından parlamenter sistemlerde uygulanan bazı tekniklere (rasyonelleşme) yer verilmesi isabetli olacaktır. Dolayısıyla parlamenter hükümet sisteminin rasyonelleştirilmesi yada aklileştirilmesi konusunu alt başlık şeklinde incelemesinin yapılması,

³⁷ Dty. bilgi için bkz. Anayurt, 2018, 376.

³⁸ A.g.e., s. 376.

unsurların tespit edilmesi ve ilerleyen bölümde Makedonya hükümet sisteminin incelemesi yapılabilmesi için yerinde olacağı kanaatini taşımaktayız.

3.2.1.3. Güçlendirilmiş/Aklileştirilmiş (Rasyonelleştirilmiş) Parlamenter Sistemin Temel Unsurları ve Uygulama Yöntemleri

Parlamenter sistem XX'nci yüzyıla kadar asli unsurlarını korumayı başaraabilmiş bir sistem olmakla birlikte, klasik haliyle uygulanan ülkeler olduğu gibi farklı haliyle uygulanan ülkeler de bulunmaktadır. Dolayısıyla parlamentoya dinamizm katmak ve özellikle de yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümete istikrar kazandırmak ve sürdürülebilir kılmak amacıyla sisteme bazı kurumların ilave edilmesi öngörülmüştür. Literatürde bu kurumların bütününe rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem olarak ifade edilmektedir.³⁹ Bu kavramı hukuk literatürüne kazandıran isim olan Boris M. Guetzevitch, parlamentoda mutlak bir çoğunluğa sahip olmayan yada zaman içerisinde yitirilen durumlar için rasyonelleştirme kavramı altında şu önlemlerin alınmasının zorunluluğuna dikkat çekmiştir. Bunlar sırasıyla, hükümete güç ve istikrar kazandırmak, hükümetin kolayca düşürülmesinin önüne geçmek, azınlık hükümetlerinin (yeterli çoğunluğa sahip olmama durumu) kurulabilmesini sağlamak, azınlık hükümetlerinin varlıklarını sürdürebilmelerine imkan sağlamak şeklinde ifade etmektedir.⁴⁰ Dolayısıyla, rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin asıl amacı yürütmenin güçlendirilmesi ve yasama organının üretken halinin dinamizminin artırılması amacını gütmektedir.

Bu doğrultuda, güçlendirilmiş parlamenter sistemin önemine dikkat çeken Akartürk, sistemin ayırt edici ve temel özelliklerini içerdiği şu tanımlamayı yapmaktadır; “*çoğulcu ve katılımcı demokrasi anlayışının hakim olduğu, hükümet istikrarının ve etkinliğinin korunduğu, etkin bir parlamenter denetimin gerçekleştirildiği, sembolik yetkilere sahip tarafsız bir Cumhurbaşkanı karşısında başbakanın liderliğinde güçlü bir bakanlar kurulunun yer aldığı, kamu yönetiminde açık*

³⁹ Anayurt, 2020, 387-391. Ayrıca, dünya geneli ülkelerde uygulanan parlamenter rejimde gözlemlenen bazı tikanıklıkları inceleme altına alan ve bunları ortaya koyan, akabinde yürütmenin güçendirmesini sebepleriyle birlikte öneren şu değerli akademik çalışmaya özellikle bkz. Kuzu, B. (2017). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi – Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.

⁴⁰ A.g.e., s. 390. Guetzevitch, M. B. (1938). *Hukuku Esasiyede Yeni Temayyüller*. (Çev. Türel, A. R.). Ankara: Türk Hukuk Kurumu Yayınları; Gözler, K. (2016). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. (Sekizinci Baskı). Bursa: Ekin Yayıncılık. Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem konusunda şu kaynağa da özellikle bkz. Yücel, B. (2009). *Parlamenter Hükümet Sisteminin Rasyoneleştirilmesi ve Türkiye Örneği*. Ankara: Adalet Yayınevi.

ve hesap verebilir bir yönetimin geçerli olduğu ve devletin her türlü eylem ve işleminin bağımsız yargı tarafından güçlü ve etkili bir denetime tabi tutulduğu siyasal düzene güçlendirilmiş parlamenter sistem tanımlamasını yapmıştır.”⁴¹

Yazar, tanımdan hareketle sistemin temel unurlarını da ortaya koyarak konuya açıklık ve ölçü getirmek istemiştir. Öyleki, güçlendirilmiş parlamenter sistemin aktörleri (devlet başkanı ve bakanlar kurulu ile başbakanın seçimi, görev ve yetki düzeyi), hükümet istikrarının ve etkinliğinin anayasal güvenceleri, parlamenter denetimin güçlendirilmesi, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin güçlü kılınması, şeffaf ve hesap veren bir yönetim ve bütün bu unsurların varolabilmesi için yargı bağımsızlığının sağlanması ve yargının güçlendirilmesi unsurlarına yer vererek sistemin belirgin özellikleri nitelendirmesinde bulunmuştur.⁴²

Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm en sade ve kısa tanımıyla, “*sağlam bir parlamento çoğunluğuna dayanmayan hükümetlere güç ve istikrar kazandırmaya yönelik hukuki araçları içeren bir parlamentarizmdir.*”⁴³

Özelte, parlamenter sistemin güçlendirilmesi veya rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem, zaman içerisinde ortaya çıkan sistemsel tıkanıklıklar, siyasal ve güç çatışmaları ve krizlerini önemli ölçüde gidermek, parlamentoda önemli çoğunluğa sahip olmayan ve genellikle koalisyon hükümetlerin istikrarsız yönetimine istikrar kazandırmak, parlamentonun dinamizmini artırmak ve sistemin işlerliğini önemli ölçüde artırma eğilimi şeklinde nitelendirilmektedir.⁴⁴

Hükümetin istikrarı ve etkinliğinin sağlanabilmesi için uygulanan birtakım usuller öngörülmekte ve bunların ilki yapıcı güvensizlik oyu (önergesi) usulüdür. Parlamenter hükümet sisteminde hükümetin görevin sonlandıran yöntemlerden biri de başbakana verilen güvensizlik oyu önergesi ve bunun sonucunda başbakan ve hükümetin görevine son verilmesi şeklinde öngörülen yöntemdir. Parlamenteoya ait olan bu yetki milletvekillerinn istedikleri zamanda kullanabilmeleri şeklinde düzenlenmiş olduğundan dolayı suistimalleri de söz konusu olabilmektedir. Bu gibi

⁴¹ Akartürk, E. A. ve Küçük, T. S. (2021). *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem (Teori ve Uygulama)*. Ankara: Adalet Yayınevi, s. 99-106.

⁴² A.g.e., 105-106. Ayrıca şu kaynağa özellikle bkz. Akartürk, E. A. (2010). *Parlamenter Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*. İstanbul: Yeditepe Üniversitesi Yayınları.

⁴³ Gözler, 2016, 255-257.

⁴⁴ Tanchev, E. (1993), *Parliamentarism Rationalized*, *East European Constitutional Review*, 33/1993, s. 33.

durumların önüne geçilmesi için ve hükümete istikrar kazandırmak için yapıcı güvensizlik oyu (önergesi) usulü geliştirilmiştir.⁴⁵

Bu usule veya mekanizmaya göre, başbakanın parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi için milletvekilleri mutlak çoğunlukla yeni bir başbakan seçmek zorundadır, yani parlamento yeni başbakanı seçip cumhurbaşkanı tarafından ataması yapılamaması durumunda mevcut başbakanı düşüremez. Bu usul için ünlü anayasacılar Akartürk “bozmak için yapmak”,⁴⁶ Anayurt ise aynı felsefi temelde “önce kur, sonra devir” ifadelerine eserlerinde yer vermişlerdir.⁴⁷ Yapıcı güvensizlik oyu mekanizması 1949 Federal Almanya Anayasası 67’nci maddesinde düzenlenerek ilk uygulama biçimini almıştır. İlerleyen dönemlerde İspanyol Anayasası (md. 113), Polonya Anayasası (md. 158), Belçika Anayasası (md. 94) benzer mekanizmaları öngören düzenlemelere yer vermiştir. Bu mekanizma sayesinde mevcut hükümetin düşürülmesi zorlaştırılmış ve yeni başbakanın belirlenmesi şartı ile hükümetin düşürülmesinden sonraki belirsizliğin de önüne geçilmiş olacaktır.

Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistemin hükümete istikrar sağlaması adına öngördüğü en önemli yönteminden biri olan yapıcı güvensizlik oyu yöntemi etkisiz kaldığı durumlar için ikinci bir tedbir veya düzenleme veya yöntemi olan fesih baskısı altında güvenoyu yöntemini düzenlemektedir. Öyleki, parlamento çoğunluğunu elinde bulundurmayan, ancak yeni başbakanın seçilememesi üzerine düşürülemeyen hükümet, zayıf kalarak fazla bir etkinliğe sahip olamayacaktır. Hal böyleyken yaşanılacak olan kilitlenmeleri devlet başkanına verilmiş olan fesih yetkisi çözüm olabilecektir.⁴⁸ 1949 Federal Alman Anayasasının 68’inci maddesi bu usulü düzenlemekte ve bu maddeye göre Federal Meclis milletvekillerinin çoğunluğu ile başbakanın güvenoyu talebini kabul etmezse, Cumhurbaşkanı başbakanın talebi üzerine 21 gün içinde Federal Meclisi feshedebilir. Bu sayede Cumhurbaşkanı parlamentoyu fesih yetkisiyle baskı kurarak parlamentonun başbakana güvenoyu vermesine zorlama yöntemi olarak ifade edilmektedir.

Yasama önünde yürütmenin elini ve etkinliğini güçlendirmek için öngörülen bir diğer usul Sartorinin ortaya atmış olduğu giyotin yöntemi yada diğer bir ifadeyle ya kanun tasarısını kabul et

⁴⁵ Anayurt, 2020, 391; Akartürk, Küçük, 2021, 140-141; Gözler, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genel Torisi*. C.1, Bursa: Ekin Kitapevi, s. 622;

⁴⁶ Akartürk, Küçük, 2021, 140.

⁴⁷ Anayurt, 2020, 391

⁴⁸ Akartürk, Küçük, 2021, 141.

yada hükümeti düşür olarak adlandırılan yöntemdir.⁴⁹ Bu yöntem, parlamentonun düşüremediği ancak gerekli çoğunluğa sahip olmayan hükümetin kanun çıkarmasına imkan veren bir usul olarak önemini korumaktadır.⁵⁰ Bu yöntem V. Fransız Cumhuriyet Anayasası 49’uncu maddesi 3’üncü fıkrasıyla düzenlenmiştir. Madde düzenlemesine göre “*Başbakan, Bakanlar Kurulunda görüşüldükten sonra, bir metnin kabulü konusunda Millet Meclisi önünde hükümetin sorumluluğunu yüklenabilir. Bu durumda aradan geçen 24 saat zarfında önceki fıkraya göre bir güvensizlik önergesi verilmemişse, bu metin Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş sayılır*” şeklinde düzenlenmiştir. Sonuç itibarıyla giyotin usulü parlamento çoğunluğuna sahip olmayan hükümetin yürütme yetkisini kullanabilmesi için gerekli olan kanunları çıkarmasını kolaylaştıran ve bu sayede etkinliğini arttırmayı hedefeyen bir usul (yöntem) olarak düşünülmüştür.

Diğer bir yöntem de, blok şeklinde oylama usulü yada diğer bir ifadeyle “ya kabul et ya reddet” yöntemidir. Yasama organlarının asli görevi olan kanun yapma görevi doğası itibarıyla ülkenin bütünü ve milletin kaderini etkileyen durumlar söz konusu olduğu için kanunların yapılması süreci yavaş işlemektedir. Dolayısıyla, kanunların kabul edilme sürecini hızlandırmak ve kanunların iç tutarlılığını sağlamak için böyle bir yöntem öngörülmüştür.⁵¹ Bu usul yine 1958 Fransız Anayasası 44’üncü maddesi 3’üncü fıkrası ile düzenlenmiştir. Yasama organı, hükümetin sunmuş olduğu kanun tasarısını tek tek maddeler üzerinden değil bir bütün halinde oylamak durumunda bırakılmakta veya kabul et ya reddet esasına dayalı olarak oylama yapılmasını öngörerek hükümete kolaylık sağladığı görülmektedir.

Rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem çerçevesinde yürütme organına tanınmış olan yetkiler kolaylık sağlamakla birlikte diğer taraftan yasama organının da bu bütünlüğü sağlaması gerekliliği noktasına dikkat çeken birtakım anayasa hukukçuları bulunmaktadır. Bu doğrultuda, bütünlüğün sağlanması adına ve parlamentoların geriye düşmelerinin önüne geçilmesi adına birtakım önlemlerin alınmasının isabetli olacağı ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi, parlamentonun etkin çalışmasını sağlamaya yönelik önlemler veya yöntemler olarak nitelendirebiliriz. Parlamentolar, gerek kanun gerekse diğer kararların alınması belirli bir süreç ve belli bir usule göre yapıldığından hareketle, doğası gereği yavaş ve ağır işleyişi önplana çıkmaktadır. Bu bağlamda Anayurt eserinde, komisyon çalışmalarında görüşme ve konuşma

⁴⁹ Sartori, 1997, 214-219.

⁵⁰ Gözler, 2016, 257.

⁵¹ A.g.e. s. 257. Ayrıca, blok oylama yöntemi için özellikle bkz. Akartürk, Küçük, 2021. 142;

sürelerinin sınırlandırılması, daha çabuk ve güvenilir netice elde etmek adına elektronik oylama yönteminin benimsenmesi, parlamentonun kolay toplanması ve karar alabilmesinin şartlarının hafifletilmesi, diğer bir ifadeyle toplantı ve karar yeter sayısının azaltılması, yürütmeye gerektiğinde kanun hükmünde kararname çıkartabilme yetkisinin verilmesi, yasama organına bazı kararları alamaması durumunda otomatik fesih kurumuna yer verilmesi gibi düzenlemeler yaparak yasanın etkinliğini arttırıp yürütmeye bütünlük sağlaması düşüncesi isabetli olmaktadır.⁵²

Son olarak, özellikle koalisyon hükümetlerinin yaygın olduğu ülkelere yönelik geliştirilmeye çalışılan iktidara talip olacak siyasi partilerin koalisyon kurmaları için protokollerin oluşturulması ve kamuoyuna ilan edilmesi durumu kanaatimizde yerinde ve isabetli bir tespit olmaktadır. Makedonya gibi siyasi partilerin sayıca fazla olduğu, ideolojik ve etnik farklılıkların çeşitliliğinin fazlaca olduğu, anayasal ve siyasal konjonktürü de gözönünde bulundurulduğunda, koalisyon hükümetlerinin yürütme işlevine sahip olmasından hareketle, koalisyon protokollerinin oluşturulması ve kamuoyuna ilan edilmesi, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkesi gereğince bu şekilde bir hukuki zemine oturtulması isabetli olacağı kanaatindeyiz.⁵³

Bu noktada özellikle farklı siyasi partilerin hükümeti kurma çabaları, koalisyon partilerinin seçmene ve millete karşı hesap verme ve sorumluluk üstlenme noktasında koalisyon hükümetlerinin zaafı olarak genel kabul gören durumu ifade etmektedir. Dolayısıyla, koalisyon protokolünün varlığı, koalisyon sürecinin şeffaflığı bakımından ve protokole uymayan siyasi partinin sorumluluğu bakımından önem arzedecektir. İkinci husus da, protokolde, ülkenin sorunlarına yönelik hükümet politikaları belirlenmiş olacağından dolayı, koalisyonun en küçük krizde dağılmasının önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Bahsi geçen faktörler gözönünde bulundurulduğu takdirde koalisyon hükümetleri ile yönetilen ülkelere böyle bir düzenlemenin anayasal boyutta ele alınması ve düzenleme yapılması sistem açısından olumlu etki yapacağı kanaatindeyiz.

⁵² Anayurt, 2020, 394-395.

⁵³ Dty. bilgi için bkz. Akartürk, Küçük, 2021, 143;

1.2.2. Başkanlık Hükümet Sistemi

1.2.2.1. Genel Olarak Başkanlık Hükümet Sistemi

Başkanlık hükümet sistemi, “başkanlık rejimi”, “başkanlık demokrasisi” gibi isimlerle adlandırılan ve kuvvetlerin birbirinden sert ayrılığı olarak nitelendirilen bu sistem Locke ve Montesquie’nün doktrinel kazanımı olarak bilinmektedir. Diğer bir ifadeyle, köken ve felsefe itibarıyla parlamenter sistem İngiliz kültürünü yansıtan ve tarih içinde gelişmiş bir sistem olarak doğmuş, bunun karşılığında başkanlık sistemi ise insan aklının bulup geliştirdiği bir hükümet sistemi olup, ülkeler bu sistemin temel şartları ekseninde kendi toplumlarına uyarlamaya çalıştıkları ve ülkelerine özgü bir başkanlık modeli oluşturmaya çalışma girişimleri söz konusu olmaktadır.⁵⁴ Köken itibarıyla, ABD’nin 1787 Anayasası’na dayandırılan başkanlık sistemi, günümüzde ABD’de saf haliyle uygulama alanı bulmuştur.⁵⁵

Günümüz modern demokratik toplum ve demokratik devlet yönetim şekillerinin kurulması açısından Montesquieu kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde oluşan hükümet sistemleri ve anayasalcılık açısından mihenk taşı olarak kabul edilerek, kuvvetler ayrılığı teorisinin anayasal belgede de facto yer alması 1776 Virginia Anayasası’nın başlangıç bildirisi olarak kabul edilmekte, buna göre, “yasama, yürütme ve yargı organları ayrı ve farklı olacak, böylece organlar birbirlerinin yetkilerini kullanamayacak, ancak yerel mahkeme hâkimleri, yasama organının iki meclisinden birine seçilebilme hakkına sahiptir”⁵⁶, diğer taraftan, özellikle 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi 16’ncı maddesinde kuvvetler ayrılığı teorisine şu ifadelerle yer verilmiştir: “Hakların güvence altına alınmadığı, kuvvetler ayrılığının yapılmadığı bir toplumda anayasa yoktur.

Yapılan tanımlarda başkanlık sistemi, yürütmenin başı ve devlet başkanı olan birimin halk tarafından belli bir süre için seçildiği, başkanın parlamentoyu feshedemediği ve parlamentonun da başkanı düşüremediği bir sistem olarak ifade edilmektedir. Başkanlık sisteminde, başkanın belirli

⁵⁴ Kuzu, 2017, 19; Yazıcı, S. (2011). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. (İkinci Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s.17-37. Başkanlık hükümet sistemi için ayrıca bkz. Doğan, İ., Ünver, S. (2017). *Dört Kıtada Başkanlık Sistemi*. Ankara: Astana Yayınları.

⁵⁵ Başkanlık hükümet sisteminin tarihi oluşum ve gelişimiyle ilgili özellikle bkz. A.g.e., s. 19-20; Anayurt, 2020, 396-397.

⁵⁶ Özbudun, E. (2017). *Anayasalcılık ve Demokrasi*. (İkinci Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 15; Turhan, M. (2003). *Anayasal Devlet*. Ankara: Naturel Yayıncılık, s. 131.

bir dönem için seçilmiş olması ve o dönem içerisinde parlamento tarafından görevden alınamaması yürütme organının istikrarını garanti altına almaktadır.⁵⁷ Diğer bir ifadeyle, başkanlık sistemi tek başlı yürütme ve yasama ve yürütme organlarının birbirinden bağımsızlığını esas alan hükümet modelini ifade etmektedir.⁵⁸ Tarihsel açıdan bakıldığında, başkanlık sisteminin, “Westminister modeli” demokrasinin 18. yüzyılın sonlarındaki koşullarına bir tepki niteliğinde başlatılan bağımsızlık mücadelesi sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir.⁵⁹

Başkanlık sistemi içerisinde tek taraflı olarak fesih işleminin gerçekleştirilmesi, parlamenter sisteme kıyasen daha zor gerçekleşmektedir. Hükümet parlamento tarafından istifaya zorlanmadığı gibi aynı şekilde, parlamento da hükümet tarafından feshedilemez. Bunun en önemli nedenlerinden biri de hem parlamentonun hem de devlet başkanının doğrudan halk oylaması ile seçilmiş olmasıdır. Söz konusu durumun istisnalarından biri de devlet başkanının görevini kötüye kullanması ya da ağır bir suç işlemesi halinde, parlamento, devlet başkanını ve hükümeti görevden alma yetkisine sahip olmaktadır.⁶⁰ Ancak herhangi bir başkanlık sistemi içerisinde başkana tanınacak fesih yetkisi bir başkanlık sistemi mantığında bir sapma olarak görülmekte, fakat bu durumun yaşanması sistemin başkanlık sisteminden çıkacağı anlamına gelmemektedir.⁶¹

Başkanlık sistemi, yetkilerin büyük çoğunluğunun devlet başkanının elinde toplandığı bir yürütme modelini oluşturmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığı sistemine dayandırılan bu sistemin en temel özelliği, ayrı ayrı seçilen yasama ve yürütme organlarına birbirlerini feshetme hakkı tanınmamasıdır. Sert kuvvetler ayrılığı sistemi olarak ifade edilmesi, yürütme ve yasama organın görev ve yetkilerinin birbirinden sert bir şekilde ayrılmasından dolayı kaynaklanmaktadır. Başkanlık sisteminin dayandığı kuvvetler ayrılığı ilkesi, başkanlık sistemi içerisinde aynı kişinin hem yasmada hem yürütmeye görev alamayacağı sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu ayrım içerisinde, organlar birbirlerinden fonksiyon, yapı ve ilişkiler açısından bağımsızlığa sahip olmaktadır. Söz konusu bağımsızlık çerçevesinde yürütmenin yasamanın çalışmalarına müdahale edememesi anlamına gelmektedir. Aynı şekilde, başkan yasama organının toplantılarına

⁵⁷ Gözler, K. (2010). *Anayasa Hukuku Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Kitabevi, C. I, s. 613.

⁵⁸ Anayurt, 2020, 398.

⁵⁹ Fendoğlu, H. T. (2010). Başkanlık Sistemi Tartışmaları. *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Ankara: S. Kasım, s. 16.

⁶⁰ Musil, P. A. (2013). *Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem*” *Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar*. (Sayarı, S., Dikici, B. (ed.)). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 191.

⁶¹ Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 39.

katılamamakta, meclis içerisinde başkanın herhangi bir temsilcisine yer verilmemektedir. Bu durumun istisnaları bulunmakla birlikte, genel olarak başkanın yasama organının çalışmalarına katılmadığı görülmektedir.

Başkanlık sisteminde, parlamenter sistemde olduğu gibi sabit bir seçim tarihi bulunmaktadır. Genel olarak her dört ya da beş yıl içerisinde seçimlerin gerçekleştiği bu sistemde, hükümetin meclisten güven kaybetmesi halinde, erken seçime gidilmesi olasılığı bulunmaktadır. Yürütme organının görevini sürdürebilmesi açısından yasama organının güveni, önemli bir konuyu ihtiva etmektedir.⁶²

1.2.2.2. Başkanlık Sisteminin Belirgin Özellikleri

Başkanlık sisteminin en belirgin özelliklerinden biri sistemin sert kuvvetler ayrılığına dayanmasıdır. Kuvvetler ayrılığının sert bir şekilde ayrılmasının yanında, kuvvetler arasında anayasal olarak eşit yada dengeli bir güç yetkisi tanınmaktadır. Bunlar anayasada birbirinin yetki alanını ve sınırlarını ihlal etmeyecek şekilde düzenlenmiştir. Bazı hukukçular, başkanlık sisteminin özelliklerini incelerken bu özellikleri genelde üç nokta üzerinde irdelenmiştir. Başkanlık hükümet sisteminin olmsa olmaz özellikleri genel kabul görmüş haliyle monist yada tek yapılı yürütmeye sahip olması ve başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi, diğer bir özelliği belli bir dönem için seçilen yürütmenin yasamanın güvenine dayanması ve organların birbirinden bağımsız olmalarıdır.⁶³

Yürütme organının tek başlı yapıya sahip oluşu; başkanlık sisteminin ayırt edici temel özelliğini oluşturmaktadır. Parlamenter sistemden farklı olarak yürütme organının devlet başkanı ve başbakan şeklinde iki kanatlı yapı söz konusu değildir, başkanlık sisteminin esasında monist yani tekçi yapıya sahip olduğu görülmektedir. Buradan anlaşıyor ki, kolektif bir yürütme organı yerine yürütmede tek bir yetkili olarak devlet başkanının bulunmasıdır. Parlamenter sistemde, devlet başkanı ve başbakan arasında paylaşılan yetkiler, başkanlık sistemi içerisinde tek bir birimde

⁶² A.g.e., s. 27.

⁶³ Sartori başkanlık sistemini incelerken başkanın konumunu baz alarak üç belirgin özeliğine vurgu yapmıştır. Devlet başkanının halk oylamasıyla göreve gelmesi, sabit görev süresine sahip olması ve yürütmenin tekçi yada monist yapıya sahip olması şeklinde formüle etmiştir. Dty. bilgi için bkz. Sartori, 1997, 115.

yani başkanın kontrolü altındadır. Monist yapıya sahip olma unsuru, anayasa hukukçuları tarafından sistemin gerekli ancak yeterli olmayan şartı olarak nitelendirilmektedir.⁶⁴

Başkan en yetkili birim olarak kabinesini kendisi seçme yetkisine sahiptir. Çalışmak istediği sekreterleri (bakanları) atarken ve görevden alırken hiç kimsenin onayına ihtiyaç duymamaktadır. Diğer bir ifadeyle, sekreterler başkanın emrinde görev yapmakta ve sadece başkana karşı sorumluluk taşımaktalar. Sekreterler başkanlık hükümet sistemi içerisinde belirli konularda görevlendirilmiş ve yetkilendirilmiş üst düzey bürokratlar konumuna sahip olup aralarında kolektif organ ilişkisi söz konusu olmamaktadır. Sistemin doğası gereği, yani kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi gereği sekreterler yasama organı üyesi olmamakta ve hükümet yapısı parlamenter sistemde bulunduğu şekliyle bulunmamasından dolayı güvenoylaması ve gensoru gibi kurumlar da sistem içerisinde yer almamaktadır. Genel kabul gören görüşe göre, başkanlık sistemi temelinde; yürütmenin varlığının ve devamlılığının yasama organına dayanmadığı bir sistem olarak ifade edilmektedir. Konunun bazı istisnalarının olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır. Örneğin; Güney Kore’de halk oylaması ile seçilen başkan, başbakanı seçmekte ve yasamanın onayına sunmaktadır. Bu örnekte, başbakan ve onun oluşturduğu kabine yasama organının güvenine ihtiyaç duymaktadır.⁶⁵ Buna verilebilecek diğer bir örnek de Amerikan başkanlık sistemidir. Öyle ki Amerikan sisteminde başkanın oluşturduğu kabine senatonun onayına sunulmakta ve onayına sunulan senato genel olarak reddetme yetkisini kullanmamasından dolayı, bu durum bir teamül haline gelmiştir.

Başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi; sistemin asli özelliklerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada yürütmenin başı olan başkan halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Bu özellik başkanlık sistemini parlamenter sistemden ayıran en önemli özelliklerinden biri olma niteliğini taşımaktadır. Bazı anayasa hukukçuları, yürütmenin ve yasamanın birbirinden ayrı bir şekilde halkın oyuyla seçilmesi durumunu “kuvvetlerin kaynağından ayrılık” şeklinde tanımlamışlardır. Başkanın halk tarafından seçilmesi, başkanlık rejimi içerisinde başkanın yasamadan bağımsız bir konumda olduğunu ve varlığının yasamaya bağlı olmadığını

⁶⁴ Anayurt, 2020, 398.

⁶⁵ Uluşahin, 1999, 4.

göstermektedir.⁶⁶ Buna bağlı olarak, başkan normal görev süresi dolmadan yasamanın güvensizlik oyu ile görevden alınamamaktadır. Bu da yürütmenin yasama organı karşısında herhangi bir sorumluluğunun olmadığını göstermektedir.

Organların bağımsızlığı ve yürütmenin yasamanın güvenine dayanmaması; başkanlık sisteminin özellikle parlamenter sistemden ayırt edici diğer bir asli unsuru da sistemin sert kuvvetler ayrılığı ilkesi temelinde kurulmasıdır. Başlıca göreve gelmede organların bağımsızlığı, organların işlevlerinde ve organların birbirleriyle olan ilişkisinde bağımsız olmaları şeklinde ele alınması isabetli olacağı kanaatindeyiz.

Özellikle Amerika Birleşik Devletlerinde sistemi kuran ve oluşturan fikir babaları, kuvvelerin denge ve denetim mekanizmaları (check and balances)⁶⁷ içerisinde organların eş değer kılınabilmesi düşüncesiyle her iki organın birbirinden bağımsız olabilmeleri için doğrudan halk tarafından seçilmelerinin doğru olacağı düşüncesiyle hareket etmişlerdir. Hatta bir adım ileri gidilerek, sistemi anlamlı kılmak adına farklı tarihlerde seçilmelerini öngörmüşlerdir.⁶⁸ Başkanın yasama organının içinden çıkmayıp, doğrudan halk oylaması ile seçilmiş olmasından dolayı kuvvetlerin kaynağında bir ayrılık olduğu ve hem yasama hem yürütme organları meşruiyetlerini doğrudan halktan aldıkları açıkça görülmektedir.

Halk tarafından seçilen başkanın en baştan görev süresi belli olmakla birlikte, belirli olan görev süresi dolana kadar görevine devam etmektedir. Belirli olan bu süre içerisinde başkanın görevde kalması için yasamanın güvenine dayanması gerekmemektedir. Yasamanın güvenine dayanamaması hasebiyle başkan, seçimin başından belli olan görev süresini doldurmadan, yasamanın güvensizlik oyuna dayanarak görevden alınamaz.⁶⁹ Bu özelliği dolayısıyla, başkan yasama organına karşı sorumlu olmamakta, fakat buna karşın, kendisini seçen halka karşı sorumlu olmaktadır.⁷⁰ Hem yasamanın hem yürütmenin meşruluğunu halk tarafından almış olması,

⁶⁶ Akçalı, P. (2007). *Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği*, Başkanlık Sistemi ve Türkiye. İstanbul: Kalkedon Yayınları, s. 61.

⁶⁷ Kuvvetlerin birbirini kontrol etmesi konusunda bkz. Kuzu, (2017), 26.

⁶⁸ Dty. bilgi için bkz. Shugart, M., Samuels, D. J. (2003). "Presidentialism, Elections and Representation". *Journal of Theoretical Politics*, 15/1; Anayurt, Ö., Erdoğan, M., Ekinci, A. (2019). *Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi*. İstanbul: XII Levha Yayınları.

⁶⁹ Lijphart, A. (1988). *Çağdaş Demokrasiler*. Ankara: Yetkin Yayınları, s.45

⁷⁰ Turhan M. (1993). *Hükümet Sistemleri*. (İkinci Baskı). Ankara: Gündoğan Yayınları, s.41.

sorumluluğun halka karşı olmasını sağlamaktadır. Söz konusu meşruluğun halk tarafından sağlanması ile bu iki organ birbirine karşı bağımsız bir konumda bulunmakta ve kendi yetki sınırları içerisinde hareket kabiliyetine sahip olmaktadır. Buna organın sert ayrılığı yada organların göreve gelişlerindeki bağımsızlık nitelendirilmesi yapılmıştır.

Organların görevlerindeki bağımsızlıkları yani işlevsel bağımsızlıkları, başkanlık sisteminin ayırt edici temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Yasama ve yürütme işlevleri tam ve sert bir bağımsızlık içinde yürütülmekte ve yasama işlevi parlamento tarafından yani ABD’de Kongre tarafından yerine getirilir. Parlamentolar çift meclisli olabileceği gibi tek meclisli de olabilmekte, dolayısıyla buradan hareketle yasamanın tek veya çift meclisten oluşması zorunlu şart niteliğini taşımamaktadır. Yürütmenin başı yani başkan ve yönetimi altında bulunan bakanlar (sekreterler) yasama faaliyetlerine hiçbir şekilde katılamamaktadır. Kanun teklifinde bulunması veya müdahil olması söz konusu değildir, sadece yılda bir defa Kongrede konuşma hakkı mesaj adı altında mümkün olmaktadır, ki mesaj yoluyla hedeflerini Kongre üyelerine iletmektedir. Diğer taraftan yasama organı da hiçbir şekilde yürütme faaliyetlerine katılamamaktadır.

Parlamente sistemden ayırt edici özelliği itibarıyla organların ilişkilerinde tam bağımsızlıkları söz konusudur. Yasama ve yürütmenin doğrudan halk tarafından meşruiyet kazanmaları ve birbirinin güvenine dayanmamaları, birbirlerinin görevlerine son verebilecekleri mekanizma ve yetkiye sahip olmadıkları açıkça belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle, organların görev süreleri boyunca fesih veya güvenoyu gibi kurumlar aracılığıyla görevlerini sonlandırmaları söz konusu değildir. Kurucu babalar kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesini temel edindikleri bu sistemde organların birbirlerinin görevlerine hiçbir şekilde son verememelerini öngörmüş ve birbirlerine katlanmak ve birlikteliklerini sürdürmek dolayısıyla karşılıklı anlayış ve işbirliğinin varolması gerekliliğini bu noktada öngörmekteler. Duverger, bu duruma “*boşanma hakkı olmayan evlilik*” benzetmesi yapmıştır.⁷¹

Başkanlık sistemi çeşitli yazarlar tarafından diğer sistemlere kıyasla daha istikrarlı bir yönetim sistemi olarak görülmekte, bu da demokratik bir sistemin istikrarı, istikrarlı hükümetlerin

⁷¹ Duverger, M. (1988). *Institution Politiques et Droit Constitutionnel*. (On Yedinci Baskı). Paris: PUF, Duverger’in eserinden aktaran Anayurt, 2020, 401. Organların ilişkilerinde bağımsızlık konusunda detaylı bilgi için özellikle bkz. A.g.e., s. 401-403.

varlığını zorunlu kılar şeklinde ifade edilmiştir.⁷² Parlamenter sistem içerisinde yürütmenin yasamanın güvenine ihtiyaç duyması ve yasama organında yaşanacak sandalye değişiklikleri hükümeti önemli ölçüde etkileyebilmektedir. Bu durum hükümetin istikrarlı devamlılığına bir engel olarak görülmektedir. Oysa ki, başkanlık sistemi içerisinde bu tür sarsıntılı durumların yaşanmıyor olması, hükümetin demokrasinin sistemin istikrarının devamlılığını sağlamaktadır. Çeşitli yazarların farklı bakış açıları doğrultusunda, kimiler başkanlık sistemine sempati duyarak hükümetlerin devamlılığı için önemli bir etken olarak görmekte, kimileri de başkanlık sisteminde gerçekleşebilecek çatışmaların çözülmesinin demokratik olmayan yöntemlerle mümkün olabileceği görüşünü savunarak, başkanlık sistemine karşı bir antipati duymaktadır.

Konumuz bakımından hükümet sistemlerinin tasnifinin yapılabilmesi açısından belirgin ve asli unsurlarının önem kazandığı ve özellikle ilerleyen bölümlerde Makedonya hükümet sisteminin tasnifinin yapılabilmesi ve bilimsel niteliği açısından bukadarıyla yetinilecek, yasama ve yürütmenin ellerinde bulundurdıkları etkileşim mekanizmalarına lüzumu üzere peyder pey inceleme kapsamına girecektir ve bu sistematüğün çalışmamızın bütünlüğü bakımından daha isabetli olacağı kanaatindeyiz.

1.2.3. Karma (Melez/Hibrit) Hükümet Sistemi

1.2.3.1. Genel Olarak Karma Hükümet Sistemi

Hükümet sistemlerinin uygulamada ki farklılıklardan hareketle geleneksel olarak kabul görmüş ikili ayrım diğer bir ifadeyle sistemlerin parlamenter ve başkanlık sistemi ayırımı yetersiz kaldığı açıkça görülmektedir. Hükümetlerin tasnifi konusunda bir çok ülkenin yasama ve yürütme ilişkilerinin incelendiğinde ismi geçen iki sisteme göre nitelendirilmesi konusunda ciddi güçlüklerin ortaya çıkmakta olduğu görülmektedir. Ülkelerin geneline bakıldığında hükümet sistemlerinde farklılıklar söz konusu olduğunu ve bunları hükümet sisteminin geleneksel kalıpları içerisinde değerlendirmenin mümkün olmadığı görülmüştür. Diğer taraftan yasama ve yürütmede ortaya konulmuş farklılıklar her modelin özgün model olduğu anlamına da gelmemektedir.⁷³

⁷² Nur Uluşahin, s.g.e., s. 78

⁷³ Anayurt, 2020, 422.

Ülkeler uyguladıkları hükümet sistemin geleneksel parlamenter ve başkanlık sistemlerinden belirli ölçüde unsurları bünyesinde barındırarak farklı sistemler kurmuşlardır. Ancak bu sistemler şahsına münhasır bir orijinallığe sahip ve felsefesi olan sistemler olmamaktadır. Dolayısıyla bunlar türemiş yani herhangi bir özgünlüğe sahip olmayan sistemlerdir. Anayurt şu ifadelere yer vermektedir; “*bir hükümet sisteminin özgünlüğünden söz edilebilmesi için yepyeni bir konsept ve felsefe ile ortaya çıkmış olması gerekir.*”⁷⁴

Hükümet sistemlerinin geleneksel ikili ayrımının yetersiz olduğu ve sınıflandırmada güçlüklerin ortaya çıkmasından dolayı, farklı bir sistem nitelendirilmesinin gereksimi söz konusu olmuştur, bu tür sistemler özgün sistemler olmadıklarından dolayı, özgün sistemlerin belli başlı unsurlarını bünyelerinde bulundurarak farklı sistemlerin ortaya çıkmasından dolayı nitelendirilmelerinde güçlük çekildiği açıktır. Bu nedenlerden dolayı doktrinde bu tür sistemler için karma, melez veya hibrit başta olmak üzere atipik gibi kavramlar kullanılmaktadır.⁷⁵ Her ne kadar doktrinde farklı tasnifler yapılmışsa da, biz buradan yani saf haliyle başkanlık veya parlamenter sistem olmayan bu tip hükümet sistemlerin karma yapıda oldukları düşüncesinden hareketle, karma hükümet sistemi sınıflandırması içinde “başkan ağırlıklı” (yarı başkanlık ve başkancı sistemler) ve “parlamento ağırlıklı” (meclis hükümet sistemi) ayrımının nispeten daha isabetli olacağı kanaatindeyiz.⁷⁶

⁷⁴ A.g.e. s. 423. Yazara göre, bu sistemler montaj veya toplama sistemlerdir ve parlamenter ve başkanlık hükümet sistemlerinden bir takım unsurları alarak, onların sahip oldukları felsefeden uzaklaşarak saf anlamıyla her iki sistemden ciddi ölçüde farklılaşmaktadır. Dolayısıyla birini ön plana çıkarmak suretiyle yarı niteleme sıfatı eklenerek sanki özgün ve yeni bir sistemmiş gibi sunulmasının doğru olmadığını ifade etmiştir. Bu durumu bir benzetme yaparak açıklamaya çalışmıştır, o da; “*uçan sürüngen kavramı, katı esnek ayrılık veya çoğulcu çoğunlukçu demokrasi ibareleri ne kadar doğruysa iki ana sistemin önüne yarı sıfatını getirmek de o kadar doğrudur*” ifadeleri isabetli olmuştur.

⁷⁵ Richard, A. (1 March, 2010). “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”. *American Journal of Comparative Law*. 2010/57, s. 531-578.

⁷⁶ Karma hükümet sistemindeki bu ayrımı özellikle Anayasa hukukçusu Anayurt’un düşüncelerinden hareketle yapılmıştır. Anayurt, 2020, 422-461. Yugoslav kökenli anayasa hukukçuları yarı-başkanlık sistemini karma hükümet sistemi içerisinde değerlendirmekle beraber, geleneksel ayrımlardan hareketle meclis hükümeti sistemini ayrı kategoride değerlendirerek, başkancı sistemlere yer vermedikleri ve başkanlık olarak değerlendirilmiş oldukları açıktır. Dolayısıyla modern tasnifler çerçevesinde Anayurt’un yapmış olduğu tasnif kanımızca daha doğru ve açıklayıcı olmuştur. Bkz. Markoviç, 2012, 176-207; Şkarikj, 2009, 495-520.

1.2.3.2. Karma Yapıya Sahip Hükümet Sistemlerin Belirgin Özellikleri ve Uygulama Biçimleri

Öncelikle, “**başkan ağırlıklı hükümet sistemi**” kapsamında ilk olarak **yarı-başkanlık sistemi** ve ortaya koyduğu ayırt edici (belirgin) özelliklerini inceleyerek konuya başlamanın uygun olacağı kanaatindeyiz. Sartori, parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık sistemlerinin saf şekilleriyle uygulandıklarında hayal kırıklıkları söz konusu olabileceği tezinden hareketle, uclarda yer alan bu iki sistemin ortasında yer alacak ve her iki sistemden belli başlı unsurları bünyesinde barındıracak bir sistem arayışı olarak nitelendirmiştir.⁷⁷ Doktrinde bir çok anayasa hukukçusunun isimlendirmede hata olduğu gerekçesiyle yoğun eleştirilere mağruz kalmış ve parlamenter sistemin unsurlarını başkanlık sistemine kıyasla nispeten daha fazla barındırdığı gerekçesiyle, başkanlık sisteminden neredeyse sadece başkanın halk tarafından seçilmesi unsurunun yer aldığı, dolayısıyla yarı paramenter olarak adlandırılması gerektiği düşüncesi hakim olduğu görülmektedir.⁷⁸ Benzer bir diğer görüş ise başkanlı parlamenter isimlendirilmesiyle gerçekleşmiştir.⁷⁹ Açıkçası sistemin fikir babası olan ve sisteme yarı-başkanlık sistemi ismini veren Duverger haricinde bütün anayasacılar ismini eleştirmekten geri durmamışlardır. Fransız prototipi olarak bilinmekte ve nitelendirmekte olan bu sistem Fransa 1958 tarihli V. Cumhuriyet Anayasasında uygulanma alanı bulmuş ve doktrinindeki yerini almıştır.⁸⁰

Yarı-başkanlık hükümeti sisteminin belirgin özelliklerini ise isim babası olan Duverger şu şekilde belirtmiştir; Cumhurbaşkanı’nın (devlet başkanı) halk tarafından seçilmesi, yasama organına karşı siyasal sorumluluk taşıyan bir başbakan ve bakanlardan oluşan hükümetin varlığı ve Cumhurbaşkanı’nın nispeten önemli yetkilere sahip olmasıdır. Bu üç temel özellik sistemi yarı başkanlık sistemi yapmaktadır. Çift yapıya sahip yürütme devlet başkanı ve hükümet yani bakanlar

⁷⁷ Sartori, 1997, 161.

⁷⁸ Gözler, 2016, 341.

⁷⁹ Boyunsuz, Ö. Ş. (2014). *Başkanlı Parlamenter Sistem*. İstanbul: XII Levha Yayınları. Yarı başkanlık sistemi deyiminde “yarı” sözcüğünün bütünlüğü ifade etmediği ve yolun (düz bir çizginin) yarısını ifade ettiği gerekçesi ve düşüncesiyle, bu kavramı ciddi bir şekilde tenkit eden ve terkeden farklı görüş Shugart ve Carey’den gelmiştir. Yazarlar **başkancı-parlamenter** ismini kullanmayı tercih etmişlerdir. **Dty. bilgi için bkz.** Shugart, M. S., Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Conditional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

⁸⁰ Fransız anayasacı ve siyaset bilimci Duverger başlangıçta, Fransız sistemin başkanlık sisteminden ziyade parlamenter sisteme dayandığını ifade etmiştir. Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research*, (8) 2, s. 171.

kurulundan oluşmaktadır. Çift yapıli yürütmenin kanadını oluşturan devlet başkanı parlamenter sistemde olduğu gibi parlamento tarafından değil halk tarafından seçilmektedir.

Bu noktada, bazı anayasacılar bu unsuru temel unsur olarak nitelerken bazıları ise zorunlu şart olarak görmemektedir. Hükümet sistemlerinin detaylı analizlerini yapmakla meşgul olan Elgie'ye göre başkanlık sisteminin özelliklerinden hareketle monist yarı-başkanlık ve düalist yarı-başkanlık şeklinde ayrımı dikkat çekmektedir. Yazara göre başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi sistemin yarı başkanlık olarak nitelendirilmesinin gerektirmekte ve bu doğrultuda Makedonya'nın da aralarında bulunduğu Bulgaristan, Sırbistan, Hırvatistan, Bosna Hersek, Slovenya, Avuturya, Fransa, İranda, Finlandiya gibi bir çok ülkenin yer aldığı yarı-başkanlık ülkeleri listesini yayınlamıştır.⁸¹ Karşı görüş olarak Sartori, devlet başkanının halk tarafından sadece doğrudan değil, dolaylı olarak da seçilmesi sistemi yarı-başkanlık olmaktan çıkarmayacaktır. Dolayısıyla, bu unsuru tek başına belirleyici bir unsur olarak görmemektedir.⁸² Diğer yandan, devlet başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi Elgie'nin listesinde yer alan ülkelerin sahip oldukları sistemin yarı-başkanlık hükümet sistemi olup olmadığı konusunda tartışmalı olduğu düşüncesi de söz konusu olmaktadır.⁸³

Duverger'in sistemin ikinci temel unsuru olarak belirlemiş olduğu unsur, yasama karşısında hükümetin (başbakan ve bakanların) siyasi sorumluluğa sahip olma şartıdır. Parlamenter hükümet sisteminin temel unsuru olan hükümetin yasama önünde sorumluluk taşınması unsuru yazara göre yarı başkanlık sisteminin temel unsurlarındandır. Siyasi sorumluluk aynı zamanda fesih kurumunu da beraberinde getirmektedir. Parlamenter sistemde fesih kurumu devlet başkanına tanınmış karşı-imza kuralı ile yetkilendirilmişken, yarı başkanlık sisteminde Cumhurbaşkanı fesih yetkisini tek başına karşı-imza kuralı olmaksızın kullanma yetkisine sahip olmaktadır.

Yarı-başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerinden daha doğrusu türemiş olduğu parlamenter sistemden ayırt eden bir diğer özelliği de Cumhurbaşkanı'na önemli sayılabilecek yetkilerin

⁸¹ Elgie, R. (1999). *Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering- Semi Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press. Ayrıca bkz. Elgie, R. (2004). Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political Studies Review*, s. 314-330.

⁸² Sartori, 1997, 161-163. Yazara göre, hükümetin yani bakanlar kurulunun parlamento karşısında siyasi sorumluluğa sahip olması ve devlet başkanının bağımsız bir organ olması ancak yetkilerini de tek başına kullanamaması yarı başkanlık hükümet sisteminin şartlarını oluşturmaktadır.

⁸³ Anayurt, 2020, 431-432.

tanınmış olmasıdır. Burada devlet başkanına önemli yetkilerin tanınmış olması yani yetki düzeyi etkin rol oynamaktadır.

Özellikle parlamenter sistemin kuruluş felsefesi itibarıyla, başkanın sembolik ve protokoller yetkilere sahip olması, yanı sıra fesih yetkisinin devlet başkanına karşı-imza kuralı çerçevesinde tanınmış olması faktörü önemli kriterini oluşturmaktadır. Yarı başkanlık sisteminde ise bu denli önemli bir yetkinin karşı-imza kuralı olmadan devlet başkanına tanınması da en temel ayırt edici unsurunu oluşturmaktadır.⁸⁴ Üç ayırt edici temel unsur göz önünde bulundurarak yapmış olduğu araştırma ve incelemeler neticesinde diğer anayasacılardan farklı olarak Duverger, Fransa, Avusturya, İrlanda, Portekiz ve Weimar Cumhuriyetlerini yarı başkanlık olarak nitelendirmiştir.⁸⁵

Başkan ağırlıklı karma yapıya sahip hükümet sisteminin bir diğeri de **başkancı sistem** olarak isimlendirilen hükümet modelidir. Özellikle Latin Amerika ülkelerininin sahip oldukları hükümet sistemlerini inceleyen anayasa hukukçuları, başkancı sistemin ABD’de otantik ve orjinal bir biçimde uygulanan başkanlık hükümet sisteminden devşirme olduğu ve bünyesinde yerel unsurları da barındırmak suretiyle başkanlık sisteminin bozulmuş halini oluşturmaktadır.⁸⁶

Başkancı sistemin tasnifini de yapmış olan Duverger’e göre bu tip hükümet sistemi, “*saf başkanlık sistemindeki güçler ayrılığı ve denge ve denetim ilişkileri sadece bir kamuflajdan bir görüntüden ibarettir. Yazar başkancı sistemi şu şekilde tanımlamaktadır: Parlamantonun zayıflatıldığı, denetim ve dengenin etkisizleştirildiği ve başkanın da parlamento karşısında büyük güç sahibi olduğu, klasik başkanlık sisteminin bozulmuş hali, özü ve felsefesinden saptırılmış bir uygulamadır.*”⁸⁷ Kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesi temelinde kurulan ve kuvvetlerin denge ve denetimi esasıyla uygulanan, özellikle ABD’de son derece başarılı uygulanmış olan başkanlık sistemi diğer

⁸⁴ A.g.e., s. 432-433.

⁸⁵ Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government. *European Journal of Political Research*, 8/2.

⁸⁶ Anayurt, 2020, 436-443.

⁸⁷ Duverger, M. (1980). *Institutions Politiques Et Droit Constitutionnel*, s. 187-188. Yazar, Başkanın parlamento karşısında güçlü yetkilere sahip olması ve etkin konumu için “Hypertrophie” kavramını kullanmıştır. Aktaran, Anayurt, Ö., *Anayasa Hukuku*, s. 440.

lkeler tarafından da kopyalanarak bir benzeri uygulanmaya çalışılmış ancak son derece farklı sonuçların ortaya çıktığı açıkça görülmektedir.⁸⁸

Devlet başkanına etkin yetkiler tanınmış, dolayısıyla hızlı bir şekilde başkan ağırlıklı bir sisteme dönüşme riski bulunduğu hatta pratikte bir çok ülkenin bu doğrultuda (sistem sapması) eğilim gösterdiği de ortadadır. Bu durumu saf haliyle başkanlık sisteminin ABD dışında başarılı bir uygulamanın neredeyse bulunmadığı ve sistemin bir sakıncası olarak nitelendiren kişiselleşme ve otoriterliğe yönelmesi şeklinde değerlendirme ve görüşleri beraberinde getirmiştir.⁸⁹

Başkancı sistem olarak nitelendirilen ve geleneksel başkanlık sistemin bir sapması olarak özellikle Latin Amerika lkelerinde görülen bu hükümet modeli incelendiğinde yasama ve yürütme arasındaki ilişkiler, denge ve denetim mekanizmalarının incelenmesi (sistemin belirgin özellikleri) genel kabul görmüş haliyle şu şekilde sıralanabilir: Başkanın güçlü yetkileri çerçevesinde, kanunlara eş değer kararname çıkartma yetkisi verilmesiyle yasama karşısında güçlenmesi anlamına taşımaktadır; başkana kanun teklifinde bulunma yetkisinin tanınması; fesih kurumunun varlığı ve başkana ait olması; başkanlık sisteminin felsefesiyle bağdaşmayan gensoru kurumuna yer verilmiş olması; belli ülkelerde örneğin Brezilya ve Arjantin gibi ülkelerde bakanlar kurulunun varlığı ve başkan tarafından atanmaları; üst düzey yetkililerin ve yargı üyelerinin yasama tarafından atanmaları ve bütçenin kabul edilmemesi durumunda bir önceki yılın bütçesiyle büyük bir oranda kabul edilmesinin öngörülerek başkan rahatlatması konuları sistemin belirgin özellikleri olarak diğer hükümet sistemlerinden farklılıkları ve ayırt edici özellikleri literatürdeki yerini almıştır.⁹⁰

Başkancı sistemi, başkan ağırlıklı melez hükümet sistemleri kategorisinde değerlendiren ve yakından inceleyen anayasa hukukçuları denge ve denetim araçlarının güçsüzleştirilmesi ve başkana önemli yetkiler verilerek güçlü konumda yer alması parlamentonun etkili çalışmasını zorlaştıran bir yapı ve hükümet modeline dönüştüğünü veya dönüşme riskinin her zaman bulunduğunu ifade etmekte. Dolayısıyla ülkelerin sosyo-politik, kültürel ve ekonomik düzenini yani toplumun gereksinimleri de dikkate alındığında iktidarın kişiselleşmesi ve plebisit oluşması durumunun hayli

⁸⁸ Verney D. V. (2010), *The Analysis of Political Systems*, New York: Routledge Press, s. 55. Hükümet sistemlerini inceleyen Verney'e göre, başkanlık sisteminin Latin Amerika lkelerinde başarısızlığa uğramasının temel sebeplerinin başında, çok partili sistemin öngrlmüş olması şeklinde ifade etmiştir.

⁸⁹ Erdoğan, 2017, 450-452.

⁹⁰ Ekinçi, A. (2020). *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, s. 166-187; Erdoğan, 2017, 447-453; Anayurt, 2020, 439-443; Sartori, 1997, 124-127; Lijphart, A. (2014). *Demokrasi Modelleri-Otuz Altı lkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. (ev. Ayas, G. ve Bulsun, U. U.). İstanbul: İthaki Yayıncılık.

yüksek olduğu ifade edilmektedir. Bu doğrultuda Anayurt, bu tip sistem hakkında “*düplikasyon değil, kötü bir taklit*” olduğu yönünde ifadeleri yerinde olmuştur. Sebebini de ABD’de uygulanan klasik başkanlık sisteminin ruhu itibarıyla, siyasal, kültürel, sosyolojik ve yargısal anlamda kuruluş felsefesine sahip olmayan sistem olarak nitelendirmektedir.⁹¹

Klasik anlamda ayrı kategoride yer verilmiş olan ve demokratik ilkelerle bağdaştırılmayan meclis hükümet sisteminin,⁹² karma hükümet sistemi içerisinde yer verilmesi ve parlamento ağırlıklı hükümet sistemi olarak değerlendirilmesi tarafımızca daha uygun olacaktır. **Meclis hükümeti sistemi** şeklindeki adlandırmaya sahip olan sistem, parlamenter sistem temelinde yasamanın üstünlüğünü ve bağımsızlığını temel alan ve yürütmenin ona bağımlı olduğu hükümet modelini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, yasama ve yürütme organlarının birbirlerine karşı kullanacakları etkileşim araçlarına sahip olmamaları yani varlıklarını birbirlerine borçlu olmadıkları bir sistem söz konusu olmakta, dolayısıyla kuvvetler ayrılığı çerçevesinde değerlendirmenin güç olduğu sistem olarak tanınmıştır. Buradan hareketle klasik hükümet sistemleri tasnifinde meclis hükümeti sistemi kuvvetler birliği eksenli, devlet egemenliğinin bütünlüğü düşüncesinden oluşan meclis egemenliğine dayalı bir türü oluşturduğu şeklinde tanımlanmıştır.⁹³

Esasen yasama ve yürütme işlevi tek bir organda toplanmış ve yasamanın üstünlüğünü bağlı olarak bağımsızlığa sahip bir yürütme organı bulunmamaktadır. Yürütme işlevini yürüten organ parlamentonun görevlendirdiği komite veya icra kurulu aracılığıyla yürütülmektedir. Klimovski sistemin felsefi temellerini Rousseau’nun fikir babalığını yaptığı halk egemenliği teorisine dayandırdığı görülmektedir.⁹⁴ Halkın egemenliği ve egemenliğin bölünmezliği ekseninde, halk tarafından seçilen temsilcilerin oluşturduğu ve egemen olan parlamentonun oluşumu ve üstünlüğü şeklinde tasarlanmıştır.

Parlamento yasama işlevini gerçekleştiren yürütme işlevini gerçekleştirmesi hayli zor olduğundan dolayı, yürütme işlevini yerine getirecek olan bir organa ihtiyaç duyulmaktadır. Bu organ genellikle komite şeklindedir ve deyim yerindeyse yasamanın hizmetçisi konumundadır. Sistem ilk olarak Fransa’da 1792-1795 döneminde “Ulusal Konvansiyon Meclisi” ismiyle nispeten

⁹¹ Anayurt, 2020, 442.

⁹² Cadart, demokratik ilkeler içerisinde uygulanması hayli güç ve ütöpik bir düzen olarak nitelendirmektedir. Özellikle bkz. Cadart, J. (1975). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Paris: LGDJ, s. 399.

⁹³ Erdoğan, 2017, 460.

⁹⁴ Klimovski, 2012, 370-375.

kısa bir süre uygulanmış ve konvansiyonel rejim (sistem) ismiyle de bilinmektedir. Günümüzde ise en tipik örneğini İsviçre’de uygulanan modelde bulmaktadır. Ancak bu konuda özellikle sistemi inceleyen anayasa hukukçuları, İsviçre’nin saf anlamıyla meclis hükümeti sistemine sahip olmadığı görüşünü de ortaya atmıştır.⁹⁵

Konumuz bakımından ifade etmekte fayda olacağı düşüncesinden hareketle, özellikle Sosyalist yani Marksist-Leninist ideolojik ekseninde yer alan ülkeler, kuvvetler ayrılığı ilkesini burjuva ilkesi olarak kabul etmiş ve bütünüyle reddederek parlamentonun üstünlüğüne yer vermişlerdir.⁹⁶ Diğer taraftan dünya genelinde özel yeri bulunan ve saf haliyle uygulama alanına sahip olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye (Anayasası) ile meclis hükümeti sistemi saf haliyle uygulanmıştır. Bir benzer uygulama da 1974 Yugoslavya Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası ile hayata geçirilmiştir. Yasama yetkisi ve yürütme gücü Meclise aittir; devlet Meclis (TBMM) tarafından idare edilir; Meclis İcra Vekillerini seçer ve bu vekiller kendi aralarından birini başkan olarak seçer; Meclis başkanı aynı zamanda icra vekilleri heyetinin de başkanıdır.⁹⁷

Meclis hükümeti sisteminin özellikleri iki ayırt edici ölçüt ve temel ilke üzerinden doktrinde genel görüş olarak yerini almıştır. Bunların ilki yürütmenin bağımsız kimliğe sahip olmaması, ikincisi de yasamanın sistem içerisinde en önemli ve kilit role sahip olmasıdır.⁹⁸ Sistemin bu iki temel ilkedен hareketle şu özelliklerinin belirgenleştiği ve diğer sistemlerden ayırt ettiği ifade edilmektedir, sırasıyla; yasama ve yürütme işlevinin yasama organında toplanması; yürütmenin bağımsız kimliğinin olmaması; işlevlerin yerine getirilmesinde yasamanın etkin rolü; yürütmenin yasamaya karşı kullanabileceği hukuksal aracının olmaması ve meclisin sürekliliği ve üstünlüğü özellikleridir.

Klasik anayasa hukukunun temellerinden biri, hatta temsili rejimden sonra ikinci sırada yer alan teori hiç şüphesiz kuvvetler ayrılığı teorisidir. Turhan, terminolojik düzeltmeyle işe başlamış ve “*pouvoir*” kelimesinin “*iktidar*” anlamına geldiği, dolayısıyla kuvvet, güç veya erk

⁹⁵ Pactet yapmış olduğu inceleme sonrasında İsviçrenin meclis hükümeti sistemi değil, olsa olsa marjinal karma hükümet sistemini benimsemiş olabileceğın ifade etmiştir. Dty. bilgi için bkz. Pactet’in görüşünden hareketle **aktaran** Anayurt, Ö., *Anayasa Hukuku*, s.450

⁹⁶ Turhan, 1989, 29-30.

⁹⁷ Türkiye Cumhuriyeti 1921 Anayasası, 2’nci, 3’üncü, 8’inci ve 9’uncu maddeleri. Ayrıca **bkz.** Erdoğan, M. (2011). *Anayasa Hukuku*. (Altıncı Baskı). Ankara: Orion Kitapevi, s.23.

⁹⁸ Anayurt, 2020, 456; Klimovski, 2003, 372.

kelimelerinin tam anlamıyla *pouvoir* kelimesinin karşılığı olamayacağı görüşünü savunmaktadır.⁹⁹ Liberal siyasi felsefesinin bir ürünü olarak siyasi hayatta yer alan bu teori, mutlak monarşilerin baskı yönetimine karşı kişilerin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almayı hedeflemektedir.

Kuvvetler ayrılığı teorisi, devlet iktidarını kendi içinde bölerek sınırlandırmayı ve böylece kişilerin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almayı amaç edinmektedir. Teori, sınırlandırmak amacıyla devlet iktidarını; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erke ayırıp, her birinin bağımsız olan üç ayrı organa verilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Modern anlamda kuvvetler ayrılığı teorisi Fransız filozofu Montesquieu ismiyle özdeşleşmiş olsa da, İngiliz anayasa tarihinde ve daha sonra ise Avrupa ülkelerinde görülmekle birlikte, tarihi kökeni çok daha eskilere Antik Yunana dayanmaktadır. Devlet iktidarının anılan üç erke ayrılmasıyla metaforik olarak şu şekilde ifade edilmektedir: bir noktanın üç ayrı yönden birbirine eşit kuvvetlerle çekilmesi durumunda sabit kalacağı gibi devlet iktidarı da aynı mantığa uygun olarak üç ayrı kuvvet tarafından çekilirse sabit kalacaktır.

Bir nokta, üç ayrı yönden birbirine eşit kuvvetlerle çekilince sabit kalacağı gibi, devlet iktidarı da aynı mantığa uygun olarak üç ayrı kuvvet tarafından çekilirse sabit kalacağı şeklinde gerekçelendirilerek savunulmaktadır. Bu perspektiften bakıldığında anayasacılıkla aynı amacı güttüğü söylenebilir. Özetle, kuvvetler ayrılığı doktrininin temelinde yani ana fikrinde özgürlük düşüncesi yatmaktadır.¹⁰⁰

Modern devletlerin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı teorisi, yönetim bakımından aslında fonksiyonların ve organların ayrılmasını öngörmektedir. Anayasacılıkla kuvvetler ayrılığının özdeşleşmesi ise 1789 Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin 16'ncı maddesine istinaden gerçekleşmektedir. Yani, "hakların güvence altına alınması sağlanmamış, kuvvetlerin ayrılığı belirlenmemiş olan toplumlar asla bir anayasaya sahip olamazlar" şeklinde düzenlenmiştir. Modern

⁹⁹ Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DÜHF Yayınları, s. 5. Yazar, bir diğer eserinde ayrıca anayasacılık kavramının üzerinde durarak, "constitutionalism" kavramının karşılığı "anayasalcılık" kavramı olduğunu savunmaktadır. Anayasalcılık kavramı, sadece bir anayasanın yapımını veya varlığını değil, temel amacı devlet iktidarını sınırlandıracak birey hak ve hürriyetlerini korumak olan daha özgül nitelikli bir anayasa anlayışını yansıttığı şeklinde açıklamaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. bkz. Turhan, M. (2005). *Anayasal Devlet*. Ankara: Naturel Yayıncılık.

¹⁰⁰ Anayurt, Ö. (2020). *Anayasa Hukuku-Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. (İkinci Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 46.

ulus – devletlerin inşası ile birlikte daha sonraki dönemlerde bu esasa bağlı kalınmış ve devletlerin anayasal düzenin temelini oluşturmuştur.¹⁰¹

1.3. MAKEDONYA CUMHURİYETİ ANAYASAL DÜZENİNİN GELİŞİM SÜRECİ¹⁰²

Modern anlamda anayasacılık hareketleri (constitutionalism/конституционализм) batı dünyasında XVIII'inci yüzyılda sınırlı yönetimi (iktidarı) gerçekleştirmek amacıyla ortaya çıkmış bir siyasal düşünce akımıdır. Genel kabul görmüş tanımıyla, anayasacılık akımı devlet iktidarının sınırlandırılması ve vatandaşların temel hak ve hürriyetlerini devlet karşısında güvence altına almak ve korumak amacıyla, normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan ve kanunlardan daha zor değiştirilebilen bir akım olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, anayasacılık devletin temel işlevlerinin farklı organlar arasında paylaştırılmasını ve bu organların birbirlerini dengelemesini, vatandaşların temel hak ve hürriyetlerinin tanınması ve güvence altına alınması, devletin belli hukuk kuralları çerçevesinde işlevselliği ve güvence olarak bağımsız mahkemelerin tesis edilmesini gerektirmektedir. Bütün bu özellikleriyle anayasacılık, yani gücün bölünmesi, devlet iktidarının sınırlandırılıp hukuk kurallarına bağlanması, kişisel hürriyetlerin güvence altına alınması düşüncesidir.

Bu bağlamda anayasacılık düşüncesinin olduğu temel ilkeler mevcut olup, bunlar bir kaç başlık altında belirtilebilir: Birinci ilke, kuvvetler ayrılığı ilkesi olarak belirtilmektedir, yani kuvvetlerin tek elde toplanmaması, ayrı ayrı organlara bölünmesi suretiyle organlar arası denge ve denetimin güvence altına alınması ilkesi. İkinci ilke, devlet yetkilerinin yazılı, üstün ve özel statüye sahip kurallarla sınırlandırılması, yani anayasanın üstünlüğü ilkesi yer almaktadır. Anayasanın üstünlüğünün sağlanmasının en uygun yolu, yazılı bir anayasanın varlığı ve bunun anayasacılığın gereklerine uygun olmasıdır. Üçüncü sırada yer alan ilke hukukun üstünlüğü yada hukuk devleti ilkesidir.

¹⁰¹ A.g.e., 216.

¹⁰² Makedonya Cumhuriyeti Meclisi, **Anayasa Değişikliği, No. XIII, 08-184/1 Sayı ve 11.01.2019 Tarihli**, ile devletin resmi adını Kuzey Makedonya Cumhuriyeti olarak değiştirme kararı 11 Ocak 2019 tarihl Genel Kurul tarafından kabul edilmiştir.

Hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti iç içe geçmiş kavramlar olup, anayasallık bağlamında devletin bütün işlem ve eylemlerinde evrensel hukuka bağlı ve önceden belirtilmiş hukuk kurallarına uyması anlamına gelmektedir. Hukuk devletinde yetki sahibi her makam, yetkilerini anayasadan alır ve bu durum vatandaşların lehine oluşturulmaya çalışılan anayasal bir güvence niteliğini taşımaktadır. Dördüncü ilke ise, özgürlüklerin yani insan hak ve özgürlüklerinin iktidara karşı korunması ilkesidir. Buna göre, insan haklarının güvence altına alınması anayasacılığın temelini oluşturan ana düşüncelerden biridir ve dolayısıyla bireylere tanınmış olan hak ve özgürlüklerin teminatı olarak anayasalarda şahsına münhasır bir yere sahiptir.

Modern anayasacılık hareketinin klasik formülasyonlarını John Locke ve Montesquieu'nün oluşturduğu açık bir biçimde ifade edilmekte ve kabul görmektedir. Locke, yönetimlerin doğal haklara riayet etme zorunluluğu ve görevi üzerinde yoğunlaşırken, Montesquieu da çağdaş rejimleri inceleyerek kuvvetler ayrılığı teorisi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Buradan hareketle anayasacılığın bir kuvvetler ayrılığı teorisi olarak ortaya çıkmış olduğu ve amacının hürriyetleri korumak olduğu şeklinde ifade edilmektedir. Modern anayasacılık hareketi, Yeniçağın başlarında mutlak monarşilere karşı siyasi özgürlüğü koruma amacıyla ortaya çıkmıştır.

Anayasacılık hareketinin somut hali ve ilk yazılı anayasa niteliğinde yazılı anayasa olarak, kuvvetler ayrılığı teorisinin önemine vurgu yapan ünlü düşünür Montesquieu'nin düşüncelerinden esinlenerek yapılmış olan 1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası kabul edilmektedir. Kıta Avrupası'nda ise 1791 Fransız Anayasası olmuştur. İlerleyen zamanlarda anayasacılık hareketi ivme kazanmış ve diğer Avrupa ülkelerine de hızlı bir şekilde yayılma göstermiştir. Sırasıyla, 1809 İsveç Anayasası, 1812 İspanya Anayasası, 1814 Norveç Anayasası, 1831 Belçika Anayasası, 1848 İsviçre, 1848 İtalya, 1849 Danimarka, 1864 Yunanistan, 1866 Romanya, 1868 Lüksemburg, 1871 Alman İmparatorluğu, 1876 Osmanlı Anayasaları takip etmiştir.

Takip eden yıllarda yani XIX'uncu yüzyılda hazırlanan sosyalist doktrinin bir uzantısı olarak "sosyalist anayasacılık" olarak nitelendirilen ve özellikle II'nci Dünya Savaşı'nın sonrasında yapılmaya başlanan bu yeni anayasalar yürürlüğe konmaya başlanmıştır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) bu akıma öncülük yapmış ve Çin Halk Cumhuriyeti, orta ve doğu Avrupa ülkeleri özellikle de Yugoslavya Anayasaları, Macaristan ve Çekoslovakya, Asya, Afrika ve Amerika kıtalarında bulunan Küba, Kuzey Kore, Vietnam ve Şrilanka gibi ülkeler bu kategoride

yer almıştır. Sosyalist anayasaların temelinde özgürlüğe eş değer yaklaşım ve insanı insan olduğu için değil, toplumun kendisine tanıdığı ölçüde hak ve hürriyetlere sahip özgürlük anlayışı hakimdir. İktidar ise, dağınık değil merkezi durumundadır. İktidarın katı ve kararlı olması gerektiği de göz önünde bulundurarak, devlet örgütlenmesi tek bir merkezi emir ve yönlendirme birimine sahip olacaktır. Bundan dolayı, alınan kararlar itiraz edilmeksizin uygulanacaktır.

II'nci Dünya Savaşı sonrası, liberal düşüncenin gelişmesiyle birlikte liberal anayasacılık fikri şu iki temel argüman üzerinden önem kazanacaktır; öyle ki, devletin klasik görevlerinden daha fazlasını yapması gerekliliği ve temel insan hak ve hürriyetlerin kapsamının genişletilmesi ihtiyacından ileri gelmektedir. “liberal anayasacılık” hareketi döneme damgasını vurmuş ve yeni bir dönüşüm başlatarak anayasalar, halkın haklarını koruyan metin olma konusunda hızlı gelişim göstermiş ve üstün norm konumu daha da güçlendirmişlerdir.

Kaboğlu, kronolojik olarak Sosyalist Anayasaları dört döneme ayırarak incelemektedir; II'nci Dünya Savaşına kadar olan dönem (SSCB 1924 ve 1936 Anayasaları), II'nci Dünya Savaşından sonraki dönem (Orta ve Doğu Avrupa devlet anayasaları), 1980'li yılları kapsayan dönem ve 2000'li yıllarda Asya ve Amerika ülkelerinde uygulamaya koyulan anayasalar. Diğer taraftan 1980'li yıllarda Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'da komunizmin çökmesiyle birlikte ülkeler serbest piyasa ekonomisini benimsemeye başlanmış ve bu durum demokrasiye geçişi de teşvik etmiştir. Genç demokrasiler olarak nitelendirilen bu ülke anayasaları, insan haklarını anayasal boyutta güvence altına almak, anayasanın üstünlüğünü sağlamak amacıyla katı anayasalar yapmak ve anayasal denetim mekanizmalarını öngörmesi şeklinde ilerlemiştir. Bahsi geçen bu güvenceler şu veya bu şekilde belli bir düzeye kadar ilerleme kaydetmiştir. Özellikle Doğu Avrupa ülkeleri başta Hırvatistan, Romanya ve Slovenya olmak üzere etnik azınlıklara yönelik hakların dahi anayasada yer aldığı belirtilmektedir. Bu ülkelerin ardından Bulgaristan ve Makedonya anayasaları da benzer biçimde anayasalarını yürürlüğe koymuşlardır. Her ne kadar Bulgaristan ve Makedonyada bu geçiş süreci daha sancılı olsa da zaman içerisinde azınlık hakları anayasal boyutta ele alınmış ve siyasal iktidar sınırlandırma araçlarına yer verilmiştir.

İlerleyen dönemlerde kanunların anayasal denetimi amacıyla yargısal denetim sistemleri yani Anayasa Mahkemeleri kurmak ve norm denetim yetkisinin bu özelleştirilmiş mahkemeler tarafından yapılması sistemi hızlı bir biçimde gelişmeye başlamıştır. Öyle ki, İspanya, Portekiz,

Yunanistan, Sırbistan, Arnavutluk, Macaristan, Polonya, Bulgaristan ve Makedonya gibi ülkelerin de aralarında bulunduğu bir çok Avrupa ülkesi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılacak olan anayasal denetim sistemini benimsemiştir. Bu geçişlerin sağlandığı sırada, anayasacılığın demokrasi teorisine ters düştüğü tartışmalarından tutun da, anayasaların tanımları, türleri, yapım teknikleri ve sınıflandırmalarına kadar bir çok görüş ortaya atılmıştır.

Sartori'nin, garantist anayasalar (ABD ve Batı Avrupa ülke anayasalarını örnek göstermiştir), nominal/lafzi anayasalar (iktidarı düzenleyen ancak sınırlandırmayan anayasalar) ve görünüşte ya da sahte olarak nitelendirdiği anayasalar (de jure olarak mevcut ancak de facto uygulanmayan anayasalar) şeklinde sınıflandırmaya gittiği görülmektedir. Buna benzer bir biçimde Karl Loewenstein de, normatif - anayasa, nominal anayasa ve semantik ya da sahte anayasa şeklinde bir sınıflandırmaya gitmiştir.

Duverger'in ise, iç hukuktaki etkisinden yola çıkarak gerçek ve program anayasalar şeklinde ikili bir ayrıma gittiği görülmektedir. Yanı sıra birtakım ek kavramlar üzerinde de tartışmalar devam etmektedir; anayasasız anayasacılık, suistimalci anayasacılık, anayasasızlaştırma gibi kavramlar buna örnek teşkil etmektedir.

Doktrinde anayasaların sınıflandırması genel olarak şu şekilde kabul görmektedir; anlamları yönünden dar ve geniş anayasalar, değiştirilişleri yönünden katı ve esnek anayasalar, hükümlerin niteliği yönünden sosyal ve siyasal anayasalar, şekiller yönünden yazılı ve yazısız (gelenek ağırlıklı) anayasalar, yazılış yönünden düzenleyici ve çerçeve anayasalar, anayasacılık yönünden ise gerçek, sahte ve sözde anayasalar şeklinde sınıflandırılmaktadır.

Anayasanın günümüz itibarıyla ifade ettiği anlam, devlet teşkilatlanma düzenine ilişkin bir belge algısı yaratmakta olduğu göze çarpmaktadır. Dolayısıyla anayasacılık hareketlerinin ilk çıkmış olduğu dönemde sahip olduğu ideolojik yaklaşımdan uzak bir görüntü sergilediği açıktır. Bu bağlamda anayasa; devletin temel ilkeleri ve amacını, organlarını, siyasal iktidarın aidiyetini ve bunun hangi sınırlar çerçevesinde hangi esaslar dâhilinde kullanılacağını belirleyen ve diğer hukuk kuralları karşısında üstünlüğü kabul edilen ilke ve kurallar topluluğu olarak tanımlanmaktadır.

Siyasal gücü sınırlama ve hürriyetleri güvence altına alma olarak ortaya çıkan anayasacılık hareketi, günümüzde modern hukuksal pozitivizm niteliğinin ön planda tutulduğu açıktır. Bu

anlamda, her devletin yazılı ya da gelenek ağırlıklı bir anayasası mutlaka vardır. Öyle ki, bu açıdan anayasa devlet, toplum ve birey ilişkileri arasında köprü vazifesini görmektedir. Bu yönüyle, yazılı anayasaların yapılması ve değiştirilmesi konusu da günümüzde önemini koruyan bir konuyu ifade etmektedir. Bu bölümde kuvvetler ayrılığı ilkesinin 1991 Anayasası'ndaki yeri ve bu teori çerçevesinde organların karşılıklı etkileşim mekanizmaları incelenecektir.

Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkan ve zaman içerisinde yayılma gösteren anayasacılık hareketleri 1800'lü yılların başlarında Balkan yarımadasında yaşayan topluluklara da sirayet etmiştir. Dönem itibarıyla Balkan ülkeleri Osmanlı İmparatorluğu egemenliği altında yer alıyordu. Konumuz açısından, günümüz Makedonya Cumhuriyeti, Osmanlı Devletinde sınırları içinde Selanik Vilayeti, Manastır ve Kosova Vilayetleri toprakları içinde yer almaktaydı.¹⁰³ Kesin siyasi sınırları olmayan Makedonya, Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerinin parçası halinde varlığını sürdürmüştü. Günümüz Makedonya devletinin topraklarının en objektif tanımını Jelavich yapmıştır. Yazara göre Makedonya devletinin toprak sınırları, “25 bin metre karelik alana yayılan ve yaklaşık bir milyon nüfusu olan, Selanik, Kosova ve Manastır vilayetlerinin parçası olarak, kuzeyde Şar Dağları; doğuda Rodop Dağları; güneyde Ege Denizi, Olimpos Dağı ve Pindus dağları sırası ile batıda Ohri Gölü'yle sınırlandığı düşünülen tanımlamaya yer vermiştir.”¹⁰⁴

Makedonya toprakları üzerinde en az sekiz farklı halk yaşıyor olduğu genel kabul görmüş bir düşünce olup, bunlar; Türkler, Bulgarlar, Rumlar, Sırp, Arnavutlar, Ulahlar, Yahudiler ve Çingeneler olmuştur. Ayrıca bazı kimseler şüphesiz kendilerini her şeyden önce Makedonyalı olarak görüyordu. Tarihsel açıdan bakıldığında da, özellikle Makedonya bölgesi stratejik öneme sahip olduğu için komşu ülkelerinin paylaşamadıkları ve üzerinde hak iddia ettikleri bir bölge olmuştur. 1900'lü yılların başlarında Osmanlı devleti hakimiyeti altında olan Makedonya anayasacılık hareketleriyle o dönemde tanışmış, dolayısıyla buradan işe başlanmasının isabetli olacağı kanaatindeyiz.

¹⁰³ Osmanlı İmparatorluğu yönetimi altında Balkanlarda siyasi düzen ve olaylar için özellikle **bkz.** Jelavich, B. (2017). *Balkan Tarihi 20. Yüzyıl*. (Çev. Z. Savan ve H. Uğur). (Beşinci Baskı). İstanbul: Küre Yayınları, C. 2; Akyılmaz, G. (2015). *Siyasi Tarih*. Ankara: Seçkin Yayıncılık; Armağanoglu, F. (2010). *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1789-1914)*. İstanbul: Alkım Yayınevi; Karal, E. Z. (1994). *Osmanlı Tarihi*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, C. 5-9; Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (2005). *Osmanlı Yönetiminde Makedonya*. Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı). Ankara: Yayın No: 74; Wachtel, B. A. (2009). *Dünya Tarihinde Balkanlar*. (Çev. Akkoyunlu, A. C.). İstanbul: Doğan Kitap.

¹⁰⁴ Jelavich, 2017, 94.

1808 Sened-i İttifak ile Osmanlı devletinde başlayan anayasacılık hareketleri tarihsel olarak 1839 Tanzimat Fermanı, 1856 Islahat Fermanı ile devam etmiş ve nihayetinde anayasacılık fikrinin temel felsefesine en uygun haliyle I. Meşrutiyetin ilanı ile gelen 1876 Kanun-ı Esasi kabul edilerek, tam manasıyla ilk anayasa olma özelliğini taşımaktadır. Devletin temel organları üçe ayrılarak (yasama, yürütme ve yargı) modern hukuk sistemine uygun olarak kuvvetler ayrılığı teorisine anayasal düzeyde yer verilmesi öngörülmüştür. 1909 Kanun-ı Esasî değişikliklerinin kabulü ile II. Meşrutiyet ilan edilmiş oldu. Yasama, yürütme ve yargı organlarının yanı sıra temel hak ve hürriyetlere yönelik bir çok değişikliğin öngörüldüğü bu anayasa ile demokratik bir meşrutî monarşi anayasası haline getirilmiştir.¹⁰⁵

Fransız Devrimi ile özdeşleşen pek çok fikir, özellikle ulus devleti, liberalizm ve milliyetçilik akımları Balkanlara da etki etmeye başlamıştır. İçeriden direniş ve ayaklanmalar sayesinde, Batılı devletlerin de yardımları ve saldırılarıyla, Osmanlı Devleti zor dönemler geçirmiş ve 1878 Berlin Kongresi'yle Balkan ulus devletlerinin kurulması netlik kazanmıştır.¹⁰⁶ Osmanlı'nın Balkan topraklarından çekilmesiyle Sovyetler Birliğinin de desteğiyle, Pan-Slavizm hareketleri hız kazanmış ve güney slavlarının birleşme hayali belirmeye başlamıştır.

Özellikle, Berlin Antlaşması sonrası Balkan coğrafyasında kurulan yapılanmalardan biri “Kiril ve Metodis Topluluğu” idi. 1884 yılında kurulan bu yapı kültürel amaçlı olarak faaliyet gösteriyordu. Bir diğer kuruluş ise Sofya’da kurulan “Genç Makedonya Edebiyat Topluluğu” olmuştur. Sırp lar ise 1886 yılında “St. Sava” Derneği'ni kurarken, Yunanlılar ise “Etnik-i Eteryâ” örgütünü kullanmışlardır. Bölgede faaliyet göstermek üzere kurulan en önemli teşkilatlanma Bulgaristan desteği ile 1893'te Selanik'te kurulmuş olan “Makedon Dahili Devrimci Örgütü ya da VMRO (Vnatreşna Makedonska Revolucionerna Organizacija-VMRO) idi.

¹⁰⁵ Osmanlı İmparatorluğunda Anayasacılık Hareketinin ortaya çıkması ve kronolojik gelişimi için özellikle bkz. Tunaya, T. Z. (1985). *1876 Kanun-u Esasî ve Türkiyede Anayasa Geleneği*. İstanbul: Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi, C. I., s. 36-45; Tanör, B. (1995). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri; 1789-1980*. (İkinci Baskı). İstanbul: Der Yayınları, s. 15-180; Anayurt, Ö. (Mayıs-Haziran, 1998). 1876 Kanun-ı Esasisi ve 1909 Değişikliklerinde Temel Hak ve Hürriyetler. *Yeni Türkiye*. 4 (21), 660-672; Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitapevi, s. 36-42; Gözler, K. (2016). *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*. (Yirmi Beşinci Baskı), Bursa: Ekin Kitapevi, s. 161-174. Ayrıca bu konuda şu kaynağa özellikle bkz. Tanör, B. (1995). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*. İstanbul: Der Yayınları.

¹⁰⁶ Jelavich, 2017, 5-9.

Bir taraftan bu gelişmeler yaşanırken, diğer taraftan 1882 yılı içerisinde Sırp-Prenslığı (Краљевина Србија/Kraljevina Srbija) Prensi Milan'ın Kral ilan edilmesiyle Sırp Krallığı kurulmuştur.¹⁰⁷ 1912-1913 yılları arasında Sırbistan Birinci ve İkinci Balkan Savaşlarına katılarak kendi topraklarını büyük ölçüde genişleterek Sancak, Kosova Vilayeti ve Vardar Makedonyası'nı topraklarına katmayı başarmıştır. I. Dünya Savaşı'nın sonucu, Voyvodina ve Karadağ Krallığı ile birleşen Sırbistan Krallığı, 1918'in sonlarına doğru, Karadjordjeviç hanedanlığının devam eden yönetimi altında yeni Sırp, Hırvat ve Sloven (SHS) Krallığı'nı kurmak için harekete geçmiştir.

1918 yılından 1922'ye kadar Krallık, I. Dünya Savaşı'nın sistemsal bir dönüşümü ve bu sistem içerisinde Avusturya-Macaristan İmparatorluğu ve balkan devletlerinin (Sırbistan Krallığı, Karadağ Krallığı gibi) idari dağılımının devamı niteliğinde oluşturulmuştur. Bu sistem içerisinde ülkelerin idari yapıları il/ilçe olarak belirtilebilecek kısımlardan kurulmuştur.

1921 Vidovdan Anayasası¹⁰⁸ olarak literatürde yer alan ve 142 maddeden oluşan SHS Krallık Anayasası, Kral I. Petar Karadjordjeviç hükümdarlığında yeni siyasi sınırları oluşturmaktadır. Anayasa, devleti üniter yapıda ve anayasal, demokratik, meşruti monarşi olarak tanımlamıştır. Öyle ki, iktidar (kuvvetler) ayrılığı Kral, Hükümet (Bakanlar Kurulu) ve Millet Meclisi şeklinde düzenlemekteydi. Millet Meclisi tek meclisten oluşmakta ve doğrudan gizli oyla seçilen milletvekillerinden oluşuyordu. 21 yaşını doldurmuş olan her erkeğe oy hakkı tanınmıştır. Yani anlaşıldığı üzere bu Anayasa ile kadınlara oy hakkı tanınmamıştır. Temel insan haklarını teminat altına alan ve kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun şekilde düzenlenen bu belge Anayasa'nın bütün şartlarını bünyesinde barındırdığı için demokratik olma özelliğini taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle, 1921 Anayasasının II'nci ve III'ncü başlıkları insan temel hak ve özgürlüklerini, IV'ncü, V'inci, VI'ncı, VII'nci VIII'inci ve IX'uncu başlıklar detaylıca yasama, yürütme ve yargı organlarını düzenlemektedir.

¹⁰⁷ 1817'den itibaren Sırbistan Prenslığı Obrenoviç Hanedanı tarafından yönetilmiştir (kısa bir süre için Karadzordzeviç Hanedanı iktidarı ele geçirmiştir). Osmanlı İmparatorluğu'na tabi olan Prenslık, fiili olarak Osmanlı birliklerinin 1867'de Belgrad'ı terk ettiklerinden sonra tam bağımsızlık elde etmiştir. 1878'de Berlin Antlaşması'yla, Sırbistan Prenslığı'nin bağımsızlığı resmi olarak tanındı ve anlaşma gereğince Niş Sancağı Sırbistan'a bırakılmıştır. 1882'de Kral Milan, Sırbistan Krallığı'nı (SRB) ilan etmiş ve Avusturya-Macaristan'a (AM) karşı bir dış politika geliştirmeye başlamıştır.

¹⁰⁸ 1921 Vidovdan Anayasası orjinal metni için bkz. [http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS/Vidovdanski%20ustav%20\(1921\).pdf](http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS/Vidovdanski%20ustav%20(1921).pdf) S.E.T. (20.03.2020)

Anayasa, kağıt üzerinde kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanarak oluşturulmuş olmasına rağmen, Kral'ın üç organın hepsine katılması dolayısıyla elinde çok fazla yetki bulundurduğu gözlemlenmektedir. Yasama yetkisi, Millet Meclisi ve Kral tarafından beraber kullandıkları yetkiydi. Olağan veya olağanüstü oturumlar için toplayan Meclis, Devlet Başkanı tarafından yürürlüğe konan kanunları teyit etme hakkına sahipti (1921 Anayasası, 46. madde). Yürütme gücü, Kral tarafından sorumlu bakanlar aracılığıyla birlikte kullanılırdı.

Kral'ın yetkileri kapsamında yasaları onaylamak ve ilan etmek, devlet görevlilerini atamak ve kanun hükümlerine göre askeri rütbeler vermek başta gelen yetkilerdendir. Buna göre, Kral tüm askeri gücün yani silahlı kuvvetlerin üst komutanı vasfına sahiptir. Kral, devleti diğer ülkelerle olan tüm ilişkilerinde temsil eder ve savaş ve barışa karar veren merciidir. Ülke işgal edilmemişse veya savaş başka bir ülke tarafından ilan edilmemişse, savaş ilanı için Meclis'in önceden onayı gerekmektedir. Bir ülkenin savaş ilan edilmesi veya saldırıya uğraması durumunda, derhal Meclis'e toplanma çağrısında bulunmaktadır.¹⁰⁹

1921 Anayasası 52'nci maddesi, 6'ncı fıkrasına göre, Kral, Meclisi feshetme hakkına sahiptir, ancak fesih kararnamesi, Meclisin fesih tarihinden itibaren en geç üç ay içinde yeni seçim emrinin yer alması ve Meclis'in en geç dört ay içinde toplantıya çağrılması emrini içermesi şartına bağlıdır. Meclisin feshine ilişkin kararname, karşı-imza kuralına dayalı olarak tüm bakanlar tarafından imzalanması gerekmektedir. Diğer taraftan, Devlet Başkanı'nın sorumluluğuna yönelik, bütün kararlarında karşı-imza kuralı gereğince ilgili bakanın imzasını taşımak zorundadır. Anayasasının 55'inci maddesine göre Kral'ın kişiliği dokunulmazdır ve mutlak dokunulmazlığa sahip olan Kral hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz ve şahsına ait özel mülkiyeti haricinde ona karşı dava açılmaz şeklinde düzenlenmiştir.

Anayasanın VIII'inci Başlığı altında 90 ila 108 maddelerinde yürütme organının ikinci ve güçsüz kanadını oluşturan Bakanlar Kurulu'nu düzenlemektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu, Kralın altında bulunmaktadır ve Kral, Bakanlar Kurulu'nun Başkanı ve üyelerini atama yetkisine sahiptir. Parlamenter sisteme aykırı olarak, Bakanlar, sadece Meclis'e karşı değil Krala karşı da sorumludur. Kral ve Meclis, Bakanları anayasayı ve kanunları ihlal ettikleri gerekçesiyle re'sen

¹⁰⁹ Marković, R. (2012). *Ustavno Pravo*. Beograd: PFUB, s. 114-115.

suçlayabilir. Bakanlar tarafından hizmetlerinin kanun dışı kullanılmasına yönelik oluşabilecek zarar devletin sorumluluğundadır.¹¹⁰

Yasama organı olan Ulusal Meclis, genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla yapılan seçimler sonucu serbestçe seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Her 40.000 kişi için bir milletvekilinin seçilmesi öngörülmektedir. Bir seçim bölgesindeki nüfusun fazlalığı 25.000’den fazla ise, geri kalanlar için de bir milletvekili seçilecektir. Ulusal Meclis 4 yıllık görev süresi için seçilir ve 21 yaşını doldurmuş her vatandaş seçimlerde oy kullanma hakkına sahiptir. Milletvekillerinin Bakanlar’a soru sorma ve gensoru önergesi (interpelation) gibi denetim mekanizmaları öngörülmekteydi (1921 AY’nın 82’nci maddesi). Bu bağlamda Ulusal Meclis sadece bakanlarla doğrudan iletişim kurma yetkisine sahiptir.

Yargı yetkisi ise bağımsız mahkemeler tarafından kullanılmaktadır. Mahkeme kararlarının alınması ve uygulanması millet adına değil Kral adına (1921 AY. 48. madde ve 109-112 maddelerinde düzenlenmiştir). İnsan ve yurttaş haklarına yönelik olarak önemli bir gelişme ve Müslüman azınlıkları yakından ilgilendiren önemli bir hak Anayasanın 109’uncu maddesi, 3’üncü fıkrasında düzenlenmiş olan Müslüman azınlığa ait kişilerin medeni hukuk alanında aile ve miras davalarında Şeriat hukuku hükümlerinin memur olunan Şeriat hakimleri tarafından hükmetmesi hakkının anayasal düzeyde belirlenmiş olması önemli hususu ifade etmektedir.

Günümüz Makedonya Cumhuriyeti sınırlarında yer alan ve dönemin konjoktüründe Üsküp (Skopje), Manastır (Bitola) ve İştıp (Ştip) idari bölgeleri, 1921 Vidovdan Anayasasıyla belirlenmiş üç bölge şeklinde yönetilmekte olduğu görülmektedir.

3 Ekim 1929 yılına gelindiğinde “*Krallığın Adı ve İdari Bölgelere Ayrılması Hakkında Kanun*” ile devlete Yugoslavya Krallığı adı verilecek ve “Banlık” (Banovina) adı verilen 9 idari bölüme (bölgeye) ayrılacaktır. Yeni idari yapıdaki banlıklar, ne II. Dünya Savaşı öncesi sistemine ne de oblast sistemine benzemektedir. Banlıklar, çoklukla nehir veya coğrafi bölge adlarına göre adlandırılmış ve sınırları da ona göre belirlenmiştir. Örneğin, günümüz Makedonya devleti banlık döneminde Vardar nehrinden ismini alarak Vardar Banlığı olarak isimlendirilmiştir.

¹¹⁰ 1921 Vidovdan Anayasası, 91’inci maddesi.

Banlıkların kurulmasıyla, devletin üniter yapısı ve merkeziyetçiliği güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu şekilde düzenlenmesinin de amacı Yugoslavya’da ulusal birliğe ulaşmaktır. Diğer taraftan, Ban, devlet tarafından sürekli olarak merkeziyetçi olarak örgütlenmiş Kral tarafından seçilen ve Kraliyet otoritesini temsil etmekle görevlendirilmektedir. Yerel ve uluslararası baskılar sonucu, bu olağanüstü anayasal düzenin durdurulması gerekiyordu.

3 Eylül 1931 yılında Yugoslavya devletinin kuruluşu anlamına gelen ve temellerinin atıldığı, halkın yapmış olduğu değil, Kralın halkına hediyesi olan 1931 Anayasası Yugoslavya Krallığı’nın geleceğini güvence altına almayı hedeflemiştir. Nitelendirme bakımından bu belge tam manasıyla bir Anayasa olarak değerlendirilebilir mi sorusu önem kazanmaktadır, çünkü halk tarafından değil, Kral’ın halkına bir hediyesi, lütfu şeklinde yapılmış bir belgeyi ifade etmektedir. “Eylül Anayasası” ismiyle de bilinen ve anılan bu Anayasa, Kral’ın mutlak egemenliğine dayanmaktaydı. Vidovdan Anayasasına kıyasla, anayasal monarşiyi bünyesinde barındıran ve hükümet biçimine göre üniter yapıya sahip bir devleti belirleyen bu anayasa, Hükümetin parlamentoya siyasi olarak hesap vermediğinden dolayı “parlamentar” ibaresine yer vermemiştir. Büyük ölçüde bir önceki Anayasaya benzer karakteristik özelliklere sahip 1931 Anayasası ve kurmuş olduğu anayasal düzen 1941 yılına kadar bu şekilde devam etmiştir.

26 Kasım 1942’de Josip Broz Tito’nun toplamış olduğu Yugoslavya Antifaşist Ulusal Kurtuluş Konseyi (Антифашистичко Веће Народног Ослобођења Југославије – АВНОЈ) direniş harekâtının bütün Yugoslav halklarını birleştirecek bir siyasi programa kavuşmasını sağlamıştır. Manifesto, Makedon halkının Makedonya’da yaşayan ulusal azınlıklarla bir arada yaşama fikrini de içermektedir. Bu, Manifesto’nun, ilki İlinden ve 1903 Kruşevo Cumhuriyeti’nden bahsederek, Makedonya’daki tüm uluslardan tam özgürlük ve eşitlik hakkını garanti eden hükümlerine yansımıştır. Ancak, sonuç itibarıyla, ASNOM Makedonya devlet kavramı “devlet-demos” kavramına “devlet - etnos” kavramından daha yakın olduğu ifade edilmektedir.¹¹¹

II. Dünya Savaşı sonunda Yugoslavya için geçici müzakere makamı haline gelen ve Partizanların kontrolü altındaki bölgeleri yönetmek için kurulmuş olan Yugoslavya Antifaşist

¹¹¹ Škarikj, S. (2004). *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*. Skopje: Matica Makedonska, s. 262; Svetomir, Š. (1996). *Pedeset Godina na Ustav na Narodna Republika Makedonija*. Skopje: Zdruzenie za Ustavno Pravo na Makedonija, s. 3-9.

Ulusal Kurtuluş Konseyi (AVNOJ), Sırbistan Sosyalist Cumhuriyeti'nde Sırbistan Anti-faşist Ulusal Kurtuluş Meclisi (ASNOS), Hırvatistan Sosyalist Cumhuriyeti'nde Hırvatistan Anti-faşist Devlet Ulusal Kurtuluş Konseyi (ZAVNOH), Bosna-Hersek Sosyalist Cumhuriyeti'nde Bosna-Hersek Anti-faşist Devlet Ulusal Kurtuluş Konseyi (ZAVNOBH), Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti'nde Makedonya Anti-faşist Ulusal Kurtuluş Meclisi (ASNOM)¹¹², Slovenya Sosyalist Cumhuriyeti'nde Sloven Ulusal Kurtuluş Komitesi (SNOS), Karadağ Sosyalist Cumhuriyeti'nde ise Karadağ ve Boka Anti-faşist Devlet Ulusal Kurtuluş Konseyi (ZAVNOCGB), bu örgütün alt kuruluşlarını oluşturmaktaydı.¹¹³

Kasım 1945 tarihli seçimlerde, komünistlerin önderliğindeki Halk Cephesi'nin kazandığı büyük zaferin ardından, 2 Aralık 1945'te Yugoslavya Demokratik Federal Cumhuriyeti'nin kurulduğu ilan edilmiş ve böylece kâğıt üstünde de olsa devam eden monarşi resmen sona ermiş ve Ocak 1946'da federal cumhuriyet yapısını öngören yeni anayasa kabul edilerek yürürlüğe konmuştur.

Makedonya'nın, tarihinde ilk defa devlet statüsüne sahip olması bakımından AVNOJ'un 1943 yılının son aylarında Yayce'de gerçekleştirilmiş olan ikinci oturumu tarihi ve hayati öneme sahiptir.¹¹⁴ Konseyin bu oturumunda önemli kararlar alınmış, bunlar kısaca şu şekilde birkaç nokta şeklinde ifade edilmesi mümkün olacaktır: a) *Yugoslavya'nın yüksek yasama ve yürütme ulusal temsilci organı olarak AVNOJ'un anayasallaştırılması ve Yugoslavya'daki Ulusal Kurtuluş Savaşı sırasında devletin en yüksek ulusal otorite olarak Yugoslavya Ulusal Kurtuluş Komitesi'nin geçici organlar olarak kurulması ve tanınması; b) Önceki hükümetin, haklarından yoksun bırakılması ve*

¹¹² Makedonya Anti-faşist Ulusal Kurtuluş Meclisi (Makedonca ifade şekli ile: Антифашистичко Собрание за Народно Ослободување на Македонија-ASNOM), 1944 yılından II. Dünya Savaşı'nın sonuna kadar Makedonya'daki en üst düzey yasama ve yürütme kurumu. Meclis 1944 yazında, Yugoslavya'nın işgal altındaki Bulgar bölgesinde Makedonya Ulusal Kurtuluş Savaşı'nın son aşamalarında komünist partizanlar tarafından kuruldu. Örgütsel olarak Yugoslavya Anti-Faşist Ulusal Kurtuluş Konseyi'nin bir parçası idi, detaylı bilgi için bkz. Klimovski, S. (2003). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*. Skopje: Prosvetno Delo; Škarikj, S. (2004). *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*. Skopje: Matica Makedonska; Sirotković, H. (1996). AVNOJ. Zagreb: Hrvatski Leksikon Knjiga Prva.

¹¹³ AVNOJ'un kuruluşu ve alınan kararlar (deklarasyon) hakkında detaylı bilgi için ayrıca bkz. URL: http://www.arhivju.gov.rs/active/srcyrllic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavije/konstitutivni_akti_jugoslavije/deklaracija_drugog_zasedanja_avnoja.html S.E.T. (12.01.2020)

¹¹⁴ Makedonya devletinin tarihi süreç içerisinde oluşumu için özellikle bkz. Škarikj, S. (1985). *Ustavot za İdnoto Dirjavno Ureduvanye na Makedonija od 1880 Godina (Makedonskata Liga i Ustavot za Dirjavno Ureduvanye na Makedonija 1880)*. Skopje: Misa Press; Vankovska, B. (2014). *Politički Sistem na Republika Makedonija*. Skopje: Univerzitet Sv. Kiril i Metodij-Skopje Peçat, s. 145-178; Škarikj, S. (2004). *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*. Skopje: Matica Makedonska.

Kral II. Petar Karadjordjević'in ülkeye dönmesinin yasaklanması; c) Yugoslavya'nın federal yapı içerisinde inşa edilmesi yani altı federal birimden oluşması öngörülmektedir.

Bu şekilde ülke, Sırbistan, Hırvatistan, Slovenya, Bosna Hersek, Karadağ ve Makedonya olmak üzere altı devlet ve iki özerk bölgesi Kosova-Metohiya ve Voyvodina özerk bölgelerinden oluşan, Yugoslavya Halk Cumhuriyeti Federasyonu ismini alacak olan yapı kurulmuştur.¹¹⁵

Anayasacılık hareketleri devletin kuruluşuna kadar olan süre içerisinde farklı ülkelerin sınırları içinde gelişen Makedonya, 1946 Yugoslavya Halk Cumhuriyeti Federasyonu (YHCF) bir parçası olarak, artık anayasal düzeyde diğer devletlerle eşit statüye sahip devlet olarak anayasal gelişimini sürdürecektir. Öyle ki, 1946'dan 1991'e kadar Makedonya Cumhuriyeti'nin anayasal gelişimi üç döneme ayrılabilir: Makedonya'nın ilk dönemi 1946'nın ilk Anayasası'nın kabulü ile başlar ve 1963'ün ikinci Anayasasının kabul tarihine kadar sürmüştür. Bu dönem, idari sosyalizm, devlet sosyalizmi, etik devrimcilik kavramı, halk demokrasisi gibi terimlerle ifade edilmektedir. Etik devrimci kavramının temelinde bir taraftan, sosyo-ekonomik ve politik ilişkilerin ve devletin etkili olmasından kaynaklanmakta, diğer taraftan ise süreçlerin doğasından ve devrimci örgütlü öznel güçlerin ve her şeyden önce siyasi parti mekanizmasının bu süreçler üzerindeki güçlü etkisinden kaynaklanmaktadır.¹¹⁶

Makedonya Cumhuriyeti'nin İkinci Anayasası, 1974 yılında Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti'nin ikinci Anayasası'nın kabul edilmesiyle başlamaktadır. Bu dönemin karakteristik özelliği, etik ve öz yönetim arasındaki çatışmadan oluşmakta ve böylece bu anayasa artık sadece devletin temel ve en yüksek yasası değil, aynı zamanda bir tür sosyal bölünmenin de bir ifade biçimidir. Makedonya Cumhuriyeti'nin üçüncü anayasa dönemi, 25 Şubat 1974'te Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti Anayasası'nın kabulü ile başlamaktadır. Bu anayasal dönem için

¹¹⁵ Detaylı bilgi için ayrıca bkz. Kutleşiç, V. (1986). *Raspodela Zakonodavne Nadležnosti Između Federacije i Federalnih Jedinica u Razvitoku Jugoslovenskog Federalizma*. Beograd; Nikolić, P. (1989). *Federacija i Federalne Jedinice*. Beograd; Stojanović, M. D. (2007). *Ustavno Pravo*. Knjiga I. ve II., Niš: Niš Press.

Yugoslavya Federasyonundaki devlet yapısı ve sosyal düzen hakkında genel bir bakış için özellikle bkz. Aruçi, M. (2013). *İslam Ansiklopedisi*. Türkiye Diyanet Vakfı. 43, 573-579.

İnternet erişimi için: URL: <https://cdn.islamansiklopedisi.org.tr/dosya/43/C43014131.pdf> S.E.T (15.01.2020); Sirotković, H., Margetić L. (1988). *Povijest Država i Prava Naroda SFR Jugoslavije*. Michigan: The University of Michigan.

¹¹⁶ Kutleşiç, V. (1986). *Raspodela Zakonodavne Nadležnosti Između Federacije i Federalnih Jedinica u Razvitoku Jugoslovenskog Federalizma*. Beograd.

Cumhuriyetin bir devlet yapısı ve sosyo-politik topluluk olarak açık bir şekilde tanımlanması, Makedon halkıyla devletin kurucu bir unsuru olarak diğer milliyetlerle eşitliğini derinleştirmek ve geliştirmek, ki bunlar anayasa ile hüküm altına alınan Arnavut ve Türk milletleridir. Diğer taraftan baskın bir üretimin sağlanması ve ülke vatandaşlarına kendi kaderini tayin hakkının sağlanması karakteristik özellikleri ön plana çıkmaktadır.¹¹⁷

1974 Anayasası milliyetlere tanıdığı hakların genişliği bakımından, kendi kaderini tayin edebilme hakkı bakımından, mülkiyet hakkının toplumsal veya kamusal olabileceği ve özel mülkiyet hakkına yer verilmemesi, diğer taraftan uygulama alanına sahip olduğu kuvvetler birliği teorisi ekseninde yasama organının üstünlüğü ve yürütmenin yasamaya bağımlı kurul olarak görev yaptığı özellikleriyle önem arz etmektedir.

Siyasi yaşamında Makedonya devlet olarak yazılı anayasalara sahip olarak nitelendirilen 1946, 1963, 1974 Yugoslavya Federasyonu Anayasaları ve 1991 bağımsız devlet Anayasası özellikle üzerinde durulması gereken ve hem anayasacılık hareketleri açısından hem de devletin kuruluş belgeleri anlamında da ayrı bir öneme sahip olan bu anayasaların belirgin özelliklerine ve kurdukları anayasal ve siyasal düzene kısaca değinmekte fayda olacağı kanaatindeyiz.

1.3.1. Makedonya Cumhuriyeti'nin 1946-1991 Dönemi Anayasal Gelişimi ve Özellikleri

Makedonya Cumhuriyetinin 1946-1991 yılları arasındaki anayasal gelişim sürecini üç döneme ayırmak mümkündür. Birinci dönem ilk anayasanın yapılmasıyla başlayan 1946 yılından başlamakta ve 1963 yılında yapılan ikinci anayasa dönemine kadar olan süreyi kapsamaktadır. Federasyonun olduğu halk cumhuriyetleri yani federe devletler ve yetkileri 1946 Anayasasının VI'ncı Başlığında (44-48 maddeleri), IX'ncü Başlık altında (90-95 maddeleri), X'uncü Başlık (96-102 maddeleri) altında düzenlenmektedir. Makedonya Halk Cumhuriyeti (MHC) 1946

¹¹⁷ Bu sınıflandırma Savo Klimovskinin düşüncelerinden esinlenerek yapılmıştır. Klimovski, 2003, 177-203; Svetomir, Ş., *Pedeset Godina na Ustav na Narodna Republika Makedonija*, Skopje: Zdrzenie za Ustavno Pravo na Makedonija Skopje.

Anayasası¹¹⁸ ve kurmuş olduğu anayasal düzeni ile Makedon halkı kendi devletlerine sahip olmayı ve Yugoslavya Halk Cumhuriyeti Federasyonu bünyesinde federal topluluğundaki diğer Yugoslav halkları ile birleşme kararlılığını ve hakkını onaylamış oldu.¹¹⁹

Anayasa, Cumhuriyetin tanımı ve devletin sembollerini, siyasi ve sosyo-ekonomik düzeni, vatandaşların temel hak ve görevlerinin yanı sıra, işlevlerin yani devlet iktidarının, yasama, yürütme ve yargı organlarına ayırarak yetkilendirilmesi, yerel yönetimlerin yetki alanlarının düzenlemeleri gibi konuları içermektedir. Anayasanın kabul edilmiş olduğu zaman ve koşullar göz önünde tutulduğunda, Makedonya Halk Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası olan bu anayasa, devletin, sosyal yaşamın tüm alanlarındaki etkin rolüne vurgu yaptığı açıkça görülmektedir. Bu nedenle, bu anayasa gerçek anayasalar grubuna aittir, çünkü bu sadece yeni bir hükümet biçiminin oluşumunu sona erdiren bir eylem değil, aynı zamanda yüzyıllarca süren mücadele ve halkın kendi gelişmiş ulusal siyaseti için çabalama ve bu çabalamanın bir sonucunu ifade etmektedir.

1946 Anayasası bu dönemde halkın demokratik anayasasının etkili anayasaları grubuna dahil edilmiştir. Devlet ekonomisine bağlı olarak kamu, ortak yada kooperatif ve özel mülkiyet olarak üç farklı biçimde ön görülmüş ve kurucu unsurları olarak Anayasada sosyo-ekonomik ilişkiler üzerine özel bölüm olarak düzenlenmiş olduğu görülmektedir. Anayasa, devlet mülkiyetine çok daha fazla önem vermekte, diğer mülkiyet biçimlerini, özellikle de kooperatif olanları göreceli olarak ihmal edildiği görülmekte ve dolayısıyla, Anayasa, kamu malı terimine yer vermektedir. Bu anayasaya göre devlet iktidarının örgütlenmesi halk egemenliği ilkesine dayalı temsil sistemine sahip olarak belirtilmiş olmasıdır. Halk Meclisi, halkın egemenliğinin temsilcisi olarak en üst organı niteliğinde olup, dört yıllık görev süresi için seçilmekte, diğer taraftan Yüce Divan ve Hükümeti seçen ve hesap verdikleri yasama organını ifade etmektedir.¹²⁰

¹¹⁸ 1946 Makedonya Halk Cumhuriyeti Anayasası erişimi için bkz. (25 Kasım 1946, MHC Resmi Gazetesi No. 32) URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/7199AF77C28E4E0395A947EE0F996E00.pdf> S.E.T. (25.02.2020)

¹¹⁹ Makedon halkının bağımsızlığını ilan etme hakkı ve kendi kaderini tayin etme hakkı hiçbir zaman bir “varlık hakkı” ya da bir hak olarak görülmemiştir. Şkarikj, S. (2014). *Naučno Tolkuvanje-Ustav na Republika Makedonija*. Skopje: Kultura Skopje, s. 53-56. Yugoslavya Federasyonu sosyo-ekonomik düzen için özellikle şu kaynağa bakılmalıdır; Pristapni Predavanja (1978). *Prilozi i Bibliografija – Na Novite Členovi Na Makedonskata Akademija Na Naukite i Umetnostite*. No. IV., MANU, Skopje. (İngiliz dilindeki yayını: Opening Addresses (1978). Contributions And Bibliography Of The New Members Of The Macedonian Academy Of Sciences And Arts. Skopje: No. 4).

¹²⁰ Makedonya Halk Cumhuriyeti 1946 Anayasası, md. 51-63.

Makedonya Halk Cumhuriyeti Halk Meclisi'nin oturumları düzenli ve olağanüstü şekilde yapılabilmekte ve Makedonya Halk Cumhuriyeti Halk Meclis Yüksek Divanı kararı ile toplanmaktadır.¹²¹ Başkanlık, ayrı ve özel statüye sahip bir organ olarak öngörülürken, meclisin oturumları arasında yetki dahilinde belirli görevleri yerine getirmekle görevlidir. Hükümet (Bakanlar Kurulu), devlet iktidarının en yüksek yürütme ve idare organı olarak tanımlanmıştır. Hükümetin bünyesinde yer alan Bakanlıklar mevcut olup, iki sınıfa ayırmak mümkündür: federal-cumhuriyetçi (ekonomik sistem alanında) ve cumhuriyetçi bakanlıklar (sosyal faaliyetler alanında), yerel yönetim organları ise halk kurullarından oluşmaktadır.

Çeşitli anayasal hükümlerin anlamını değiştiren İşçi Özyönetim Kanunu hükümlerine dayanarak, devlete ait tüm büyük işletmelerde, yönetim organları olarak işletmelerin ve yönetim kurullarının temel ve en yüksek özerk organları olarak işçi konseyleri seçilmiştir. Küçük işletmelerde işçi konseyinin işlevleri kolektif tarafından bir bütün olarak yerine getirilir. Hükümetin örgütlenme ve organlarının yapısında da büyük değişiklikler olmuştur. Diğer bir ifadeyle, önceki tek meclisli parlamento ve ilçe ve şehirlerin tek meclisli halk komiteleri (daha sonra belediyeler) iki meclisli yapılar haline gelmiş, böylece gizli ve eşit oy ilkeleri temelinde vatandaşların seçimiyle temsili bir siyasi konseyden (bölge, şehir, cumhuriyet ve daha sonra belediye) oluşmaktadır.¹²²

İkinci dönem 1963 Anayasası ile başlamakta ve Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1963 Anayasası (*orjinal slav dilindeki yazılışı ile; Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963/Устав на Социјалистичка Федеративна Република Југославија од 1963*)¹²³, “özyönetim şartı” olarak anılmaktadır. Sebebi de, özyönetim modelinin tüm alanlarda ve sosyal yaşamın her düzeyinde uygulanmış olmasıdır. Bu Anayasayla devletin adı Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti olarak değiştirilmiş ve “gönüllü olarak birleşik ve eşit halkların bir

¹²¹ MHC 1946 A.Y., md. 56, fk. 1.

¹²² Klimovski, S. (2012), *Ustavno Pravo*, s. 182-187. Çakarjanevski, G., Çepreganov, T., Avramovski, S. (2007). *Administrativno - Teritorijalni Podelbi vo Makedonija, 1944-2004*. Skopje: İNİ Yayıncılık, s. 40.

¹²³ Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1963 Anayasası: URL: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf> S.E.T. (01.03.2020).

Ayrıca bkz. Djorceviç, J. (1989). *Ustavno Pravo*. Beograd; Fira, A. (1993). *Entsiklopediya Ustavnog Prava Bivših Jugoslovenskih Zemalja*. Beograd: Sırska Akademija Nauka i Umetnosti; Ayrıca, YSFC 1963 Anayasası için Türk hukuk terminolojisine en uygun tercümesiyle literatürde yer alan önemli bir kaynak olan şu kaynağa özellikle bkz. Gürbüz, Y. (1981). *Anayasalar*. İstanbul: Özdem Kardeşler Matbaası.

federal devleti ve emekçilerin ve özyönetimin gücüne dayanan bir sosyalist demokratik toplum” olarak tanımlanmıştır.

Anayasanın Başlangıç kısmında yer alan metin aslında anayasal düzenin özeti mahiyetindedir; Yugoslavya ulusları, bütün ulus ve milliyetlerin ayrılma hakkını da içeren her ulusun kendi kaderini belirleme hakkından hareketle, Ulusal Kurtuluş Savaşı ve Sosyalist Devrim’de göstermiş oldukları ortak mücadelelerinde özgürce ifade ettikleri iradelerine dayanarak ve tarihsel özelemlerine uygun olarak, kardeşlik ve birliklerinin daha da pekiştirilmesinin ortak çıkarlar doğrultusunda olduğunun bilinci içinde, özgür ve eşit ulus ve milliyetlerden oluşan ve çalışan insanların sosyalist bir federal topluluk halinde birlikte yaşamasına dayalı bir federal cumhuriyette birleşmişlerdir.

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti’nin sosyalist toplumsal sistemi, işçi sınıfının ve çalışan halkın iktidarına ve insanların, emekleri yalnızca kendi kişisel ve ortak gereksinimlerini doyurmaya yarayan özgür ve eşit üretici ve yaratıcılar olarak aralarında kurdukları ilişkilere dayalıdır. Bu insan ilişkilerinin temelinde, çalışan insanın sosyo-ekonomik statüsü yatmaktadır; insanın toplumsal mülkiyet altındaki kaynaklarla çalışmasını ve toplumsal yeniden üretimi ilgilendiren bütün konularda çalışanlar topluluğunun diğer bireyleriyle eşit olarak ve doğrudan doğruya karar vermesini içeren bu statü, çalışan insanın kişisel maddi ve manevi çıkarlarını gerçekleştirmesini, kendi eski ve yeni emeğinin ürünlerinden ve genel maddi ve toplumsal ilerlemenin sonuçlarından yararlanma hakkını tam anlamıyla kullanılmasını sağlayacaktır; çalışan insan, bu temel üzerinde, kişisel ve toplumsal gereksinimlerini doyuracak ve çalışma gücünü ve diğer yaratıcı yeteneklerini geliştirecektir.¹²⁴

Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti (SMC) 1963 Anayasası¹²⁵, devlet ve toplumun bir belgesi olarak, kapsadığı konuya yaklaşırken yeni bir anlayışı yeniden teyit etmektedir. Bu, her şeyden önce, Anayasanın içeriği bakımından gelişim gösterdiğine yöneliktir, öyle ki, bu Anayasa Başlangıç kısmı, Genel Esaslar kısmı ve Anayasanın normatif kısmında yer alan temel ilkelerden oluşan yeni yapıya sahip ve 242 maddeden oluşmaktadır. SMC Meclisi beş birimden (meclisten)

¹²⁴ 1963 Anayasası Giriş ve Başlangıç Kısımları. Ayrıca, Gürbüz, 1981, 231-239.

¹²⁵ Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti (MSC) 1963 Anayasası erişimi için bkz. URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/8AF39A7472A745DCBCACED48AEC83682.pdf> S.E.T. (15.03.2020)

oluşmaktadır; bir bütün olarak Cumhuriyetin genel siyasi temsilcisi olarak Cumhuriyet Meclisi; Belediyelerin temsilcisi olarak Siyasi-İdari Konsey (sonraları Belediyeyi temsilen Belediye Meclisi ile değiştirilmiştir), işçi topluluklarının üç birimi Ekonomik Konsey, Eğitim ve Kültür Konseyi ve Sosyal Sağlık Konseyi, ilgili alanlarda çalışan topluluklarda ve çalışan işçilerin delegelerinin toplantıları yapılmaktadır.

Anayasal düzendeki önemli bir gelişme ve yenilik, normların denetimini yapmayla görevli özel bir mahkeme olan Anayasa Mahkemesi'nin kurulması ve anayasanın korunmasına yönelik parlamento dışı mekanizmanın kurumsallaştırılmasıdır. Diğer bir ifadeyle, SMC 1963 Anayasası ile ilk kez Makedonya hukuk düzeninde Anayasa Mahkemesi'nin yer verilmesi en değerli miras olduğu anlaşıyor. Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra hukuk alanındaki en büyük buluş sayılabilir. Bu kurumla hukukun üstünlüğü önemli ölçüde güçlendirilmiş, anayasa büyük ölçüde koruma altına alınmış ve devlet hükümeti ile politika anayasal nitelik kazanmıştır.¹²⁶

Anayasal gelişim sürecinin son dönemi de 1974 Anayasasının oluşturulmasıyla başlayan ve 1990 yılına kadar süren dönemi kapsamaktadır. Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin 21 Şubat 1974 tarihinde yürürlüğe giren dördüncü ve son anayasası niteliğini taşımaktadır.¹²⁷ Bu ayrıntılı yazı dili, ülkede uygulanan özyönetim modelinin merkezi devlet müdahalesinden korunması amacıyla kullanılmıştı. Anayasa, ülkedeki federal meclisi özyönetim sisteminin en yüksek ifadesi olarak adlandırmıştır. Buna anayasaya göre iktidar, yerel emekçi ve siyasi örgütler ile başlayan bir prosedür izlemektedir. Bu organlar daha sonra il ve devlet düzeyinde üyeler seçmektedir.¹²⁸ Anayasa, Eylül 1990'da resmen yürürlükten kaldırılmıştır.

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1974 Anayasası bir takım yeni değişiklik ve düzenlemeler getirmiştir. Bunların başında Sırbistan'ın idari yapısında gerçekleşen değişiklikler gelmektedir. Söz konusu değişiklikler, Sırbistan ülke sınırları içinde yer alan Kosova Özerk Sosyalist Cumhuriyeti ve Voyvodina Özerk Sosyalist Cumhuriyeti'nin oluşturulması ve bunlara

¹²⁶ Anayasa Mahkemesinin Anayasal boyutta ele alınması, Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti 1963 Anayasası, 50. Madde, 3. Fıkra'sı ile düzenlenmektedir.

¹²⁷ Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1974 Anayasası için bkz. URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/67DD2F3F5BB14EB4ADB0BB89FBFC9522.pdf> S.E.T. (03.03.2020) 1974 Yugoslavya Anayasası, 406 maddeden oluşan içeriği ile dünyanın en uzun anayasalarından birisi olma özelliğine sahiptir.

¹²⁸ Ayrıca şu kaynağa bakılabilir: Glenn, E. C. (Aralık, 1990). Political Innovation and the 1974 Constitution. Yugoslavia: A country study, *Federal Research Division of the Library of Congress of the USA*.

kendi yönetimlerine dair haklar vermesi şeklinde olmuştur. Ancak bu özerk bölgeler üst çatı bakımından Sırbistan Sosyalist Cumhuriyeti'ne bağlıydılar. Diğer yandan, ülke tarihinde ilk kez bir milli marşa sahip olmuştur. Anayasa değişikliği de dahil olmak üzere, karar aşamasında federe devletler ve özyönetim eyaletleri arasında fikir birliği sağlanması öngörülmüştür. Değişim alanı kapsamında bir diğer önemli konu daha doğrusu tanınan hak ise, ilk defa bu anayasayla üye ülkelerin federasyondan ayrılıp kendi kaderini tayin etme ve bağımsızlıklarını ilan edebilecekleri ayrılık hakkının kanunlaştırılmış olmasıdır. Ancak hak sahiplerinin halkın mı yoksa federe devletin mi olduğu konusu belirsizliğini korumuştur.¹²⁹

Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti 1974 Anayasası, başlangıç kısmına (preamble) yer vermekle birlikte, *birinci bölümünde* toplumsal ekonomik ve siyasi hakların yanı sıra temel anayasal ilkeler, temel hak ve hürriyetler, yerel yönetimler, yargı organları ve ülke savunması gibi konular sekiz başlık altında detaylı düzenlemelerden oluşmaktadır. *İkinci bölüm* ise, kuvvetler birliği teorisi ekseninde devlet organlarının görevleri, yasama organının üstünlüğü ve yasamaya bağımlı olarak görev yapan yürütme konseyinin (icra kurulu) görevleri, devlet idaresi ve Anayasa Mahkemesinin yetki ve görevleri, IX-XVII'inci başlıklar altında düzenlenmektedir.

Son olarak, anayasanın değiştirilmesi ve geçici hükümler iki ayrı başlık halinde düzenlenmiştir. Kuvvetler birliği ilkesinin söz konusu olduğu ve Meclisin en üst güç olarak kurulduğu ve yürütme yetkisini kendisinin verdiği Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı (XI'inci Bölüm), Cumhuriyet Kurulu (XII'nci Bölüm), İcra Kurulu (XIII'üncü Bölüm) ve Cumhuriyet Yönetimi (İdaresi) (XIV'üncü Bölüm) şeklinde anayasada ayrı ayrı bölümler şeklinde düzenlenmiştir. Devamında XV ve XVI'ncı Bölümlerde Savcılık, Yüksek Mahkeme, Anayasa Mahkemesi ve Kamu Denetçisi'nin görev ve yetkileri düzenlenmiştir.

Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti'ni temsil etme yetkisine sahip Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı makamıdır. Cumhurbaşkanlığı Konseyi 9 üyeden oluşmakata ve Meclis tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığın bir üyesi, Makedonya Komünistler Birliği Merkez Komitesi Başkanı sıfatıyla yer almaktadır. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı üyeleri, Makedonya İşçi Halkı Sosyalist Birliği Cumhuriyet Konferansı Adaylık Konferansı tarafından

¹²⁹ Markoviç, 2012, 141. Makedon Bilimler ve Sanatlar Akademisi, *Beleşki Za Ustavot Na RSM Od 1963 Godina Sodrzi*, Fondot Na Lazar Kolişevski, Arhiv, Papka Br. I, 32/1, Pri MANU vo Skopje.

önerilen bir listeye göre kanunla belirlenen usule göre seçilir. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı üyeleri dört yıllık görev süresi için seçilir ve hiç biri arka arkaya iki defadan fazla Başkanlık veya Başkanlık üyesi olarak seçilemez. Başkanlık, yeni bir Başkanlık seçimine kadar görevini yerine getirecektir.¹³⁰

Anayasa'nın 376'ncı maddesi hükmü gereğince Cumhurbaşkanlığı şu yetkilerle donatılmıştır, o da; *“a) Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin yetkisi dahilinde Cumhuriyet için genel öneme sahip konuları inceler ve bu sorunların çözümüne yönelik önerileri ve girişimleri Meclise sunar; b) diğer sosyalist cumhuriyetlerle ve sosyalist özerk vilayetlerle işbirliğinden kaynaklanan konuları ele alır ve bunlara katılır; c) Federasyon organlarında halkların ve milliyetlerin eşitliği ve sosyalist cumhuriyetler ile sosyalist özerk vilayetlerin ortak çıkarlarının uyumlu hale getirilmesi ile ilgili konuları ele alır, bu konularda konular alır ve bunların çözümü için inisiyatifler ve öneriler sunar; d) SMC Meclisi'nin onay verdiği Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti Meclisi'nin İller Meclisi ve Cumhuriyetler Meclisi kapsamındaki konularda Meclise görüş verir.”*

Asıl önem arz eden konu SMC Meclisi'nin yürütme organı olarak yetkilendirilen İcra (Yürütme) Kurulu olmaktadır. İcra Kurulu, devletin görev ve yükümlülükleri çerçevesinde, sosyal hayatın her alanındaki durumlardan vesiyasetin uygulanmasından, kanun ve hukuki işlemlerinin uygulanmasından Meclise karşı sorumlu olmaktadır. Aynı zamanda devletin idari organlarının çalışmalarını koordine etme görevi de söz konusu olmaktadır.¹³¹

1974 Anayasası 393'üncü maddesinde İcra Kurulunun yürütme organı olarak görevlerini açıkça düzenlemiştir. Buna göre; *“a) Meclis politikasının durumunu ve uygulanmasını takip eder ve Meclise politikanın belirlenmesi yönünde öneride bulunur; b) kanunları ve diğer hukuki düzenlemeleri önermek ve diğer kanun teklifi önerisinde bulunma hakkına sahip mercilerden sunulan kanun tasarıları ve diğer düzenlemeler hakkında görüş bildirme hakkına sahiptir; c) ülke sosyal planının önerisini belirler; ulusal bütçe ve bütçenin uygulanması için kesin hesap kanunu ve bunların yürütülmesine özen göstermekle görevlidir; d) kanunların ve diğer düzenlemelerin ve Meclis işlemlerinin uygulanmasına ilişkin kararnameler, kararlar ve diğer düzenlemeleri kabul eder; e) devlet organlarının çalışmalarını, kanun ve diğer hukuk işlemlerinin yürütülmesini*

¹³⁰ SMC 1974 Anayasası, md. 380-381.

¹³¹ SMC 1974 Anayasası, md. 392.

sağlamak üzere koordine etmek ve yönetmek, devlet idaresinin çalışmalarını denetlemek; e) devlet idare organlarının iç teşkilatlanmasına ilişkin genel esasları belirlemek, ihtiyaca yönelik mesleki ve diğer hizmetleri ve idare organlarının ihtiyaçlarına yönelik müşterek hizmetleri tesis etmek ve kanunla tayin ettiği devlet memurlarını atama ve görevden alma yetkilerine sahiptir.” Yürütme görevini üstlenen İcra Kurulu, kuvvetler birliği teorisi gereği egemenliğini Meclisten aldığı için de Meclis’e karşı sorumlu olmakla beraber, güvensizlik oyu sonucunda düşmesi veya delegelerin toplu istifası sonucu yeniden dört yıllık görev süresi için seçimi söz konusu olabilmektedir.¹³²

1.3.2. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının Oluşum Süreci ve Temel Özellikleri

Bu bilimsel çalışmanın III’üncü Bölüm kapsamında Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının kurmuş olduğu hükümet ve buna bağlı olarak demokratik ilkeler doğrultusunda, insan temel hak ve özgürlükleri, kuvvetlerin ayrılığı bağlamında yasama ve yürütme organlarının görev ve yetkileri konuları detaylı inceleme alanına sahip olmaktadır. Ancak, batı dünyasında başlayan ve geniş çapta kabul gören toplumların ve devletlerin anayasallaşmasını hedef edinmiş bu hareketler çerçevesinde 1991 Anayasası Makedonya Cumhuriyeti açısından anayasallaşma süreci zincirinin son halkasını oluşturmakta ve dolayısıyla Avrupa kıtasında meydana gelen anayasacılık hareketlerine uygun, ulus devletin inşasına yönelik olan 1991 Anayasasının taşıdığı temel özelliklerinin kısaca ele alınmasının uygun olacağı kanaatindeyim.

SMC’nin geride bıraktığı anayasal miras, bağımsız bir devlet olarak Makedonya Cumhuriyeti’nin anayasallığının gelişmesi için büyük önem taşımaktadır. Makedon devletinin çok uluslu yani çok etnisiteden ve çok kültürden oluşan toplum yapısı ve bir devlet olarak tanımlanması, insan hakları ve özgürlüklerinin anayasal değer olarak ele alınmış olması, ulusal azınlıkların kolektif hakları, işçi haklarının yüksek standardı ve belediyelerin devletin merkezi organlarına göre önemi ve daha geniş sosyo - politik topluluklar, bir bütün halinde sadece sosyalist ilkeler ve değerler değil, bir medeniyetin işaretidir.

¹³² <https://www.marxists.org/makedonski/istorija/makedonija/ustav-srm1974/13.htm> S.E.T. (20.12.2020)

1963 ve 1974 Anayasalarının kurmuş oldukları anayasal düzenin değerlendirilmesi için özellikle bkz. Katunariç, V. (2013). *Svjetski Antibarbarus – O Uzrocima Propasti Bivšeg i Nadolaska Novog Sotsijalizma*. Zagreb: Društvo Povjest Izvan Mitova; Škarikj, Š. (2014), *Naučno Tolkovanje – Ustav na Republika Makedonija*, Skopje: Kultura Press, adli eserlerden esinlenilerek yazılmıştır.

Anayasal mirasın bir kısmı, anayasal yargı ve genel kullanımdaki mülkler (topluma ait kabul edilen mülkiyet) gibi konular Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'na dahil edilmiştir. Diğer taraftan, mirasın bir kısmı statü anayasaya bağlılık ilkesi ve belediyenin anayasal düzendeki birincil konumu gibi konular daha iyi zamanlar beklemektedir. Bununla birlikte, belli ölçüde anayasal metni kaleme alanlar tarafından, özel mülkiyete dönüşmeden önce sosyal (toplumsal) mülkiyetin korunması konusunda sorumsuzluk göstermiş olduğu açıkça görülmektedir. Sosyal mülkiyetin ortadan kaldırılmasına yüksek hızdaki özelleştirme önceki nesiller tarafından oluşturulmuş olan büyük servet niteliğindeki bu mülkiyetin gasp edildiği yönünde hem iktidar hem de muhalefet tarafından kabul gören bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyal mülkiyetin özelleştirilmesi durumu yani “ortadan kaybolması”, aidiyetin olmadığı yani kimsenin olmadığı açıklaması ile yapılmıştır.¹³³

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasıyla tamamen eski anayasal düzenden ayrılıp yeni anayasal düzene geçiş söz konusu olmuştur. Çağdaş toplum ve anayasal düzenin gereksinimleri doğrultusunda 1991 Anayasası, halkın egemenliği teorisi başta olmak üzere, hukuk devleti ilkesi, insan temel hak ve hürriyetleri, kuvvetler ayrılığı ilkesi gibi temel ilkeler doğrultusunda kaleme alınmıştır. Devletin 45 senelik tarihi geçmişinde işçi sınıfının egemenliği, tek partili sistem, özyönetim modeli, meclis hükümet sistemi, toplumsal mülkiyet, federatif yapı tamamen terkedilmiş, ulus devlet modelini baz alan demokratik kriterler doğrultusunda çağdaş düzene geçiş söz konusudur. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası anlayışına göre, XIX. yüzyılda kabul edilen demokratik devletlerde bulunan liberal-demokratik anayasal konseptinin bir örneğini ifade etmektedir. Kavramsal olarak aşağıdaki unsurları ifade eder:

İlk olarak, anayasa her türlü sürekliliğe son vererek daha önce oluşturulmuş anayasa ile kesin bir ayrılık söz konusudur. Sosyalist sistemin temel ilkeleri olarak teoride yer alan özyönetim demokrasisi, işçi sınıfı ve işçi sınıfının egemenliği ilkesi, tek partili sistem, ortak emek ve sosyalist üretken ilişkiler, emek özgürlüğü ve özyönetim gibi iktidar ideolojisinin ideolojik tespitlerini ve değerlerini terk ederek, sosyo-politik topluluklar, toplumsal sistem, delege sistemi ve meclis sistemi gibi sosyalizme ait temel ilkelerden, kabul edilen yeni anayasa ile vazgeçilmiştir.

¹³³ Klimovski S., Deskoska R., Karakamişeva T. (2012). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*. Skopje: Prosvetno Delo, s. 159-193.

Anayasa yukarıda bahsi geçen ilkeler yerine özel mülkiyeti garanti altına alan, siyasal çoğulculuk yani çok partili sistem ve serbest piyasa ekonomisine geçiş, kuvvetler ayrılığı ilkesinin yer aldığı, “vatandaşlardan doğan ve vatandaşlara ait” egemenliğe dayanan laik, temel insan hak ve hürriyetlerine¹³⁴ önem veren modern bir cumhuriyet devletinin kurulması kararlaştırılmış olduğunun ifadesidir.

İkinci olarak, toplumsal mutabakat olarak anayasa kavramı, demokratik bir devlet olarak Cumhuriyetin, Cumhuriyetin tüm vatandaşlarına ait egemenliğe dayandığı genel kabul görmüş demokratik devletler ve toplumlar kavramından gelir. Din, dil, ırk, düşünce, siyasi görüş gibi herhangi köken veya bağlılıklarına bakılmaksızın tüm vatandaşlar sahip oldukları haklarından mahrum bırakılmaksızın eşit hak ve özgürlüklere sahiptir. Bir önceki anayasadan farklı olarak 1991 Anayasası, temel insan hak ve hürriyetleri çerçevesinde insanı ve vatandaşları merkeze alan yeni bir anayasal düzeni inşa girişimi olarak büyük önem arz etmektedir. Diğer taraftan, çok partili siyasi hayata geçişin kabul edilmesiyle birlikte siyasi platformda hükümetin monopol düzenine son vermektedir.

Anayasa, her şeyden önce, devletin ekonomik ve sosyal düzeninde, temel olarak, tüm mülkiyet biçimlerinin eşitliği ve eşit yasal korunmasının yanı sıra, pazar ve girişimcilik özgürlüğü güvencesine sahiptir. Tüm bunlara ilave olarak da, iktidarın yani yürütmenin tam anlamıyla kurumsallaşması diğer bir ifadeye yürütme organının sahip olduğu yetkilerin Anayasa’da açık bir biçimde hangi organlar tarafından ve hangi yetkiler kapsamında yerine getirileceği güvence altına alınacağı anlamına gelmektedir. Dördüncüsü, yürütmenin yapısına ilişkin yeni anayasa, Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin anayasal ve yasama organı olarak parlamenter hükümet sistemi ilkeleri doğrultusunda hareketle kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığının garantisi, yani bağımsız ve sorumlu olan hükümet (Başbakanlık) kanadı ve devletin birliğini ifade eden Cumhurbaşkanlığı makamı ile birlikte herşeyden önce bu makamları seçen ve görev yetkisi veren halka karşı sorumlu olduğu anayasayla güvence altına alınmaktadır.

¹³⁴ Anayasa temel hak ve hürriyetler konusunda BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Ek Protokollerince tanınan temel hakları baz alarak hazırlanmıştır, ancak 1974 Anayasasına göre birtakım azınlık hakları yer almamıştır (bunlar daha sonraki anayasa değişiklikleriyle düzenlenmiştir).

Anayasa, yasama ve yürütme organlarının yanı sıra ek olarak bağımsız ve tarafsız yargı organını düzenleyerek kuvvetler ayrılığı ilkesini tam anlamıyla gerçekleştirmektedir. Mahkemelerin hiyerarşik skalasında en yüksek mevkiye sahip Makedonya Cumhuriyeti Yüksek Mahkemesine yer vermektedir ve norm denetimi görevini de bağımsız mahkeme olan Anayasa Mahkemesini düzenlemektedir.

Beşincisi, klasik demokratik yerel özyönetim ilkelerine dayanan yerel özyönetim kavramı yeniden onaylanmıştır. Bu nedenle, Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nın anlayışına göre orijinal çözümler sunmasına yönelik ciddi iddialara sahip olmamasına rağmen, insanı ve vatandaşı tam olarak merkezi bir yere koyması gerekçesiyle ve dolayısıyla temel insan hak ve hürriyetlerinin de garanti altına alınmasından dolayı, Makedonya Cumhuriyeti'nin devlet olarak demokratik kurum ve kuruluşlara yer veren bir anayasaya sahip olduğundan dolayı liberal-demokratik anayasalara sahip ülkeler grubunda yerini almaktadır.¹³⁵

Yapılan parlamenter seçimlerinden sonra, 25 Ocak 1991 yılında MSC Anayasasına uygun olarak yeni kurulan Meclis yeni anayasa yapımı ile görevlendirilmektedir. MSC Meclisi, bünyesinde çalışmalarını sürdüren Anayasa Komisyonu, 25 Şubat 1991'de yeni anayasanın zaruri olduğu raporunu yayınlarak devletin Cumhurbaşkanı'na hukuki adımların atılması gerektiğini bildirmektedir. Böylelikle Anayasa Komisyonu yeni anayasanın yapım sürecinde merkezi rolünü üstlenmektedir.¹³⁶ Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, 1990 tarihli LXXIX (79) sayılı Anayasa Değişikliği'nde¹³⁷ oluşturulan anayasanın değiştirilmesi usulü temelinde kabul edilmiştir. Bu anayasal değişiklik Meclis tarafından mülkiyet, çok partili sistemin kabulü ve Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı'nın devleti temsil eden yenilikçi bir organ olarak seçilmesine ilişkin anayasa değişiklikleriyle birlikte kabul edilmiştir. Makedonya'nın bu yeni ve yenilikçi anayasası bir kaç aşamada kabul edilmiştir: *birinci aşama*, anayasa değişiklik önergesi; *ikincisi*, anayasa tek-

¹³⁵ Burada ortaya konulan düşünce ve beyanlar anayasa hukukçuları Savo Klimovski ve Svetomir Škarikj'in görüşlerinden esinlenerek yazılmıştır. Klimovski, S. (2012). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*; Škarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*.

¹³⁶ Škarikj, 2014, 58.

¹³⁷ 1990 tarihli LXXIX sayılı Anayasa Değişikliği için bkz. <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/484EEA286439459F83EE98E5F675DBBC.pdf> S.E.T. (11.10.2020)

lifine karar vermek; *üçüncüsü*, anayasada değişikliği taslağının hazırlanması ve kabulü; *dördüncüsü*, kabul edilen taslağın kamuoyu tartışmasına açılması; *beşincisi*, anayasa değişikliği taslağının tescili; ve *altıncı* aşama ise, anayasayı kabul etmek ve ilan etmektir.

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nın kabulü önergesi 6 Mayıs 1991'de Devlet Başkanı Kiro Gligorov tarafından Meclise sunuldu. Önergenin Meclise sunuş şartı ise bu organdan yeni bir anayasanın yapılması kararının alınması yönünde olmuştur.¹³⁸

Anayasa taslağı, Makedonya Cumhuriyeti Meclisi'nin Anayasa Meseleleri Komitesi (Anayasa Komisyonu) tarafından, Makedonya Cumhuriyeti Hükümetince oluşturulan uzman grubun hazırladığı taslağa dayanılarak, yazılı bir karar olmaksızın hazırlanmıştır. Meclis 23 Ağustos'ta, milletvekillerinin toplam çoğunluğunun oyu ile taslağı onaylanmıştır. Anayasa taslağı hakkında kamuoyu tartışması 24 Ağustos - 15 Eylül 1991 tarihleri arasında sadece 23 gün sürmüştür. Kısa süreye rağmen, birçok vatandaş, kurum ve kuruluş, anayasal metnin iyileştirilmesi için çok sayıda görüş, açıklama ve öneri ile kamuoyu tartışmasına katılmaktadır. Vatandaşların bu yoğun katılımı, anayasanın yapımını, seçtikleri temsilciler aracılığıyla değil (auctoritas), halkın bizzat anayasa yapma arzusuna sahip olduğunun (potestas) göstergesidir.¹³⁹

Anayasanın teklifi, yürütülen kamuoyu tartışmasının ardından Makedonya Cumhuriyeti Meclisi tarafından onay almıştır. Teklifin ardından Makedonya Cumhuriyeti Meclisinde açık oturum tartışması gerçekleştirilmiş ve bu süreç içerisinde milletvekilleri, teklifi yeni değişiklikler sunarak değiştirmek veya desteklemek için değişiklik önerileri sunmuşlardır.¹⁴⁰

Anayasanın çok partili bir Mecliste kabul edilmesiyle, bu anayasal metin, 8 Eylül 1991 yapılan referandumunda halkın meşru kurucu iradesinin ve normatif-yasal çerçeve (meşruiyet) kazanmış ve nihai durumuna kavuşmuştur.¹⁴¹ Halkın kurucu iradesine başvurulmuş ve %87 katılım sağlanan referandum sorusu ise şu şekildeydi: “Yugoslavya'nın egemen devletlerinin gelecekteki

¹³⁸ Şkarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*. s. 253-254.

¹³⁹ A.g.e., s. 255.

¹⁴⁰ Gjuşeva, S. (2013). *Ustavotvornata Dejnost Na Sobraniето Na Republika Makedonija 1991-2013*. Skopje: Vinsent Grafika, s. 21-84.

¹⁴¹ A.g.e., 86.

birliğine katılma hakkına sahip egemen ve bağımsız bir Makedonya devleti kurulmasını onaylıyor musunuz?”¹⁴²

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası’nın kabulü 17 Kasım 1991’de seçilmiş olan 120 milletvekilin 92 oy çoğunluğuyla kabul edilmiştir. Bu sayı, toplam seçilmiş milletvekilinin üçte iki çoğunluğundan daha yüksek oran anlamına gelmekteydi. Makedonya Cumhuriyeti Anayasası’nın ilânı ise, Makedonya Cumhuriyeti Meclis kararı ile yapılmıştır. Karar, Anayasanın kabulünden hemen sonra 96 milletvekilin oy çoğunluğuyla alınmıştır.¹⁴³

1991 Anayasasına göre, Makedonya Cumhuriyeti bağımsız, egemen, demokratik ve sosyal bir devlet olarak nitelendirmektedir.¹⁴⁴ Hukukun üstünlüğünü tesis etmek ve pekiştirmek, insani, sivil ve siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları güvence altına almak, barışı ve bir arada yaşamayı, sosyal adaletin yanı sıra ekonomik ve toplumsal refahı sağlamak amacıyla parlamenter demokrasiyi benimsemiş bir ülke olarak kurulmuştur. Benimsemiş olduğu temel ilkeler bağlamında, ulusal etnik kökenin özgürce ifade edilmesi, hukukun üstünlüğü, yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin ayrılması, mülkiyetin anayasal güvencesi, serbest ekonomi ve piyasa özgürlüğü ve girişimcilik vs., Makedonya devletinin temel değerleri olarak belirlenmiştir.¹⁴⁵

İdeolojik bakış açısından bakıldığında, bu anayasanın aslında uluslararası hukuka ayrılmaz bir şekilde dahil edilen ve sürekli olarak yükseltilen liberalizm fikirlerini içeren modern bir anayasa yaratma eğilimini takip ettiği veya etme çabasının olduğu açıkça görülmektedir.

MC 1991 Anayasası’nın yapısı ve içeriği şu şekilde düzenlenmiştir; Yapılan yeni anayasa yani 1991 Anayasası, liberal - demokratik anayasalar grubuna mensup, yazım tekniği bakımından düzenleyici anayasa olup, pozitif - hukuki bir metin içeren anayasanın karakteristik bir örneğidir.

¹⁴² Dokmanoviç, M. (September, 2011). Historical Circumstances Impacting The 1991 Macedonian Constitution Design. *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*. Skopje, 9 /35, s. 67-76. (*Are you in favor of a sovereign and autonomous Republic of Macedonia, with the right to join the future union of sovereign states of Yugoslavia?*); Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi, No. 37/91.

¹⁴³ Şkarikj, 2015, 255.

¹⁴⁴ (Md. 1, fk. 1) Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, “22 Kasım 1991 tarihli, 52 No.’lu Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi.”

¹⁴⁵ 1991 Anayasası, 8. maddesi.

Böyle bir anayasa anlayışıyla, genel ilkelerin yer aldığı Giriş kısmına yer verilmeden Başlangıç Kısmı¹⁴⁶ ve Normatif kısımdan oluşan 134 maddeyi içeren anayasal metni ifade etmektedir.¹⁴⁷

Anayasanın normatif metni, Roma rakamlarıyla işaretlenmiş dokuz kısımdan oluşmaktadır. Kısımların çoğunluğu bir bütün halinde düzenlenmiş, istisnai olarak sadece iki kısım Arap rakamlarıyla işaretlenmiş bölümlere ayrılmış şekilde düzenlenmiştir.

Anayasanın Birinci Kısmı (A.Y. madde 1-8) Makedonya Cumhuriyeti için temel hükümler içermektedir. Bu kısmın sekiz maddesinde, Devletin Şekli ve Cumhuriyetin Nitelikleri, Ulusal Egemenlik, Devletin Bütünlüğü, Resmî Dili, Bayrağı, Millî Marşı, Başkenti ve Vatandaşlık konularının yanı sıra Cumhuriyetin mevcut sınırını değiştirilmesi ve dokunulmazlığı konuları düzenlenmektedir. Devletin Temel Amaç ve Görevleri, Kuvvetler Ayrılığı İlkesi gereğince Yasama, Yürütme ve Yargı Organlarının Yetki ve Görevleri, Kanun Önünde Eşitlik, Milliyetlerin Serbestçe İfade Edilmesi, Mülkiyet Hakkı, Serbest Ekonomi Piyasası, Demokratik Seçimler, Yerel Yönetimler, Milletlerarası Normların Kabulü, Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü konularıyla birinci kısım son bulmaktadır. Bu noktada belirtilmesi gereken konu 1991 Anayasasında, katı anayasaların özelliklerinden olan değiştirilmez hükümlerin yer almadığıdır.

Anayasanın İkinci Kısmı (9 ila 60'ıncı maddelerine düzenlenmiş) en kapsamlı kısım ifade etmektedir ve insan ve vatandaşın temel haklarına yöneliktir. Bu kısım dört bölüme ayrılmıştır:

- Medeni ve siyasi hak ve özgürlükler;
- Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar;
- Temel haklar ve özgürlüklerin güvence altına alınması ve
- Ekonomik ilişkilerin temel ilkeleri belirtilmiştir.

¹⁴⁶ Anayasaların Başlangıç Kısımlarının hukuki niteliğiyle ilgili akademik makale için özellikle bkz. Uran, P. (2016). Anayasaların Başlangıç Kısımları. *Journal of Istanbul University Law Faculty*. 73 (1), 223-248. Retrieved from URL:<https://dergipark.org.tr/en/pub/iuhfm/issue/25016/264145> S.E.T. (06.04.2020).

¹⁴⁷ 1991 Anayasası'nın hazırlanış aşamaları ve usulü yanı sıra 1991-2013 döneminde yapılan Anayasa Değişikliklerini detaylıca araştırma konusu alan şu akademik kaynağa özellikle **bkz.** Gjuşeva, S. (2013). *Ustavotvornata Dejnost Na Sobraniето Na Republika Makedonija 1991-2013*. Skopje: Vinsent Grafika. Ayrıca bkz. Svetomir, 2014, 58-108. Dominik, T. (2013), *Ustavno Pravo*, Skopje: Ars Lamina Press.

Üçüncü Kısım (61 ila 107'nci maddelerinde), devlet iktidarının örgütlenmesi ile ilgili hükümleri kapsamaktadır. Burada Cumhuriyetin temel organları ve yetkileri düzenlenmektedir. Bu kısım beş bölüm içermektedir: Yasama (Makedonya Cumhuriyeti Meclisi); Yürütme (Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu; Yargı ve Savcılık nitelikleri ve yetkileri düzenlenmektedir.

Dördüncü Kısımda (108 ila 113'üncü maddelerinde), Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi niteliği ve yetkilerin konusunu düzenlemektedir. Beşinci Kısım (114 ila 117'nci maddelerinde) yerel yönetim yani belediyelerin nitelikleri ve yetki alanlarına yönelik düzenlemeleri içermektedir. Altıncı Kısım (118 ila 121'inci maddelerinde) bir bütün halinde milletlerarası ilişkilere yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır.

Devletin iç güvenliği, toprak bütünlüğü ve sınır güvenliğine yönelik büyük önem arz eden savunma konusu, savaş ve olağanüstü hal (OHAL) durumlarının nitelikleri, temel özellikleri ve yetki konuları Anayasanın Yedinci Kısımda (122 ila 128'inci maddelerinde) düzenlenmektedir. Anayasa Değiştirilmesi ve Usulü konuları da Sekizinci Kısımda (129 ila 131 maddelerinde) düzenlenmiştir. Dokuzuncu Kısım (132 ila 134'üncü maddelerinde) geçici hükümler ve son hükümler niteliğini taşımaktadır. Bu kısımda, Anayasanın değiştirilmesi ve yürürlüğe girmesi, ayrıca eski düzenden yeni düzene geçiş şeklini düzenlemektedir.

Egemen ve bağımsız bir ulus devleti olma yönünde Makedonya Cumhuriyeti'nin ilk Anayasası'nın kabulünden günümüze, yani 30 yıl gibi bir süre içinde, sekiz kez Anayasa metninde toplamda 36 anayasa değişikliği yapılmış 1992, 1998, 2001, 2003 (iki anayasa değişikliği), 2005, 2009, 2011 ve 2019 yılları ve Makedonya Anayasası'nın modern devlet olarak gelişiminde ve tüm vatandaşlarının yaşamlarında gerçekleştirilmesi konusunda anayasanın rolünün eleştirel düşünme ve yeniden incelenmesi gereği konusu da olgunluk kazanmaktadır. Konuyla alakalı olarak anayasa hukukçusu Toevski, Anayasa Değişikliği sayı çokluğunu baz alarak mevcut anayasanın toplum ihtiyaçlarını karşılayıp karşılamadığı durumlarını incelemiş ve yeni bir anayasa yapılmasının gerekliliği konusu gündeme gelmiştir.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Toevski, S. (2011, September), Vreme E Za Nov Ustav?, *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*, 9 (35), Skopje, s. 85-97.

Tezin ilerleyen kısımlarında yasama ve yürütme organlarının yetkileri konusu incelendiği bölümde, zaman içerisinde yapılmış olan anayasa değişiklikleriyle birlikte detaylı bir şekilde inceleme alanı bulunduğu için burada özellikle Başlangıç Kısımı (Preamble) ile ilgili değişiklikler ve 2019 anayasa değişiklikleri konusu ayrı bir önem arz ettiklerinden dolayı incelenecektir.

Modern ve medeni ülkelerin anayasalarında Başlangıç kısmı giderek anayasanın ayrılmaz bir parçası haline gelmeye başlamıştır. Ülkenin anayasa tarihine bakıldığında 1946 Makedonya Halk Cumhuriyeti Anayasasında Başlangıç kısmına yer verilmediği görülmekte. 1963 ve 1974 Soyslist Makedonya Cumhuriyeti Anayasalarında ise moderniteye uyularak Başlangıç kısmına yer verilmiştir. Barındırmış olduğu temel ilkeler çerçevesinde, bu iki anayasanın Başlangıç kısımları temelde birbirine çok yakın bir teknikle kaleme alınmıştır. Bununla birlikte, birtakım farklılıklar olduğu da açıktır. İçeriğine göre, MC 1991 Anayasası'nın Başlangıç kısmı, açıklama yani deklaratif nitelik taşımaktadır.

Çok kısa ama çok hareketli bir şekilde, Makedon halkının kültürel tarihi, manevi ve devlet mirasının en önemli anlarına (olaylarına) atıfta bulunuyor. Tarihsel anayasal-yasal süreklilikteki bu miras Makedon halkının kurmuş olduğu bu modern ulusal devletin genel özellikleri ve karakteri, açık bir şekilde ilan edilene kadar, Makedon devletinin oluşturulması amacıyla Makedon halkının kanaat önderleri tarafından alınmış olan kararlarla bağlantılıdır.

Başlangıç kısmı, içeriği bakımından tek paragraf halinde düzenlenmesine rağmen, metnin bütünü birkaç ayrı birimden oluşmaktadır. Her şeyden önce, Makedon halkının tarihsel manevi, kültürel ve devlet mirasının özelliklerinin detaylı açıklamasına girmeyerek ve yüzlerce yıllık ulusal ve sosyal özgürlük mücadelesi ve bağımsız Makedon halkına ait bir devletin kurulması verilen mücadeleler mütevazı bir şekilde kaleme alınmış ve kronolojik olarak Kruşevo Cumhuriyeti'nden başlayan ve ASNOM'un tarihsel kararlarından hareketle Makedonya Cumhuriyeti'nin Federal Yugoslavya'daki egemen konumu aracılığıyla, bağımsızlığın ilan edilmesine kadar süren yasal gelenekler ve halkın tarihi kararları, 8 Eylül 1991 referandumunda Makedonya Cumhuriyeti vatandaşlarının iradesi ile kurulan bağımsız, modern ulus devleti şeklinde yer almaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası Başlangıç Kısımı.

Başlangıç kısmının ikinci bölümünde, “Makedonya Cumhuriyeti devletinin Makedon halkına ait ulus devleti olduğu ve Arnavut, Türk, Ulah, Romen ve diğer milliyetlerle eşit haklara sahip ve kalıcı olarak bir arada yaşamasını sağlayan ulusal bir devlet olarak oluşturulması” şeklinde belirtilmiştir. Yukarıda konu edilen bütün açıklamalar aslında tek ilkesel hedef doğrultusunda yer almaktadır, o da; Makedonya Cumhuriyeti’nin bağımsız, egemen ve medeni ve demokratik devlet yapısına sahip olması; hukukun üstünlüğü ilkesi temelinde iktidarın gerçekleştirilmesi; temel insan hak ve hürriyetleri ve milliyetlerin eşitliği ilkelerinin güvence altına alınması; ülke sınırları içinde yaşayan milliyetlerin refah içerisinde birlikte yaşamalarının sağlanması ve sosyal devlet, ekonomik refah, kişinin maddi ve manevi varlığının korunması ve ortak yaşam ilkelerinin güvencelerini temin etme arzu ve isteği doğrultusundadır.¹⁵⁰

Tam da bu tanım ülke içinde yaşayan ve sayıları azımsanmayacak derecede olan azınlık milliyetlerini rahatsız etmiş, SMC 1974 Anayasasında yer alan azınlık haklarının varlığı ve genişliğini öne sürerek karşı çıkmışlardır. Diğer bir ifadeyle, nüfusun ¼’ine yakın olduğu tahmin edilen Arnavut halkı ve diğer azınlıklar 1991 Anayasası’nın Başlangıç kısmında yer alan, “Makedonya’nın Makedon halkından oluşan bir ulus devlet” olduğu ifadesine karşı çıkarak ulus devlet yerine çok uluslu bir devlet yapısına sahip olması gerekliliğini öne sürmüşlerdir. 2001 yılında meydana gelen iç çatışmalar sonucu barış antlaşması niteliğinde olan ve özellikle azınlık halklarına yönelik ihmal edilen 1974 Anayasasındaki hakların Ohrid Çerçeve Antlaşması (OÇA)¹⁵¹ ile hükümet ve azınlıklara mensup siyasi aktörler tarafınca imzalanmasıyla birtakım anayasal ve kanun değişikliklerini öngörerek vatandaş hakları konusunda genişlemeye gidildiği açıktır.

Bu doğrultuda, azınlıkların taleplerinin karşılanması amacıyla 16 Kasım 2001 tarihinde IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII ve XVIII sayılı anayasa değişiklikleriyle azınlık hakları genişletilerek anayasayla güvence altına alınması hedeflenmiştir.¹⁵² Özellikle,

¹⁵⁰ A.g.e.

¹⁵¹ Anayasa hukukçusu Svetomir Şkarikj, *Johannes Althusius’un “Politica Methodice Digesta”* adlı eserindeki toplumsal (ortak) demokrasi teorisini benimseyerek OÇA’nın içeriğinin düzenlendiğini eserinde ifade etmektedir. Buna göre, Althusius’un teorisi, yani, toplumlar arası ilişkiler çoğunluğun azınlık üzerindeki yönetimi ve hegemonyası değil, birlikte yaşama (dayanışma) ilişkilerini ifade etmektedir. Detaylı bilgi için **bkz.** Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 162-163.

¹⁵² Ohrid Barış Antlaşması çerçevesinde yapılan anayasa değişiklikleri doğrultusunda azınlık mensuplarının kota (yer aldıkları yüze üzerinden) kamu kurum ve kuruluşlarda yer alma ve siyasi karar mekanizmasına katılma iradesine sahip olma zorunluluğu şartının pozitif ve negatif taraflarıyla uygulamada meydana gelen sakıncaların eleştirel yaklaşımı için

toplulukların dillerini kullanma hakkı söz konusu olduğunda, 1991 Anayasası'nın 9'uncu maddesindeki düzenlemenin, hacminin büyük ölçüde azaltmak suretiyle sadece belediye düzeyinde kullanımının garanti altına alınması, önceki anayasalara kıyasla özellikle de YSCF 1974 Anayasası ile federal düzeyde garanti altına alındığından hareketle, bu konuda yeni yapılan anayasanın toplum ihtiyaçlarını tam manasıyla karşılamadığı gerçeğini de gözler önüne sermiştir. Cumhuriyet anayasaları, *“özyönetim örgütlerin yani belediyelerin kanunla düzenlenerek, yönetmelikleri gibi hukuki düzenlemeleriyle, o belediye sınırları içinde yaşayan halkların ve milletlerin dil ve yazılarının eşitlik ilkesi gereğince kullanımı hakkı tanınmaktadır”* şeklindeki düzenlemeye karşın iki dil ve çok dil kullanılan bölge ve kurumların yaratılmasının önü açılarak anayasal düzeyde garanti altına alınmaktadır.¹⁵³

Bir diğer sorun ise, çoğunlukta olmayan etnik toplulukların aidiyetini ifade eden bayrakların kullanımı konusu da kısıtlamaya uğramış, öncesinde, yani MSC 1973'ten 1989'a kadar bayrak kullanımı çok daha liberal kullanım alanına sahip olmasına rağmen 1991 Anayasası tam bir ulus devlet modeli benimseyerek bu alandaki kısıtlamalar da ayrı bir sorun teşkil etmiştir.¹⁵⁴

Mamafih, 1991 Anayasasını yapanlar ve hatta daha trajik bir şekilde, 1997 yılına kadar olan dönem içerisinde Anayasa Mahkemesi de konuya hiçbir duyarlılık göstermemiştir.¹⁵⁵ Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'nin getirmiş olduğu yoruma göre, bayrak kullanımının, ulusal kimliğin korunmasını düzenleyen 1991 Anayasası'nın 48'inci maddesinin bir parçası olmadığı, esas olarak ulusal kimliğin ifade biçimi niteliğinde olan bayrak konusu dikkate alınmamış ve hatta

bkz. Korbajram, A. (November, 2018). İnsan Hakları Hukuku Kapsamında Azınlık Haklarının Önemi ve Makedonya Anayasasındaki Yeri. *II. International Social Sciences Congress*. Nevşehir, s. 1338-1350.

¹⁵³ Djordjević, J. (1989). *Ustavno Pravo*. Beograd: Savremena Administracija, s. 396.

¹⁵⁴ Bayrakların Kullanımı Hakkında Kanun, SMC no. 40/73, madde 9, fıkra 1 şu şekilde düzenlemektedir: “Arnavut, Türk ve diğer milliyetler ve etnik grupların üyeleri ile Yugoslavya Federasyonu'nun diğer halklarının, milliyet, etnik grup, yani Sosyalist Cumhuriyetin bayraklarını özgürce MSC bayrağının kullanılması öngörülmektedir”; madde 7, fıkra 2: “Arnavut ya da Türk uyruklu ya da diğer etnik grupların yaşadığı bölgelerin devlet organları, sosyo-politik örgütleri, sosyal örgütleri, dernekleri ve ortak emek örgütleri, SMC ve SYCF bayraklarının yanı sıra, bu kanun uyarınca ve belediye tüzüğü hükümlerine göre uygun uyruk veya etnik grup bayrakları da dalgalandırılması serbesttir”; Madde 8'e göre: “Tüm bayrakların eşzamanlı kullanımları sırasında, boyutları eşit olmalıdır.”

¹⁵⁵ Prešova, D. (2011). Makedonskiot Ustaven (Ne)Patriotizm. *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*. Skopje, No. 35, s. 51-48.

modern anayasa hukukunun temel ilkelerinden biri olan yani, “Anayasa ve kanunlar tarafından yasaklanmayan her şey serbesttir ilkesini” göz önünde bulundurmadığı bir yorum getirmiştir.¹⁵⁶

Bu konuda akademi camiası ortak paydada birleşerek ayrıntılarda iki farklı görüş beyan etmişlerdir. Büyük bir oranı anayasanın 7’nci, 8’inci, 9’uncu, 48’inci ve 78’inci maddelerine atıfta bulunarak azınlıkta kalan milliyetlerin anayasal düzeyde haklarının güvence altına alınmış olduğu görüşünü savunmuş, ancak bir kısmı, yeni düzenlemelerin kanunla yapılması gerektiği şeklinde görüş belirterek anayasa değişikliklerin yapılmaması gerektiğini savunmuş¹⁵⁷, diğer görüş ise, Ohri Çerçeve Anlaşması’nın (OÇA), ülkenin milli bütünlüğü, milliyetlerin huzur ve refahı ve Makedonya’nın Avrupa entegrasyonu yolunda atılan önemli bir medeni adım olarak nitelemiştir.

Nitekim, bu gruptaki akademisyenler de azınlık haklarının OÇA’nın formülize ettiği şekliyle çok sakıncalar doğurabileceği, milli egemenlik kavramına ciddi sıkıntılar oluşturabileceği görüşünü savunmuşlardır.¹⁵⁸ OÇA baz alınarak yapılan anayasa değişiklikleri köken itibarıyla azınlıkların siyasi karar mekanizmasına katılma iradesine sahip olmaları ve uygulamada yapılan diskriminasyonlar etkin rol oynadığı görülmektedir.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi’nin **K. U. No. 52/1997-0-0** ve **K. U. No. 90/1997-0-0** kararlarını baz alarak güvenlik güçleri, azınlıkların yoğun olarak yaşadıkları Gostivar ve Tetovo belediyelerinde, belediye binalarının önünde devlet bayrağının yanında dalgalandırılan Arnavut ve Türk milliyetlerine özgü ve bunların sembolü olarak Arnavutluk ve Türkiye devletlerinin bayraklarının Bayrak Kanunu’na ve Anayasaya aykırılık içerdiği gerekçesiyle kaldırılmasına yönelik yapılan polis ve askeri güvenlik güçleri müdahalesine hukuki zemin oluşturmuş kararlar olarak atfedilmektedir. Yapılan müdahalelerde sivil halk zarar görmüş, hatta kayıplar yaşanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Preşova, 2011, 51-48, 45.

¹⁵⁷ Toevski, S. (2011, September). Vreme E Za Nov Ustav?, *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*. 9 (35) Skopje, s. 85-97. Yeni anayasanın yapımıyla ilgili, “nezaman anayasa yapılır?” soru başlığı altında hukuki görüşlere yer verilen değerli yayın için özellikle bkz. Erdoğan, 2017, 43-46.

¹⁵⁸ Davkova, S. G. (2008). Globalizacija, Demokratija i Makedonskiot Ramkoven i Ustaven İnzerinng, vo: Evolutsija na Ustvniot Sistem na Republika Makedonija vo Presret na Usvojuvanjeto na Ustavniot Dogovor na Evropskata Unija – Zbornik od Naučnata Rasprava Održana vo Skopje na 10.12.2007 godina (kniga 1). Makedonska Akademija na Naukite I Umetnostite. Skopje, s. 217.

¹⁵⁹ Füsün Arsava’nın görüşü de bu doğrultuda olup, ulusal azınlık kavramında yer alan ulus sözcüğü halk, aynı kökenden gelen toplum anlamında kullanıldığını ifade etmektedir. Ulusal azınlığı diğer azınlıklardan ayıran en önemli özellik, onun halk olma konusundaki siyasi iradesidir. Ulusal azınlıklar genel anlamda kendi milli özellikleri, kendi tarihi, kültürü yahut dili vs. olan grupları ifade etmektedir. Dolayısıyla, ulusal azınlıklar, etnik azınlıklann gösterdikleri özelliklerin yanı sıra, siyasi karar mekanizmasına katılma iradesine sahip olmaktadır. Sonuç olarak, ulusal azınlık kavramını etnik azınlık kavramına tekabül ettiği görüşünü savunmaktadır. Bu değerlendirme için özellikle **bkz.** Arsava, A. F. (1993). *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınevi, s. 55-57.

Diğer taraftan, hukukçu L. Frçkoski, Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nın, "yeni nesil Avrupa anayasaları" kategorisine ait olduğunu ve Avrupa anayasasının ruh ve geleneğinde yapılmış olduğunu savunmuştur. Bu bakış açısı şu gerçeklere dayandırılarak hukuki zemine oturtulmaya çalışılmıştır, o da; anayasanın sivil kavramı, temel özgürlükler ve vatandaşların haklarının garanti altına alınması, özellikle azınlık haklarının uygulanması konusundaki endişeleri, kuvvetler ayrılığı ilkesi, serbest piyasa ekonomisinin teşvik edilmesi vs. zaruri ilkelerin yer aldığını ve tam manasıyla demokratik bir anayasanın gerekliliği olarak ön görülen bütün temel ilkeleri bünyesinde barındırdığını ifade etmiştir. Diğer bir ifadeyle, Frçkoski, anayasanın teşvik edilen sivil kavramının, garanti altında yer alan temel insan ve vatandaş haklarının genişliği ve kapasitesinin yanı sıra anayasanın temel demokratik ilkelere ve modern anayasal standartlara uygun olarak tasarlandığını ve birçok uluslararası organların takdirini kazandığına dikkat çekmektedir.¹⁶⁰

Kasım 2001 itibarıyla, Anayasanın başlangıç kısmı IV sayılı anayasa değişikliği ile yeniden düzenlenmektedir. Yeni düzenleme de, birkaç özelliği barındıran tek paragraf halinde düzenlenmiştir. Yapılan bu anayasa değişikliği ile, "*Makedonya Cumhuriyeti vatandaşları, Makedon halkı ve ülke sınırları içinde yaşayan Arnavut halkı (milliyeti), Türk halkı, Ulah halkı, Sırp halkı, Roman halkı, Boşnak halkı ve diğerlerinin*", hukukun üstünlüğünü kurmak ve güçlendirmek, temel insan haklarını ve özgürlükleri güvence altına almak, barışı ve bir arada yaşamayı temin etmek, sosyal adaleti, ekonomik refahı sağlamak, bireysel ve toplumsal yaşamı ilerletmek amacıyla bağımsız ve egemen bir devlet olarak Makedonya Cumhuriyetini kurmaktadır.

Başlangıç kısmının yeni düzenlemesinde göre, ulus devletin bir gereği olarak devletin varlığının ve bağımsızlığının kazanılması için geçmiş nesillerin vermiş oldukları mücadeleler dikkate alınarak, gelecek nesillere aktarılması yönünde şimdiki halklara sorumluluk yüklenmektedir ve bu doğrultuda özellikle kültür mirası ve bir arada yaşam kültürünü korumak ve geliştirerek gelecek nesillere bırakmak ülke halkının sorumluluğu ve görevi olduğu şeklinde ifade edilmiştir. Aynı şekilde yeni düzenlemede de tarihsel bakımdan Kruşevo Cumhuriyeti, ASNOM kararları ve 8 Eylül 1991 tarihli bağımsızlık referandumuna atıfta bulunulmuştur.

¹⁶⁰ Detaylı bilgi için bkz. Frçkoski, D. L. (1998). *The Model of the Interethnic Relations in Macedonia*. Skopje: Krug Press - Skopje.

Ayrıca bütün vatandaşların kanun önünde eşitlik ilkesine ve ülkenin çıkarları doğrultusunda çalışma zorunluluğu ifadelerine yer verilmiştir. Ancak, Başlangıç kısmı 11 Ocak 2019 tarihli ve XXXIV sayılı Anayasa Değişikliği ile tekrar düzenleme konusu olmuştur. Söz konusu değişiklik şu şekilde öngörülmektedir: Makedonya Cumhuriyeti Anayasasının Başlangıç kısmında yer alan “ve sınırları içinde yaşayan vatandaşlar” ifadesi silinecek, “ASNOM kararları” ifadesi “ASNOM’un birinci toplantısında alınan kararlar ve yasal düzenlemeler” ile değiştirilecektir, “Yıl” kelimesine eklemeler yapılarak, “bağımsız bir egemen devlet kurma isteği ve Ohri Çerçeve Anlaşması” ifadesi eklenecek ve “karar verdiler” ifadesi silinecektir.¹⁶¹

Başlangıç kısmında yapılmış olan bu düzenlemeler ülkenin Avrupa anayasacılık ilkeleri doğrultusunda atılan adımlarla tam manasıyla modern demokrasinin temelini atılmış olduğu inancıyla yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler sonucu hukukçular, ulusun kültürel-etnik anlayışına dayanan geleneksel bir ulus-devlet anlayışı ile radikal bir kopuşun olduğunu, diğer bir ifadeyle, Makedonya Cumhuriyeti devletinin münhasıran Makedon halkının devleti ya da vatandaşların bir devleti olarak değil, içinde yaşayan tüm halkların, çok uluslu ve çok kültürlü bir devlet yapısına sahip olduğu görüşü ağırlık kazanmaktadır.¹⁶²

Tüm anayasalar genel olarak, mevcut kurumlarla ilgili sorular ve sorunlar ortaya çıktığında veya bazı konular düzenlenmediğinde veya sosyal yapılar değiştiğinde ve yeni gruplar ortaya çıkıp talepte bulunduğu vb. durumlar, anayasa değişikliklerinin kabulü için bir usul öngörülmektedir. Değişiklikler çerçevesinde Makedonya Anayasası oylama usulünde önemli bir değişiklik yaparak toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluk oyu veya yerel yönetim ya da bununla ilgili konular ve özellikle azınlıkları ve vatandaşların bütününe ilgilendiren konularda yapılacak olan her türlü kanuni ve anayasal değişiklikler için azınlığa mensup milletvekillerinin önemini arttırmak amacıyla çift çoğunluk yani **badenter prensibi** olarak da bilinen oylaması usulüne rağmen, 1991 Anayasası “esnek anayasalar” grubuna ait bir anayasayı oluşturmaktadır.

Anayasanın değiştirilmesi durumu da, bir anayasanın anayasal belge niteliğini taşıması bakımından, kanunlardan daha zor bir usule göre değiştirilmesi zaruri şartını oluşturmaktadır.

¹⁶¹ 11 Ocak 2019 tarihli ve XXXIV sayılı Anayasa Değişikliği (No.08-184/1). Ayrıca, yapılan 2019 tarihli XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI sayılı Anayasa Değişiklikleri, komşu Yunanistan Cumhuriyeti ile imzalanan milletlerarası antlaşma uyarınca yapılan düzenlemelerdir.

¹⁶² Klimovski, 2012, 188-192.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası da anayasa değişikliklerini VIII'inci başlık altında 129 ila 131'inci maddelerinde düzenlemiştir. Buna göre, anayasanın değiştirilmesi Makedonya Meclisi üye tam sayısının en az ¼ (dörtte biri) yani 30 milletvekili tarafından, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve 150.000 vatandaşın imzasını taşıyan yazılı teklif ile sunulmaktadır.¹⁶³ Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki tekliflerin görüşülmesi ve kabul kararı Meclis tarafından toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Anayasanın değiştirilmesine ilişkin taslak metin, Meclis tarafından toplam üyelerinin çoğunluğunun oyu ile belirlenir ve kamuoyunun görüşüne sunulur. Anayasanın değiştirilmesine ilişkin karar, Meclis tarafından toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluk oyuyla alınır ve anayasa değişiklikleri Meclis tarafından ilan edilip Resmi Gazete'de yayımlanır.¹⁶⁴

1.4. KUVVELTLER AYRILIĞI TEORİSİNİN GÜNÜMÜZDE GEÇERLİLİĞİ VE MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINDAKİ YERİ

Hukuk devletinin vazgeçilmez ilkelerinden birisi olan kuvvetler ayrılığı ilkesi her an çıkabilecek olan iktidarın kötüye kullanımı ve özgürlüklerin güvence altına alınması olarak temel ilke şeklinde düşünülmüş ve uygulanmaya konmuştur. Özgürlüğün ancak ılımlı yönetimlerde olacağı ve bu yönetim şeklinin ancak iktidarı kötüye kullanımın önlenmiş olması şartıyla gerçekleşeceği düşüncesini savunmaktadır. MontesquieÖyle ise iktidarın kötüye kullanımı "*iktidarı iktidarla yada gücü güçle durdurmak*" olacağı ve ancak bu sayede özgürlük söz konusu olacaktır. Yani özgürlüğün şartı veya ölçüsü olarak iktidarın iktidarla sınırlı olup olmaması olarak belirlemektedir.¹⁶⁵

Özellikle mutlak monarşiyle mücadelenin sembolü haline gelmiş olan bu düşünce bu görevini başarıyla tamamlamış ve 300 yılı aşkın bir süredir hukuksal ve siyasal alanlarda önemli rol oynamaktadır. Günümüzde de önemini koruyan bu ilke anlam ve önemini yitirmemiş ancak Montesquie'nün düşünce felsefesinden uzaklaşıp, zaman içerisinde amaç ve anlamından sapmalar gösterdiği akademik çevrelerce ifade edilmiştir. Özellikle siyasi partilerin hukuk düzenindeki yerini

¹⁶³ 1991 A.Y., 130'uncu maddesi.

¹⁶⁴ A.g.e., 131'inci maddesi.

¹⁶⁵ Montesquieu, 2017, Kitap XI, Konu 4, 197.

almasıyla beraber, kuvvetler ayrılığı ilkesinde etkili olmuş ve önceden hasaba katılmayan bir düzene doğru evrilme göstermiştir.¹⁶⁶

Siyasi partilerin ortaya çıkışı ve demokratik sistemde yer alması, özellikle yürütmenin yasama çoğunluğundan çıkmasını öngören parlamenter hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesini büyük ölçüde deformasyona uğratmış ve denetim mekanizmalarının karşılıklı denliğini önemli ölçüde kağıt üzerinde yazılı kurallar olarak kalmasının sebebi olarak gösterilmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği işlevlerin farklı organlar tarafından yerine getirilmesi yani yasama ve yürütme açısından bakıldığında kuralları koyan ve uygulayan organlar farklılık göstermektedir.

Ancak günümüz uygulamaları genel kural koyma işlevi ve ile yönetim işlevi birbirine karışmış vaziyettir. Özellikle kuvvetlerin yumuşak ayrılığını benimseyen parlamenter rejimlerde bu işlevler iç içe geçmiş vaziyette ve kanun yapma ile hükümet etme yetkileri aynı organda yani yürütmenn elinde toplanmış hale gelmiştir.¹⁶⁷ Bu duruma Martin Loughlin, günümüz devletlerinin "idari devlet" halini almasından kaynaklandığını ve idari yetki genişliğinin kuvvetler ayrılığı ilkesine etki ederek dengesini bozduğu şeklinde ifade etmektedir.¹⁶⁸

Anayasa hukukçuları özellikle siyasi partilerin kuvvetler ayrılığı sistemini etkisiz hale getirdiği konusunda hemfikir oldukları dikkat çekmektedir. Bu bağlamda Gözler ilaveten, pratikte hem yasama hem de yürütmenin siyasi partilerin elinde olduğunu ifade etmiştir.¹⁶⁹ Hatta bazı akademik çevreler egemenliğin tekliği ve bölünmezliğinden hareketle kuvvetler ayrılığı değil, fonksiyonlar ayrılığı ve organlar ayrılığının söz konusu olduğunu ifade etmekte.¹⁷⁰

Gerek yasama gerek de yürütme görevi kötüye kullanıp aşırılığa kaçma eğilimi göstererek tehlikeli ve istenmeyen durumlar ortaya çıkartabilir. Dolayısıyla bunun önüne geçilmesi organları

¹⁶⁶ Anayurt, Ö. (2020). *Anayasa Hukuku-Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. (Üçüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 359. Yazar ayrıca anayasa yargısı, ekonomik, bilimsel, mali, kültürel ve medyatik güçlerin de gğç geçtikçe önem kazandığı ve yeni güçler listesinde yer almayı başardıklarını ifade etmektedir.

¹⁶⁷ Erdoğan, 2017, 223.

¹⁶⁸ Loughlin, M. (2010). *Foundation of Public Law*. New York: Oxford University Press, s. 453. Bu konuda şu esere özellikle bkz. Esen, B. N (1970). *Anayasa Hukuku-Genel Esaslar*. Ankara: Akyıldız Yayıncılık.

¹⁶⁹ Gözler, K. (2016). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. (Sekizinci Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi, s. 221-222. Ayrıca bkz. Hayek, F. A. (1994). *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük*. (Çev. Yayla A.). İstanbul: Kültür Yayınları.

¹⁷⁰ Kubalı, H. N. (1971). *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: İÜHF Yayınları s. 365; Özbudun, E: (2014). *Türk Anayasa Hukuku*. (On Beşinci Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları, s. 144-145.

birbirine muhtaç kılacak doğrultuda mekanizmalarla çözülmesi söz konusu olabilecektir. Bu sayede kullanım mekanizmalarının kurulmasıyla büyük ölçüde tehlikenin önüne geçilebilecektir.¹⁷¹

Sonuç itibarıyla, özellikle parlamenter rejimlerde yasama ve yürütme ilişkileri ve bunların birbirleriyle olan etkileşim mekanizmaları yerinin iktidar-muhalefet ilişkisine doğru kayma göstermiştir. Dolayısıyla, kuvvetler ayrılığı ilkesinin bu şekilde anlam yitirmesi, geleneksel anayasacılık düşüncesini yeni anayasacılık düşüncesi arayışlarına sevk etmiştir. Bu bağlamda geleneksel anayasacılık düşüncesi iktidarın sınırlanması ve özgürlüklerin korunmasına yönelik kuvvetler ayrılığı ilkesi temelinde çalışırken, yeni anayasacılık öğretisi ise anayasanın üstünlüğü, anayasa yargısı ve yargı bağımsızlığı gibi mekanizmaların güçlendirilmesini esas almaktadır.¹⁷²

Dünya geneli ülkeler tarafından uygulanan ve anayasacılık düşüncesinin temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı teorisi Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının benimsemiş olduğu temel ilkelerin başında gelmektedir. Öyle ki, bu anayasa ile ülke tarihinde ilk kez kuvvetler ayrılığına dayalı bir hükümet sistemi benimsemiştir. 1991 tarihli Makedonya Cumhuriyeti Anayasası parlamenter sistemi benimsemiş ve devlet iktidarının örgütlenmesi de kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanmaktadır. Bu anlamda devlet gücünün yasama, yürütme ve yargı olarak üç ayrı organa ayrılması anayasada çok önemli bir yere sahiptir.¹⁷³

Makedonya'nın önceki anayasaları, kuvvetler birliği esasıyla yönetilmiş ve parlamentonun egemenliğin bölünmezliği ve birliğini temsilen yetki düzeyinin en üst seviyelerde olduğu federasyon yapısı içerisinde yönetilmekteydi. Anayasal düzenlemelere bakıldığında, yasama yetkisi Makedonya Cumhuriyeti Meclisine ait, yürütme yetkisi bağımsız organ niteliğinde olan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna verilmiş (düalist yapı söz konusudur) ve yargı yetkisi de mahkemelerce gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Kuvvetler ayrılığı teorisinin gaye edindiği doğrultuda ve uygulamaya konulduğu şekil varlığını Makedonyada da korumaktadır. Diğer bir ifadeyle, Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası 8'inci maddesi 3'üncü fıkrasında kuvvetler ayrılığı teorisine açıkça yer vermiş ve yasama, yürütme ve yargı organlarına paylaştırıldığına yer vermektedir.

¹⁷¹ Kuzu, B. (2017). *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı, s. 54-64. Yazar, ayrıca siyasi partilerin kaldırılmamasının gerekliliğine dikkat çekerken şu benzetmeyi kullanmıştır: "partisiz demokrasi yumurtasız omlete benzer".

¹⁷² Anayurt, 2020, 359-360. Yeni anayasacılık düşüncesi hakkında bilimsel çalışma için özellikle bkz. Gill, S., Cutler, A. C., (2014). *New Constitutionalism and World Order*. London: Cambridge University Press.

¹⁷³ Klimovski, S. (2012). *Ustavno Pravo i Politički Sistem*. Skopje: Prosvetno Delo, s. 382-385.

Buna göre, Meclisi yasama fonksiyonunu dahilinde toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda kanun yapma görevini yerine getirmektedir. Kanunların yürütülmesi görevi yasama organından ayrı ve bağımsız olan bakanlar kuruluna verilmiştir. Çok partili demokrasi sahnesinin yer aldığı ülkede, yürütme yasamanın içinden ıktmakta ancak, kabine oluşturulup hükümet kurulduktan sonra bakanların milletvekilliği düşmesi söz konusudur. Bunun sebebi de yürütmeye nispeten bir bağımsız organ kimliğinin kazandırmasıdır.¹⁷⁴

Parlamentar sistemin gereği yasama ve yürütme arasında denge ve denetleme mekanizmaları burada da söz konusu olmaktadır. Öyleki, parlamento hükümete karşı (yazılı ve sözlü) soru, gensoru, araştırma ve soruştırma önergesi ve güvenoyu veya güvensizlik oyu ile denetlemesi öngörülmektedir. Düalist yapıya sahip yürütmenin diğer sorumsuz kanadı Cumhurbaşkanı oluşturmaktadır. Devletin başı olarak, devletin ve milletin birliği ve bütünlüğünü temsil eden ve sembolik olarak değerlendirilebilecek yetkilere sahip, parlamento tarafından değil, doğrudan halkın oylamasıyla göreve gelen kurum olarak anayasal düzende yerini almıştır.

Parlamento hükümet üyelerinin seçilmesi ve görevden alınması yoluyla yürütme yetkisinin kullanılmasına çeşitli şekillerde müdahale edebilmekte; yetkisi dahilindeki konularda Cumhurbaşkanı tarafından görüş talep etme hakkı ile anayasa ve kanunların ihlali halinde Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğunun belirlenmesine ilişkin prosedürün başlatılmasına karar verme hakkı gibi önemli denetim mekanizmalarına sahip olmaktadır. Diğer yandan yeni anayasacılık düşüncesi olarak kabul edilen anayasal yargı ise sistemdeki önemini korumakla birlikte yetki düzeyinin genişletilmesi konusunda ihtiyaçlar ülke genelinde anayasa hukukları tarafından sıkça tartışma konusu olmaktadır.

Özetle, kuvvetler ayrılığı ilkesi Makedonya anayasal düzeninde ve özellikle 1991 Anayasasında temel ilkelerden birini oluşturmaktadır.

¹⁷⁴ şkarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*. (Sekizinci Baskı). Skopje: Kultura Press, s. 695-700.

II. BÖLÜM

MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE YASAMA VE YÜRÜTME FONKSİYONARI

2.1. YASAMA VE YÜRÜTME FONKSİYONU İLE ORGANLAR ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Modern demokrasilerin ve yönetimlerin temelinde yatan “kuvvetler ayrılığı teorisi” dünya geneli devletlerinde olduğu gibi Makedonya Cumhuriyetinde de derin tartışmalara konu olmuş ve üzerinde durulan ve aktüelitesini koruyan bir konu olduğu gözlemlenmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere, ilk çağlardan günümüze kadar toplum ve devletin yapısı üzerinde çokça durulmuş ve çeşitli fikirler ortaya atıldıkça teoriler çoğalmış ve kendilerine pratikte de kullanım alanına sahip olmuşlardır. Modern anayasa doktrininde, teorinin modern manası ve ifade şekli itibarıyla Montesquieu tarafından en şeffaf haliyle savunulduğu dolayısıyla, fikir babası olarak kabul görmektedir. Kanunların Ruhu adlı eserinde, XI’inci kitabın VI’ıncı bölümünde “İngilteredeki devlet yapısı üzerine” başlığı altında, kuvvetler ayrılığı teorisinin temelinde yatan amacın, devlet iktidarını sınırlandırarak vatandaşların veya toplum bireylerinin temel hak ve hürriyetlerini güvence altına almak amacıyla, devlet iktidarını yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üçe bölerek birbirinden bağımsız olarak görev yapan üç ayrı organa verilmesini öngören ve savunan bir demokratik bazlı teoridir.¹⁷⁵

Montesquieu’nin savunduğu teorinin temelinde özetle, temel hak ve hürriyetleri güvence altına almak ve hukuk devleti oluşturma endişelerinden oluşmaktadır ve bunu yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini birbirinden ayırarak farklı organlara vermekten geçtiği inancını taşıdığı görülmektedir. Bir diğer ifadeyle, toplumu oluşturan bireylerin özgürlüklerini koruma amacı güden işlevlerin tek elde toplanmaması ve her işlevin ayrı ayrı organlar (erkler) tarafından yerine

¹⁷⁵ Montesquieu, (2017). *Kanunların Ruhu Üzerine*. (Çev. Günen B.). İstanbul: Kültür Yayınları, s.198-211.

getirilmesi gereksinimi arz edilmektedir.¹⁷⁶ Yasama ve yürütme kuvvetleri aynı kişide veya aynı zümrede (memurlar topluluğu) toplanırsa ortada özgürlük diye bir şeyin kalmayacağı, aynı şekilde yargı kuvveti de yasama kuvvetinden ayrılmazsa yine özgürlükten söz etmenin mümkün olmayacağını savunmaktadır.¹⁷⁷

Türk Anayasa doktrininde “kuvvet”, “güç” veya “erk” kelimeleriyle tercüme edilmiş olan “pouvoir” kelimesi “iktidar” anlamına gelmektedir. Makedonya Anayasa terminolojisine bakılacak olursa “pouvoir” kelimesinin eşanlamı ifadesi olan “iktidar” yani “власт/vlast” kelimesinin kullanıldığı görülmektedir.¹⁷⁸ Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası da temel değer niteliği taşıyan kuvvetler ayrılığı teorisi baz alınarak hukuk düzeni inşa edilmiştir. Söz konusu teoriye uygun olarak 1991 Anayasası iktidarı yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri şeklinde üçe bölmektedir. Yasama fonksiyonu Makedonya Meclisi (Sobranie/Собрание), yargı fonksiyonu bağımsız ve tarafsız mahkemeler (Sudovi/Судови)¹⁷⁹ ve yürütme fonksiyonu Bakanlar Kurulu (Vlada/Влада) ve halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı’nın (Pretsedatel/Претседател) paylaştığı çift başlı yürütme olarak belirtilmiştir. Hemen belirtilmesi gereken konu, Hükümetin yürütme fonksiyonunda ağırlıkta ve aktif olarak yer alan organ konumunda olmasıdır. Yasama organı ve yürütme organı birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmış, yer yer iç içe geçmiş ve organlar arası iş birliği bulunmasını gerektirmektedir. Diğer taraftan ise, yargı organı bütün demokratik anayasal ülkelerde olduğu gibi Makedonya anayasal düzeninde tarafsız ve bağımsız organ olarak düzenlenmiştir.¹⁸⁰

Bölümün ilerleyen kısımlarında detaylıca incelenecek olan özellikle yasama ve yürütme organları ve aralarındaki ilişkileri özetlemek gerekirse, yasamanın yürütmeye olan etkilerini şu şekilde sıralayabiliriz: Hükümet, Meclisin içinden çıkmaktadır ve güvenoyu aldıktan sonra göreve

¹⁷⁶ Erdoğan, 2017, 218-221.

¹⁷⁷ A.g.e.

¹⁷⁸ Turhan, M. (1989). *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*. Diyarbakır: DÜHF Yayınları, s.5.; Şkarikj, S. (2015). *Ustavno Pravo*. (Sekizinci Baskı). Skopje: Kultura Press, s. 663-673.

¹⁷⁹ 2006 Mahkemeler Kanunuyla ülke üç kademeli bir yargı sistemine sahiptir. Birinci kademedede ilk derece Asliye Mahkemeleri (27) ve İdare Mahkemesi; ikinci kademedede İstinaf Mahkemeleri (4) ile Yüksek İdare Mahkemesi ve en üstte ise, Yargıtay (Supreme Court) bulunur. Olağanüstü ve Askeri Mahkemeler bulunmamaktadır. Makedonya’nın Yargı Düzeniyle ilgili bkz. Vitlarov, T., Guşeva, S. (2016). *Pravosuden Sistem na Republika Makedonija*. Ştip: “Univerzitet Goce Delçev” - Ştip; Şkarikj, S., Davkova, S. G. (2009). *Ustavno Pravo*. (İkinci Baskı). Skopje: Kultura, s. 693-756.

¹⁸⁰ Makedonya Cumhuriyetinde yargı sistemi için şu kaynağa özellikle bkz. Vitlarov, T., Gjuşeva, S. (2016). *Pravosuden Sistem na Republika Makedonija*. Ştip: UGDPF.

başlamaktadır, öngörülen birtakım mekanizmalar sayesinde hükümeti denetleme ve hesap sorma yetkisinin yanı sıra Cumhurbaşkanının sorumluluğuyla ilgili yetkiye de sahiptir. Buna karşılık, hükümet de Meclise karşı, kanun teklifinde bulunarak, bütçe kanunu yapma yetkisi, Cumhurbaşkanının geciktirici veto hakkına sahip olması gibi mekanizmalarla yasamanın işlerine müdahaleleri söz konusudur. Kuvvetlerin yumuşak ayrılığı neticesinde oluşan parlamentarizme uygun olarak yürütmenin yasamayı fesih yetkisi öngörülmemiştir. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası Meclisin kendini fesh etmesi yani öz fesih kurumunu öngörmektedir.¹⁸¹

1991 Anayasası'nın benimsemiş olduğu hükümet sistemine gelindiğinde, bu konuda akademik çevrelerin farklı görüşleri dikkat çeken husustur. Anayasaya bakıldığında hem parlamenter hem başkanlık hükümet sistemlerine özgü özelliklerin yer aldığı göze çarpmaktadır. Anayasa parlamenter hükümet sisteminden almış olduğu özellikleri şunlardır: Yürütme yasama organından oluşmaktadır, güvenoyu alarak göreve gelmektedir, üçüncü özelliği, yürütmenin çift başlı olmasıdır, yasama ve yürütmenin birbirine iş birliği ilişkileriyle bağımlı olmalarından ileri gelmektedir. İstisna olarak özellikle belirtilmesi gereken konu yürütmenin yasama organını fesih yetkisine sahip olmadığıdır.

1991 Anayasasının, Başkanlık hükümet sisteminden devşirmiş olduğu özellikleri ise şu şekilde kısaca ifade edebilir; birincisi, Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi (çift meşruiyeti), Cumhurbaşkanı'nın geciktirici veto yetkisini elinde bulundurması, Cumhurbaşkanı'nın suçlanması (*Impeachment*) olarak yer alan cezai sorumluluğa yol açabilecek olan meclis soruşturması öngörülmektedir. Liberal-demokrat Anayasalar grubunda gösterilen Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası¹⁸² bünyesinde barındırdığı yasama, yürütme ve yargı organlarının yetkileri ışığında hangi hükümet sistemine daha yakın olduğu konusu araştırmamızın da hedeflediği konu olup, bu konuda Makedonya akademi camiası iki hatta üçe bölünmektedir. Bir kısım akademisyenler, Makedonya Anayasasına göre hükümet sisteminin ne saf parlamenter ne de saf başkanlık sistemi olmadığını altını çizerek, sistemin karma (melez, hibrit) yapıya sahip olduğunu savunmaktalar.¹⁸³

¹⁸¹ Şkarikj, Ş., *Ustavno Pravo*, s. 698-699. Özellikle 1958 İsrail Anayasası buna örnek teşkil etmektedir.

¹⁸² Klimovski, Deskoska. Karakamişeva, 2003, 181-182.

¹⁸³ Siljanovska, G. (2009). *Za Makedonskiot Model na Organizacija na Vlasta, vo Reformata Institutii i Nejinoto Značenje za Razvojot na Republika Makedonija*. Skopje: MANU, s. 347-371.

Diğer bir görüş ise, yarı-başkanlık hükümet sistemine daha yakın olabileceği şeklindedir. Bir başka fikir ise, Meclisin baskın karakterde olması ve yetkilerin çoğunu barındırması nedeniyle kuvvetlerin ayrılığından değil birlikteliğinden söz edilebileceği yönündedir.¹⁸⁴ Akademisyenlerin bir kısmı ise Cumhurbaşkanı'nın yetkilerinin sembolik olması nedeniyle aslında saf parlamenter hükümet sistemine sahip olduğu belirtilmektedir.¹⁸⁵

Ancak, bütün bu farklı düşünce ve yorumlamalara rağmen, tarihte ilk Makedon uyruklu Anayasa Profesörü ünvanını taşıyan Evgeni Dimitrov'un düşünceleri genel kabul görmektedir. Dimitrov, hukuki açıdan baktığı Makedonya Anayasasının, kuvvetler ayrılığı teorisine dayanan hükümet sisteminin "meclis hükümet sisteminin özelliklerini barındıran parlamenter sistem" olarak nitelendirmiştir.¹⁸⁶

Çalışmanın gerek bu bölümünde gerekse diğer bölümlerinde, yasama ve yürütme erklerinin sahip oldukları yetkiler bağlamında detaylı incelemelere tabi tutularak, M. Shugart ve M. Carey, tarafından oluşturulan sınıflandırma tablosuna göre 1991 Anayasası'na göre hükümet sisteminin yukarıda belirtilen sistemlerden birine mi ait olduğu, yoksa modern anayasa doktrininde ortaya atılan parlamenter sistemin bir sapması olarak da ifade edilen "başkanlı parlamenter" veya "başbakancı başkanlık" olarak tabir edilen hükümet sistemi mi söz konusu olduğu konusunda detaylı ve bilimsel araştırma yapılacaktır.

2.1.1. Yasama Organı

2.1.1.1. Seçim Sistemi ve Egemenliğin Kullanım Yöntemi

Egemenliğin kullanımı bakımından anayasa hukuku doktrininde bilindiği üzere üç ayrı uygulama benimsenmiştir. Doğrudan, temsili ve yarı-doğrudan (yarı-temsili) demokrasi uygulamaları olarak tasnif edilmişlerdir. Yarı doğrudan demokrasi modeli de aslında temsili demokrasinin bir alt modelini teşkil etmektedir. Bu bağlamda, Makedonya Cumhuriyeti, temsili demokrasi uygulamasını tercih ettiği görülmektedir. Yani halk, egemenliğini kendi seçmiş olduğu

¹⁸⁴ Şkarikj, 2015, 699-700.

¹⁸⁵ Şkarikj, S. (2004). *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*. Skopje: Matica Makedonska, s. 531-532.

¹⁸⁶ Dimitrov, E. (1988). *Specifičnost na parlamentarizmot vo Republika Makedonija Spored Ustavot od 1991 godina*, Skopje: Zdruchenje za ustavno pravo na Makedonija, s. 208.

temsilciler aracılığıyla kullanılmaktadır. Temsilcilerin kullandıkları egemenlik özü itibarıyla millete aittir ve egemenliğin devri değil, egemenliğin kullanımının devri söz konusudur. Dolayısıyla benimsenmiş olan seçim sistemi ve seçim sisteminin özellikleri bu bağlamda altı çizilmesi gereken en önemli konuların başını çekmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti, seçim sistemi konusunu kanun nezdinde yani seçim kanunu ile düzenlenmiş olmasına rağmen, 1991 Anayasası birkaç maddede konuya anayasal boyut kazandırmaktadır. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'nın 2. maddesi, 22. maddesi, 62. ve 63. maddeleri ülkede uygulanacak olan seçim sistemiyle ilgili genel çerçeveyi oluşturmaktadır. Bahsi geçen anayasal normlara istinaden 25 Haziran 2002 yılı itibarıyla de Makedonya Cumhuriyeti Milletvekillerin Seçimine İlişkin Kanun¹⁸⁷ ve 2006 yılında getirilmiş olan Seçim Kanunu ile düzenlenmiştir.

Egemenliğin kullanım yöntemi olarak, Makedonya Cumhuriyeti de bütün temsili demokrasiyi benimsemiş devletler gibi temsili demokrasiyi benimsemiştir. Doktrinde de belirtildiği üzere temsili demokrasi sistemi milli egemenlik teorisi temeline dayandırılmış yani egemenlik, manevi varlık olarak millete ait olduğuna göre, temsilciler de milletin genelini temsille yükümlü kılınmışlardır. Buna mukabil, millet ve temsilciler arasındaki ilişki de temsili vekalet teorisine uygun olarak düzenlenmektedir.¹⁸⁸

Diğer taraftan, halkın temsilcileri seçmesinin dışında öngörülen birtakım araçlarla da yasama faaliyetlerine bizzat katılması mümkün kılınmıştır. Yarı doğrudan demokrasi olarak tanımlanan ve tasnif edilen bu sistem, esasen temsili demokrasi modeline dayanmaktadır ve fakat bu sistem, karar gücünün halk ile temsilciler arasında paylaşımının temelini oluşturmaktadır. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, egemenliğin kullanmasına doğrudan halkın katılımı referandum (halkoylaması) ve halk teşebbüsü araçlarıyla mümkün olmuştur. Dolayısıyla, demokrasi kültürünün artırılması, halkın iştiraki ile Meclisin zorbalığı veya siyasi partilerin kamu yararına zarar verme ihtimalinin asgari seviyeye indirilmesi amaçlanmıştır.

¹⁸⁷ Milletvekili Seçim Kanunu, No: 07-2435/1, Sayı 42, 25 Haziran 2002 Tarihli Resmi Gazete Yayını. İnternet erişimi. URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DADD74CF60D3A94AAB57B77E17AF39C7.pdf> S.E.T. (15.10.2019)

¹⁸⁸ Gözler, 2016, 278-288. Egemenlik kavramı, Halk egemenliği ve ulus (millet) egemenlik kavramları için detaylı bilgi için bkz. Anayurt, 2018, 235-254; Teziç, 2016, 108-115.

Makedonya Cumhuriyeti daha önceki anayasalarından ilham alarak 1991 Anayasası ulus (millet) egemenliği teorisine dayalı olarak kurulmuştur. Yani Makedon milletinin kurmuş olduğu devlet niteliğini taşımaktadır.¹⁸⁹ Robert Hayden bu durumu “anayasal milliyetçilik” tanımını yaparak açıklamaya çalışmıştır.¹⁹⁰ Anayasanın başlangıç kısmında yer aldığı şekliyle diğer etnik kökündeki milliyetleri kurucu üye statüsünde ele almış ve etnik, dini, kültürel farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla milliyetleri vatandaşlık kavramıyla bağdaştırmış ve anayasada “Makedonya vatandaşı veya yurttaşı” kavramı özenle seçilerek kullanılmıştır. Halk veya millet kavramının kullanılmaması, vatandaş/yurttaş kavramının kullanılması, devletin milliyetçi kimliğini ön plana çıkarmamak için ve ülke sınırları içerisinde yaşayan bütün etnik unsurların bir arada barış içinde yaşamalarına zemin hazırlamayı hedeflemiş olduğu görülmektedir.¹⁹¹

Başlığın ilk kısmında, yarı temsili demokrasi araçları olarak tanımlanan ve 1991 Anayasasının iki unsuru yani referandum ve halk teşebbüsü yöntemlerine yer vermesinden dolayı bu kavramları detaylıca inceleyip, ikinci kısmında ise seçim sistemi ve özelliklerini incelemeye gayret göstereceğiz.

Öncelikle, yarı-temsili demokrasinin temel kurumlarından birisi olan referandum kurumunu ele alacak olursak, yazıya referandumun tanımından yola çıkmak doğru olacaktır. Referandum, halkın doğrudan karar alma, alınan kararlara doğrudan (aracısız) bir biçimde iradesini ortaya koyan etkin araçlardan birisi olduğu ifade edilmektedir. 1991 Anayasası 71, 72, 73 ve 74’üncü maddelerinde referandum kurumunu düzenlemektedir. Doktrinde birçok çeşidinin yer aldığı referandum kurumu, Makedonya Anayasası tarafından iki şekli kabul görmüş ve Anayasanın 73’üncü maddesiyle düzenlenmiştir. Bunlar, ihtiyari ve mecburi referandumlardır. İhtiyari ya da isteğe bağlı referandum, milletvekillerin toplam sayısının salt çoğunluğuyla alınan kararda Meclisin halka sunmuş olduğu referandum şeklini ifade etmektedir. İsminden de anlaşılacağı üzere, bu referandum tipi milletvekillerinin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu durumda Meclis, Anayasal

¹⁸⁹ Klimovski, S. (2000). *Politikata I Institutsiite*. Skopje: Prosvetno Delo, s. 139; Gligorov, K. (2003). *Ohridska Senka*. Skopje: Nin Press, s. 55. Ülkenin ilk seçilmiş Cumhurbaşkanı Gligorov kitabında, “Makedonya devletinin Makedon halkının kurduğu ve diğer halkların da yaşadığı ülke” tanımlamasını yapmıştır.

¹⁹⁰ Hayden, R. (1999). *Blueprints for a House Divided*. “The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts”. Ann Arbor: University of Michigan Press, s. 71-72.

¹⁹¹ Gjuşeva, S. (2013). *Ustavotvornata Dejnost na Sobranieto na Republika Makedonija 1991-2013*. Skopje: Vinsent Grafika, s. 76. Savaş ve barış hakkında şu kaynağa özellikle bkz. Maleski, D. (2000). *Megunarodna Politika*. Skopje: Praven Fakultet (UKİM) - Skopje.

değişiklikler haricinde sahip oldukları bütün yasama konuları hakkında ihtiyari referandum yoluyla halkoylamasına gidebilmektedir.

1991 Anayasasının öngörmüş olduğu bir diğer halkoylaması tipi olan mecburi ya da zorunlu referandum üç durumda kendini göstermektedir: Yasama organına bağlı olan konularda, en az 150,000 seçmenin referandum önerisi teklifinde bulunması, devlet sınırlarının değişmesi söz konusu olduğu karar alma aşamasında ve başka devletlerle (uluslararası) bir topluluğa veya birliğe girmek veya birlikten ayrılmak konuları gibi durumlarda haklın iradesine başvurulması zorunlu kılınmıştır (A.Y. 73'üncü maddesi, 3'üncü ve 4'üncü fıkraları).¹⁹²

Birinci durumda referandum zorunlu kılınmakla birlikte, ikinci ve üçüncü durumda milletvekillerin 2/3 çoğunlukla aldığı karar ayrıca referanduma sunulması öngörülmektedir. 2005 yılında kabul edilen 2005 tarihli Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu (referandum kanunu) ile referandum kurumu detaylı biçimde ifade edilmiş ve usulü belirtilmiştir.¹⁹³ Bir önceki kanundan farklı olarak göze çarpan değişiklik “halk teşebbüsü” ya da “halkın kanun teşebbüsü” (narodna initsiyativa) kelimesi yerine “vatandaş teşebbüsü” (gragjanska inicijativa) kelimesine yer verilmiş olmasıdır.

Referandum Kanunu ayrıca ön referandum, sonraki referandum ve istişari referandum türlerine açıkça yer vermektedir. Ön referandum, Meclisin kanun, uluslararası sözleşmelerin onaylanması ve yasama yetkisinde yer alan diğer kararlarla ilgili konularda karar almadan önce halkın görüşünü alma istemesini ifade etmektedir.¹⁹⁴ Sonraki referandum, Meclis tarafından alınan kararlar ve kanunlar hakkında seçmenlerin görüşüne başvurduğu referandum türüdür (kanun md. 24-26). İstişari referandum ise devleti ve vatandaşları ilgilendiren bütün konularla ilgili olabilen ve Meclis tarafından bağlayıcılığı olmayan referandum türü olarak kanunda belirtilmiştir.¹⁹⁵

¹⁹² Şkarikj, Siljanovska, 2009, 298-307.

¹⁹³ 1998 yılı Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu sadece genel çerçeveyi belirlediği için yetersiz olduğu gerekçesiyle yeni Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu yapılması öngörülüp 26.09.2005 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kanunun yürürlüğe girmesiyle 17/79 Sayılı Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti Referandum ve Diğer Kişisel Karar Verme Biçimleri Genel Esasları Kanunu hukuki varlığını sona erdirmiştir. İnternet erişimi için: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/2D32962661205643872038D09BA69B54.pdf> S.E.T. (25.08.2019)

¹⁹⁴ Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu, 24 ve 25'inci maddeleri.

¹⁹⁵ Şkarikj, Siljanovska, 2009, 308.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, Referandum Kanunu, uygulama çevresine bağlı olarak ulusal ve yerel referandumları da açıkça öngörmektedir. Bu tür referandumlar coğrafi bölge sorunlarına bağlı olarak ulusal düzeyde veya yerel belediye düzeyinde uygulama alanına sahiptir. Yerel düzeyde referandum ve halk teşebbüsleriyle ilgili düzenlemeler Referandum Kanununun yanı sıra, 2002 yılında getirilmiş Belediyeler Kanununda IV. Bölüm, 25-30 maddeleri ile detaylandırılmıştır.

Önemli bir husus da referandumun geçerliliği bakımından kanunun ön gördüğü katılım kriteri bulunmaktadır. Buna göre seçmen sayısının yarısı yani yüzde 50+1 i referandumda oy kullanması gerekmektedir. Buna somut örnek verecek olursak Makedonya Cumhuriyetinin Yugoslavya Federasyonundan ayrılıp bağımsızlığını ilan etme arzusuyla 1991 yılında düzenlemiş olduğu kurucu anayasa referandumu olacaktır. Devlet Seçim Komisyonu (DSK) seçim listelerine göre ülke çapında oy hakkı bulunan kayıtlı seçmen sayısı 1,495,807 olarak belirtilmiş, referanduma katılım %71,85 veya 1.132.981 olduğu ve katılımcıların %95,26 yada 1.079.308 seçmenin pozitif oy kullanımıyla referandum için öngörülen bütün şartların sağlandığı halkoylaması olarak literatüre geçmiştir.¹⁹⁶

Referandum Teklifinin, hükümet, her bir Milletvekili ve 10.000 seçmen tarafından imzalanan önergeyle verilebileceğini öngörmektedir. Meclis 30 gün içinde, yapılan referandum teklifi için Meclis üye sayısının salt çoğunluğuyla karar almak zorundadır. Ancak, Referandum Teklifinin 150.000 seçmen tarafından Meclise teklifte bulunması halinde, Meclisin Referanduma gitmesi zorunlu kılınmıştır. Bu sayının yüksek olduğu görüşünü savunan hukukçular 20 milletvekili veya 75.000 seçmen sayısının demokrasi kültürüne daha yakın olacağından yana görüş bildirmektedirler.¹⁹⁷ Referandum teklifinin sunulmasının yasak olduğu haller de belirtilmiştir. Bunlar sırasıyla Bütçe kanunu hakkında, Vergi ve Vergilendirme Kanunu, Maden Rezervleri, Seçim konusunda, üst düzey devlet yöneticilerinin göreve getirilmesi ve görevden alınması hususunda, Af konusunda ve 2/3 çoğunluk aranan kanun teklifleri konularında yasaklar belirtilmiştir. Bu noktada, seçimler konusunda daha doğru ifade şekliyle erken seçimlerin yapılması

¹⁹⁶ Devlet Seçim Komisyonu tarafından hazırlanan rapor. Bu referandum yalnızca Arnaut azınlığı tarafından boykot edilmiştir. URL: http://old.sec.mk/star/arhiva/1990/Referendum/Izvestaj_za_sproveden_referendum_1990.pdf S.E.T. (24.08.2019)

¹⁹⁷ Toevski, S. (September, 2018). So Partitsipativen İnzeniring Vrz Ustavno Politickiot Sistem, Do Pobrza Demokratska Konsolidacija Na Republika Makedonija. *Politicka Misl*, Year 16, No 55, Fondation Konrad AdenauerStiftung-Institute for Democracy Societas Civilis, Skopje, s. 97-116.

konusunda referandum teklifi hakkının vatandaşların elinden alınması akademik çevrelerce millet egemenliği konseptine uygun olmadığı yönünde ifade edilmektedir.¹⁹⁸

Yarı-temsili demokratik modelin tam anlamıyla uygulandığı İsviçre’ye kıyasla ve bu noktadan yola çıkacak olursak, Referandum Kanununun 28. maddesi, 1. fıkrasında, “*Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu hakkında, Vergi ve Vergilendirme Kanunu, Maden rezervleri, Seçim konusunda, üst düzey devlet yöneticilerinin göreve getirilmesi ve görevden alınması hususunda, Af konusunda ve 2/3 çoğunluk aranan kanun teklifleri konularında referandum yapılması yasaklanmaktadır*” şeklindeki düzenleme özellikle bütçe ve kesin hesap kanunu ve verilendirme kanunu konusu, temsili demokrasiyle çelişmektedir.

Başka bir ifadeyle, modern hükümet sistemlerinin en önemli denetim mekanizması olarak öne çıkan bütçe ve finans konularında halkın referandumla doğrudan katılımının engellenmiş olması temsili demokrasiye ve temsil ilkesine gölge düşürmektedir. İsviçrede, ülke çapında ve yerel Kantonal bütçe getirme aşamasında 2000 yılında 15 referandum yapıldığı gözlenmektedir ve dolayısıyla gereksiz harcamaların önüne rahatça geçilmektedir.¹⁹⁹ Eğer Makedonya mevzuatında böyle bir yasaklamaya gidilmemiş olsaydı, “*Skopje 2014 Projesi*” için bütçeden 200 milyon avro civarı bir maliyetin öngörülmesi daha sonraki süreçte 600-700 milyon avroluk bir maliyete kadar ulaşması ve projenin hayata geçmesi milletin onayı olmadan bu kadar kolay yapılması mümkün olur muydu ya da referandumda evet kararı çıkar mıydı? sorusunu akıllara getirmektedir.²⁰⁰

Makedonya Cumhuriyetinin 1991 yılında bağımsızlığını ilan etmesinden itibaren yerel yönetimler yani belediyeler çapında birçok referandum düzenlenmesine rağmen, ülke genelinde bugüne kadar üç referandum düzenlenmiştir. Bağımsızlığın ilanı ile ilgili 8 Eylül 1991 yılında, 17 Ekim 2004’te düzenlenen Bölgesel Bölünme Kanunu konulu referandum²⁰¹ ve 30 Eylül 2018 referandumu. Özellikle 2018 yılında düzenlenen referandum önem arzettiği için birkaç cümle

¹⁹⁸ Şkarikj, 2015, 309. Makedonya’da Referandum Kurumu için ayrıca bkz. Naumovska, A. (April, 2018), Megjunaroden Dijalog: Istok i Zapad (Pravo i Politikologija). *The Right of Expression and Its Realization Through The Referendum As The Institute Of Direct Democracy In The Republic Of Macedonia And Other Countries*, 5 (2), Mkedonija: Sveti Nikole, s. 83-89.

¹⁹⁹ Matić, P. (June, 2016). Direktna Demokratija – Švajcarsko Iskustvo. *Godišnjak FPN*. Beograd: Univerzitet u Beogradu-Fakultet Političkih Nauka, 10 (15), s. 19.

²⁰⁰ Toevski, 2018, 97-116.

²⁰¹ OSCE & ODİHR Raport: URL: <https://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/40863?download=true> S.E.T. (05.02.2020)

belirtmekte fayda olacağı düşüncesiyle, öncelikle referandumun konusu Makedonya Cumhuriyetinin Yunanistan Cumhuriyetiyle olan ikili (bilateral) sözleşmesi olmuştur.²⁰²

Sözleşme başta devletin resmîyetinde kullanacağı (erga omnes) ismi, kullanacağı dil, kısaca devletin kimliğini yakından ilgilendiren (tarihi, siyasi ve hukuki) konuları kapsama alanına almış, anayasal ve kanun düzeyinde değişiklikleri de öngörmekteydi. Birleşmiş Milletlerin arabuluculuğunda gerçekleşen ikili görüşmeler nihayetinde başarıya ulaşmış ancak geride soru işaretleri bırakmıştır. Öncelikle, referandumda halka sorulan soru ilgi çekmekte: *Yunanistan Cumhuriyetiyle imzalanan sözleşmeyi kabul suretiyle Avrupa Birliği ve NATO üyeliğine onay veriyor musunuz?* şeklinde düzenlenmişti. Akademik çevreler her ne kadar sözleşmeyi Makedonya açısından olumlu karşılamışsalar bile, sorulan sorunun referandum kanununun 15. maddesi, 4. fıkrasına uygunluğunu yani net ve açık bir biçimde ifade edilmesi gerektiği yönündeki şartı sağlayıp sağlamadığı konusu tartışmalara yol açmıştır.

Burada önem arzeden konu referandum sorusu, demokratik bir kurum olan referandumla bağdaşır mı, yoksa plebisit oylama durumu mu söz konusu olmuştur.²⁰³ Anayasa hukukçusu Şkarikj yayınladığı makalesinde, referandum sorusunun aslında iki ülke arasında imzalanan sözleşmenin de başlığını taşıdığı şekilde olması gerektiğinin altını çizmektedir. Yani, Referandum sorusu şöyle yazılmalı: Birleşmiş Milletler, Güvenlik Konseyi Kararları 817 (1993)²⁰⁴ ve 845 (1993)²⁰⁵ yılında açıklanan farklılıkların çözülmesi, 1995 Geçici Anlaşması'nın sona ermesi ve taraflar arasında stratejik bir ortaklık kurulması konusunda onay veriyor musunuz?²⁰⁶

İkinci husus ise, hem Venedik Komisyonu tarafından hazırlanan “Referandumlar İçin Uygulama İlkeleri Kodu”, hem de Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu gereğince belirlenmiş olan katılım seçmen sayısının %50+1 asgari şartının varoluşudur. Devlet Seçim Komisyonunun

²⁰² Makedonya-Yunanistan imzalanan ve kabul edilen bilateral Sözleşmesi; İngilizce metni için bkz: URL: <https://vlada.mk/node/14958>. İmzalanan Sözleşme hakkında detaylı akademik makale çalışması; Şkarikj Svetomir, “Dogovorot so Grtsiya i Ustavnite Promeni” başlığını taşıyan makale. URL <https://respublica.edu.mk/blog/2018-09-14-08-02-16> S.E.T. (18.08.2019)

²⁰³ Referandum kurumu ve plebisit oylamaları farklılığının detaylı incelemesi için bkz: Anayurt, 2018, 462-471; Gözler, 2016, 289-292.

²⁰⁴ Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK) Kararı için bkz: URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/817> S.E.T. (19.08.2019).

²⁰⁵ BMGK Kararı: URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/845> S.E.T. (19.08.2019).

²⁰⁶ Makale tam metni için bkz: URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-07-24-08-28-18> S.E.T. (19.08.2019).

hazırlamış olduğu seçmen listelerine göre 1.806.336 kayıtlı seçmen oy hakkına sahip ve 666.743 seçmenin katılımıyla katılım %36,91 olarak tespit edilmiş ve gerçekleşen referandum hukuken geçersiz kabul edilmektedir. Aynı şekilde 2004 yılında düzenlenen referandum katılım sayısının %26 civarında kalması katılım şartını yerine getirmediği gerekçesiyle geçerli olmamaktadır. Venedik Komitesi tarafından hazırlanan raporda da bu durum açıkça ifade edilmiştir.²⁰⁷

Bölgesel Referandum konusuna gelindiğinde, Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu'nun 36'ncı maddesi, 37, 38, 39, 40 ve 41'inci maddeleri ve Yerel Yönetim Kanunu (2002) madde 28 ile düzenlenmiştir. Ayrıca, 29'uncu maddede, belediyenin ve belediyeye ait personelin çalışmalarıyla ilgili bireysel ve grup öneri, teklif, talep ve şikayet gibi dilekçelerle katılım sağlanması öngörülmüştür. Referandum Kanunu 40'inci maddesi Belediyenin Bütçe ve Kesin Hesap Kanununa ilişkin referandum yapılmasını yasaklamaktadır. Ayrıca, çoğunluğa mensup olmayan milliyetlerin karar alımında çift çoğunluk (Badenter prensibi) gerektiren kanunlarla ilgili de referandum yasağı yer almaktadır (40. madde, 2. fıkra).

Halk Teşebbüsü veya Halkın Kanun Girişimi olarak adlandırılan bu yarı temsili demokrasi yöntemi, parlamentonun yapmak istemeyip halkın yapmak istediği kanun modelini ifade etmektedir. Referandum kurumu gibi doğrudan demokrasi kurumu olarak anayasal ve yasal boyutta düzenlenmektedir. Doktrinde belirtildiği üzere, halkın belirli sayıda imza toplamak kaydıyla kanun çıkartılması, anayasa ve/veya kanun değişikliği yapılması veya kaldırılmasının istenmesi yetkisini ifade etmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 71. maddesinde halkın kanun yapma girişimine yer verilmiştir. Bu girişim hakkının başlatılması için gerekli olan seçmen imza sayısı 10.000'dir. Kanun teklifinin halk tarafından sunulması bu şekilde hukuken mümkün kılınmaktadır. Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu, Anayasa Değişikliği Teşebbüsünü de öngörmektedir. Buna göre anayasa değişikliği teklifi 150.000 seçmenin imzasıyla Meclise sunulmaktadır.²⁰⁸

Kanun ayrıca kimlerin imza toplama yetkisine sahip olduğu konusunu da açıklığa kavuşturmuştur. İmza toplama yetkisi en az 100 seçmene, kayıtlı siyasi partiler ve kayıtlı derneklere

²⁰⁷ Venedik Komisyonu 2004 Makedonya Raporu: URL: <https://rm.coe.int/090000168079fffc> S.E.T. (06.07.2020)

²⁰⁸ Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu 71. Madde, "Resmi Gazete" No. 24/98.

tanınmıştır. Ayrıca halk teşebbüsleri, gerek Anayasa değişikliği gerek kanun teklifi, Meclis İçtüzüğü'nün öngördüğü kurallar çerçevesinde hazırlanmış olması ve beraberinde 10.000 seçmen imzasının da yer alması gerekliliğini ifade etmektedir. Bu şekilde hukuki boyut kazanan teşebbüsler Meclis oturumu, tartışılmak ve oylanmak üzere gündem sıralamasına alınacaktır.²⁰⁹

Yerel yönetim Kanunu 26'ncı maddesi 1'nci fıkrasında, halk inisiyatifi ya da teşebbüsü konusunu düzenlemiş ve halk teşebbüsü niteliğini taşıyan önerenin Belediye Meclisi tarafından görüşülmesi için bölge halkının %10'u tarafından destek verilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde yapılan teşebbüs gündeme alınmayacaktır. %10 oranındaki bu barajın yüksek tutulduğu tartışma konusu olmaktadır.²¹⁰ Öyle ki, temsili demokrasi ilkesi gereği siyasi elitlerin bu konuda daha açık görüşlü olup halkın görüşlerine daha fazla yer vermeleri ve referandum ile halk teşebbüslerinde kullanılan usulün kolaylaştırılması (%10 oranındaki barajın yüksek olduğu ve %5 oranına düşürülmesi gibi usul kurallarının kolaylaştırılması) yönünde reformların yapılması gerektiği şeklinde düşünceler günden güne artış göstermektedir.²¹¹

Halkın kanun girişimi, halk vetosunun tam tersi işlemidir. Çünkü halk vetosunda, halkın memnun kalmadığı bir yasama işleminin uygulamaya geçmesini ya da uygulamadan kalkmasını sağlama imkanını vermektedir. Halk Vetosu ve Temsilcilerin Azli Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nda yer verilmemiştir.²¹²

Makedonya Anayasasının egemenliğe ilişkin kısaca birkaç kelime sarfedilmesi ve üstünde durulması gereken noktalar oluşu kanaatindeyiz. Buradan hareketle, anayasanın 2. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında “*Makedonya Cumhuriyetinde egemenlik kaynağını halktan alır ve egemenlik halka aittir*” şeklinde düzenlenmiştir. Makedonya Cumhuriyeti halkı ya da yurttaşları (граѓанин-citizen) egemenlik hakkını referandum ve halk teşebbüsleriyle doğrudan, oy kullanarak yasamaya temsilciler seçme yoluyla temsili demokrasinin gereğini yerine getirmektedirler.²¹³ Vatandaş

²⁰⁹ Şkariç, 2009, 309; Klimovski, 2003, 333.

²¹⁰ Referandum ve Halk Teşebbüsleri Kanunu 79'ncü madde.

²¹¹ Matić, P (2016). *Direktna Demokratija – Švajcarsko Iskustvo*. s. 13-14.

²¹² Bajalciev, D., Mitsajkov, M., Taskovska, D. (2007). *Voved Vo Pravoto*. Skopje: Akademski Peçat, s.136-137.

²¹³ Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası 2. Madde. İnternet erişimi için: URL: <https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia.nspx> (20.08.2019). İngiliz dilinde erişim için. <https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-north-macedonia.nspx> S.E.T. (20.05.2019)

devletin ana dayanağıdır, seçim sistemi bağlamında, en önemli temel değer elbette siyasi çoğulculuk ve yapılacak olan serbest doğrudan ve demokratik seçimlerdir.²¹⁴ Gerekirse, siyasal anlamda, yaratma ve değiştirme gücü, vatandaş, eşitliği, evrensellik, dolaysızlık ve gizlilik anlamında anlaşılan anayasal olarak garanti edilen oy hakkıyla elde edilir. Kelimenin en geniş anlamında oy hakkı, her yetişkin vatandaşın siyasi karar alma hakkı anlamına gelmektedir.²¹⁵ Anayasanın bu maddesinde millet, halk, ulus ve toplum gibi kavramlara eşanlamlı olarak “yurttaş/vatandaş” kelimesi kullanılmıştır. Özellikle, 1789 Fransız devriminden sonra ulus-devlet modeli ortaya çıkmış ve Makedonya Cumhuriyeti de, diğer Kıta Avrupası ülkeleri gibi milli egemenlik teorisine dayalı, Makedon halkının kurduğu ülke olarak kurulmuştur. Buna müteakip, azınlıkta olan milliyetler (Arnavut, Türk, Boşnak, Sırp, Ulah, Roman vs.) kurucu unsur olarak belirtilmiş ve ortak yaşam paydasında buluşma amacıyla özellikle “yurttaş/vatandaş” kelimesi seçilmiş ve 1991 Anayasasında bu şekilde yer verilmiştir.

Bu noktada önem arz eden soru, Anayasada özenle seçilip kullanılan vatandaş kavramı nedir, kime denir ve kimleri kapsamaktadır? sorusuna yanıt arayacak olursak, konuyla ilgili tanımlama ve yorum Şkarikj tarafından getirmeye çalışmıştır. Buna göre; vatandaş, kolektif bir kategori olarak değil, birey olarak ülkenin iç egemenliğini oluşturmaktadır şeklinde tanımlamıştır. Fransız Profesör Kadar’ın²¹⁶ görüşlerini benimseyen ve oradan hareketle Şkarikj, milli egemenlik fikrinin demokrasiyle çeliştiği görüşünü savunmaktadır. Demokratik olabilmesi için çoğunluğun azınlığı koruması gerektiğini, ancak o zaman demokratik bir egemenliğin söz konusu olabileceğini ifade etmektedir.²¹⁷

Şkarikj’e göre vatandaş, her şeyden önce, özgürlük ve kamu yararına hayırseverlikten ve özel çıkarlardan daha çok değer veren, kamu işlerine aktif katılımı en yüksek görev olarak gören, önyargılardan ve klişelerden kendini alıkoymuş olan bireydir, şeklinde tanımlayacaktır. Savo Klimovskiye göre ise, antik çağlarda özgür bireyle bağdaştırılan vatandaşlık kavramını, modern

²¹⁴ Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası 8’inci maddesi, 2’nci fıkrası, 5’inci bendi.

²¹⁵ Klimovski, S. (2009), *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo, s.333.

²¹⁶ Fransız Anayasa Profesörü Jak Kadar, 1991 Makedonya Cumhuriyeti Anayasası metninin hazırlanmış döneminde Anayasa Komisyonunda aktif rol almış ve görüşlerini orada ifade etmiştir. Dty. bkz. Şkarikj, S., *Naučno Tolkuvanje*.

²¹⁷ Şkarikj, S. (2015), *Naučno Tolkuvanje*, Skopje: Kultura Press.

hukukta halkların ya da milliyetlerin eşitlik ilkesi çerçevesinde toplumu oluşturduklarını ifade etmektedir.²¹⁸

1991 Anayasası'nın 2. maddesi, ulus (millet) egemenliğinin kullanımını seçmenlerin seçtiği temsilcilere yani vekillere vermesini öngörmüştür. Bunun yanı sıra bazı durumlarda referandum gibi birtakım araçlarla seçmenler de egemenliğin kullanılmasına doğrudan doğruya katılımı söz konusudur. Bu bakımdan temelde temsili demokrasi modelini ifade eden yarı-doğrudan demokrasi modeli benimsenmiştir.²¹⁹

IV'ncü bölümün ikinci kısmını oluşturan seçim sistemin ve özelliklerine bakıldığında Anayasal boyutta düzenlendiği söylenmesi mümkündür. Makedonya Cumhuriyeti parlamenter seçimleri yani genel seçimler, genel, doğrudan ve serbest yapılan seçimlerle dört yıllığına gizli oylama ile seçilir şeklinde düzenlenmiştir (62. madde, 2. fıkrası). Anayasanın 63. maddesi, 3. fıkrası, milletvekili seçimleri, eski milletvekilinin görev süresinin son 90 günü içinde veya meclisin sona ermesinden sonraki 60 gün içinde yapılmasını öngörmektedir. Parlamento üyesinin görev yapısının niteliği ile ilgili olarak, Anayasa temsili bir görev kurar ya da ulusal egemenlik kavramına uygun olarak üyelerin görevi temsilidir ve seçilen üyeler seçmenleri konusunda mutlak bağımsızlığa sahiptir.

Oy hakkı, demokratik anayasalarda olduğu gibi, Makedonya Anayasasında da şartları düzenlenmiştir. 1991 Anayasasının 22'nci maddesi ve Seçim Kanunu (2005) 6'ncı maddesi 1'inci fıkrası vatandaşlık, yaş, fiil ehliyeti ve seçmen listesinde kayıtlı olma şartlarını içermektedir. Buna göre, *“18 yaşını tamamlamış (reşit) ve tam (fiil) ehliyetli her vatandaş oy kullanma hakkına sahiptir.”*

Dünya genelindeki demokratik sistemlerde olduğu gibi anayasada oy hakkının olumsuz şartlarına da yer verilmiştir. Bunlar, ehliyetsizlik ve liyakatsizlik şartlarıdır. Ancak, Makedonya Anayasasının 22'nci maddesi 3. fıkrasında oy hakkının tek istisnai (olumsuz) şartına yer verilmiştir, o da kişinin fiil ehliyetinden (medeni hakları kullanma ehliyeti) mahrum olanların oy kullanma

²¹⁸ Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2003, 1017-1018.

²¹⁹ Egemenliğin kullanılması ve temsili demokrasi için bkz: Anayurt, Ö. (2018). *Anayasa Hukuku Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. Beşinci Bölüm; Gözler, K. (2016). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*. Onüçüncü Bölüm, s. 273-298.

hakkı yoktur denmiştir. Medeni haklardan yoksun kalacakları gibi siyasi haklardan da yoksun kalan bu kişiler hukuk teorisinde “kısıtlı” olarak bilinmektedir. Liyakatsizlik şartına ise Makedonya Anayasasında yer verilmemiştir.

Anayasa hukukunda oy hakkının birçok ilkesi mevcuttur. Bununla birlikte, demokratik yönetimleri benimsemiş devletlerde bu ilkeler hala geçerliliğini korumaktadır. Öyle ki, Makedonya Anayasa hukukunda da genel oy ilkesi, eşit oy ilkesi, doğrudan oy, bireysel oy, kişisel oy, gizli oy, serbest oy, ihtiyari oy ilkeleri, açık sayım ve döküm ilkesi gibi ilkeler kabul edilmektedir.²²⁰ 1991 Makedonya Anayasası bu ilkeleri garanti altına almaktadır. Makedonya seçim kanunu (2011) eşit oy ilkesine başlık altında yer vererek ayrıca vurgu yapmakta olduğu gözlemlenmektedir. Eşit oy ilkesi herhangi bir statü farkı göstermeksizin bir kişinin bir oy hakkına sahip olduğunu ifade etmektedir. İlkenin kökeninde J.J. Rousseau’nun savunduğu, her yurttaşın egemenliğin eşit parçaya sahip olma düşüncesidir.²²¹ Rousseau’nun savunduğu bu düşünceye karşı John Stuart Mill karşı düşünceler ortaya atmış ve eşitlik ilkesi eğitim seviyesi ilkesinden daha önemli olmadığını, daha doğrusu okuma yazması olmayan birine oy hakkı tanınmaması gerekliliğini, konuşmayı bilmeyen çocuğa verilmiş hakla eş değer olduğu örneğiyle savunmuştur.²²²

Oy hakkının bu ilkelerle bağdaştırılmasının arkasında uzun bir tarihi geçmiş yatmaktadır. Öyle ki, oy hakkı Büyük Britanya’da 1918’de ortaya çıkmış bir haktır. 1919 Almanya, 1920 Amerika Birleşik Devletleri, 1944 Fransa ve 1945 İtalya takip edecektir. Tabi ki anayasayla belirlenmiş şartları sağlayan belli zümrelere ait bu hak toplumun geneli için birçok kısıtlamayı beraberinde getirmekteydi.²²³ Makedonya’da seçmen sayısı 1990 yılında 1,339,021, 1994 yılında 1,360,729, 1998 yılı 1,572,976, 2002 seçim listesine göre 1,664,296, 2006’da 1,741,449, 2009 yılı seçim listelerinde 1,792,822, 2011, 2013 ve 2014 yıllarında da ortalama 1,770,000 seçmen yer almaktaydı. Şkarikj’e göre 1990 yılından günümüze kadar seçmen sayısının bu denli artış göstermesi, nüfusun artışıyla orantılı değil, seçim listelerinin yenilenmeyip temizlenmemesinden kaynaklanıyor olmasıdır.²²⁴

²²⁰ Dty. için bkz. Teziç, E., *Anayasa Hukuku*, 300-318; Gözler, K., *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s. 302-314.

²²¹ Rousseau, J. J. (2017). *Toplum Sözleşmesi*. (Çev. Günyol, V.). (On Sekizinci Baskı). İstanbul: Kültür Yayınları, s. 100-105.

²²² Mill, J. S. (1989). *İzabrani Politički Spisi*. Zagreb: Informator Press, s. 95.

²²³ Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 618.

²²⁴ A.g.e., 629.

Seçim sistemine bakılacak olursa, öncelikle kısaca seçim sistemleri nelerdir, buna bağlı olarak seçim modelleri ve başlıca özellikleri nelerdir konularını inceleyerek girizgah yapıp daha sonra Makedonya Cumhuriyeti bağımsızlığını ilan ettiği 1991 yılından başlayarak ilerleyen dönemlerde hangi seçim sistemi ve modellerini benimsediği konusunda incelenmeye gayret edilecektir. Bilindiği üzere seçim sistemleri, siyasi partilerin almış oldukları oylar oranında bir seçim çevresinde kaç milletvekiliyle Mecliste temsil edeceğini belirleyen sistemler olarak ifade edilmiştir.

Bu noktada temsilde adaletin sağlanması açısından seçim çevresi ve tercih edilmiş olan sistem önem arz etmektedir. Seçim sistemleri, “çoğunluk sistemi” ve “nispi temsil sistemi” olmak üzere ikiye ayrılmakta ve uygulama alanı bulmaktadır. Çoğunluk sistemi de kendi içinde “tek-turlu” ve “iki-turlu çoğunluk sistemi” olmak üzere tasnife tabidir. Bunların da her biri “tek isimli” ve “listeli” olmak üzere ayrılışlardır. Nispi temsil sistemi ise, “ulusal düzeyde” ve “seçim çevresi düzeyinde” uygulanmaktadır. Seçim çevresi düzeyinde uygulandığı vakit dört usul benimsenmiştir. O da sırasıyla, “en büyük artık”, “en kuvvetli ortalama”, “milli bakiye” ve “d’Hondt” usulleridir.

Bu genel bilgilerden sonra konumuza dönecek olursak, Makedonya Cumhuriyeti bağımsızlığını ilan etmesiyle birlikte çok partili sisteme geçmiş ve 1990 ile 1994 yılı seçimlerinde çoğunluk sistemini uygulamıştır. Buna mukabil, “tek isimli-iki turlu çoğunluk” sistemiyle (aday, oyların yarısından bir fazlasını yani mutlak çoğunluğunu almış ise o aday seçilmiş olur, ancak istenen oy çokluğunu alamamışsa o seçim bölgesinde tekrar seçime gidilir ve ilk turda oyların %7’sini almış olan adaylar tekrar seçime girmeye hak kazanarak bu kez mutlak çoğunluk değil, en çok oy alan aday seçilmiş olacaktır), 120 seçim çevresi ve her seçim çevresi bir milletvekili çıkarmaktaydı. Dönemin seçim kanununa göre, siyasi partilerin yanı sıra topluluklar ve belli gruplar da milletvekili aday gösterebiliyordu.²²⁵ 18 siyasi parti ve bir toplum örgütü seçimlere katılmış, 120 milletvekili koltuğu için 1115 aday göstermişlerdir. Toplum grupları ise 43 aday göstermişlerdir.²²⁶ 1994 yılında düzenlenen seçimlere ise toplamda 1482 aday siyasi partiler tarafından ve toplum örgütleri tarafından 282 aday gösterilmiştir.²²⁷ Bu seçimlerde de aynı seçim sistemi kullanılmıştır.

²²⁵ Svetomir, Ş. (2000). *Makedonija na Site Kontinenti*. Skopje: Kultura, s. 214;

²²⁶ Devlet Seçim Kurulu Raporu, Resmi Gazete, No.3, 18/01/1991;

²²⁷ Devlet Seçim Kurulu Raporu, Skopje, Aralık 1994.

1998 yılına gelindiğinde çoğunluk seçim sisteminden vazgeçilerek karma seçim sistemine geçilmiştir. Öyle ki, 85 milletvekili çoğunluk sistemine göre, 35 milletvekili de nispi temsil sistemine göre seçilecektir. 85 milletvekili iki türlü usule göre 85 seçim bölgesinden 22 siyasi partinin 605 adayı ve bir toplum grubunun 9 adayından seçilmekteydi. 35 milletvekili seçimi için ise, ülke genelinde d'Hondt seçim usulünce seçimler yapılmıştı.²²⁸

2002 yılı seçimlerinde yapılan değişiklikler neticesinde 120 milletvekili koltuğu için 6 seçim bölgesinden oluşan ve nispi temsil sistemi usulü uygulanacaktır. Dolayısıyla her seçim bölgesi ve kapalı liste ulusüne göre 20 milletvekili çıkartacaktır.²²⁹ Düzenlenen bu seçimlerde, 26 siyasi parti, 7 koalisyon ve 5 toplum grupları tarafından 153 milletvekili adayı seçim listesiyle seçimlere gidilmiştir. 2002 Milletvekili Seçim Kanununda bir ilk gerçekleşmiş ve kadın milletvekili sayısının artışı teşvik amacını güden %30'luk kota getirilmiştir. Elizabet Badenter bu şekilde kotanın getirilmesini cinsiyet eşitliği prensibine aykırılık teşkil ettiği yönünde eleştiride bulunmuş ve toplumsal meselelerin cinsiyetle uzaktan yakından ilgili olmadığını görüşünü savunmuştur.²³⁰

2002 senesinde yapılmış olan bu seçimler d'Hondt seçim usulüne göre yapılmış ve şu şekilde bir tablo ortaya çıkmıştır: Za Makedoniya Koalisyonu-60 milletvekili, VMRO-DPMNE ve Liberalna Partiya Koalisyonu-33 milletvekili, Demokratska Uniya za Integratsiya-16 milletvekili, Demokratska Partiya na Albantsite-7 milletvekili, Partiya za Demokratski Prosperitet-2, Natsionalno Demokratska Partiya-1 ve Sotsiyalistiçka Partiya na Makedoniya-1 milletvekilini Meclise göndermeyi başarmıştır. Anayasa hukukçusu Marika Ristovska, 2006 Seçim Kanununun seçim sistemi bakımından 2002 Seçim Kanunundan özü itibarıyla bir farkının olmadığını ve elle tutulur herhangi bir yenilik yapılmadığı yönünde görüş bildirmektedir.²³¹

Daha sonraki seçimlerde de aynı usule göre seçimler yapılmış örneğin 2014 seçimlerinde VMRO-DPMNE Koalisyonu 62, SDSM 27, DUI 19, DPA 7 ve GROM 1 milletvekili

²²⁸ Şkariç, S., *Ustavno Pravo*, s. 646.

²²⁹ 25 Haziran 2002 tarihli Milletvekili Seçim Kanunu ve 26 Haziran 2002 tarihli Seçim Bölgesi Kanunu.

²³⁰ Badenter, E. (29 August 2003). *Ramnopravnosta na Polovite-Najsuptilno Merilo za Demokratijata*. Utrinski Vesnik, Skopje, s. 7.

²³¹ Ristovska, M. (2005). *Raspredelbata na Prateniçkite Mandati vo Sobraniето na Republika Makedonija*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet "Justinijan Prvi", Skopje.

çıkartmışlardır. Bu seçim sistemine göre seçmene sunulan blok liste usulünün kabul edilmiş olması, seçmenlere adayları değil siyasi partileri seçme imkanını sağlayacaktır.²³²

Dolayısıyla seçmen bu konuda kendini doğru ifade etme noktasında sıkıntı yaşamamasına sebebiyet verecektir. Şkarikj bu konuda, milletvekillerinin blok liste usulüyle seçilmelerinin kötü sonuçlara yol açabileceğini, halkın çıkarlarından çok şahsi çıkarları doğrultusunda çalışabilme imkanını elde edip bunun için hiçbir sorumluluk taşımayacakları düşüncesini savunmaktadır.²³³

Bilindiği üzere özellikle parlamenter hükümet sistemlerinde yürütmenin yasamadan çıkması sebebiyle, yasama organında istikrarın sağlanması adına seçim barajları öngörülmektedir. Örneğin, Danimarka %2, Belçika %3, İsveç %4, Almanya %5, Slovenya %4, Bosna Hersek %3, Yunanistan %3, Sırbistan %5, Arnavutluk %3, Hırvatistan %5, Bulgaristan %4 gibi Makedonya'ya komşu ülkeler de düşük oranda bile olsa seçim barajları öngörmektedir.²³⁴ Türkiye'de seçim barajı Avrupa ülkelerine oranla nispeten daha yüksek %10 olarak belirlenmiş. Makedonya Cumhuriyeti düzeninde ise Fransa örneğinde olduğu gibi, seçim barajına yer verilmemektedir, yani herhangi bir partinin Meclise temsilci gönderebilmesi için herhangi bir asgari düzeyde oy alması şartı mevcut değildir. Öyle ki, etnik azınlığa hitap eden siyasi partilerin meclie girebilmeleri için ve temsilde adalet adına Makedonya Cumhuriyetinde ulusal düzeyde seçim barajına yer verilmemektedir.²³⁵

Buna mukabil, Makedonya bu orantıyı ve yasamada istikrar konusunu seçim bölgesini 6'ya bölerek yapmıştır. Ülkenin batısı, doğusuna oranla daha kalabalık nüfusa sahip olduğu için ve her seçim bölgesi için 20 milletvekilliği öngörüldüğüne göre d'Hondt formülüne göre azınlığa mensup partiler aldıkları oy oranında temsil sayısına sahip olamamaktalar. Diğer taraftan, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de konuya açıklık getirerek bir ölçü belirlemiştir. Öyle ki, AİHM'ne seçim barajlarının seçme ve seçilme hakkına ihlal oluşturduğu iddiasıyla yapılan başvuruları değerlendirdiğinde, 1 No.'lu Protokolün 3'ncü maddesine atıfta bulunarak seçim sistemlerine

²³² Makedonya seçim sistemiyle ilgili özellikle bkz. Dehnert, S. (February 2010). "Elections and Conflict in Macedonia: Country Analysis." *International Policy Analysis*, 1-9 at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07523-b.pdf>

²³³ Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 648.

²³⁴ Anayurt, 2018, 561-565.

²³⁵ Şkarikj, 2015, 644-650; Seçim barajı ve seçim bölgesiyse ilgili makale: <http://www.respublica.edu.mk/blog/2019-10-16%3fformat=amp>, (Makedonya Meclisinin yayınladığı çalışma) Dimitrov, D. (2017). *Parlamntaren Institut*. Skopje: Skopje. <https://www.sobranie.mk/content/PI/2.%20Пропорционален%20изборен-една%20наспроти%20повеќе%20изборни%20единици.pdf> S.E.T. (18.12.2019)

ilişkin düzenlemelerin taraf devletlere ait takdir yetkisinde olduğu ve seçim hakkını ortadan kaldıracak şekilde ölçüsüz oranda bir kısıtlama getirilmediği sürece aykırılıktan bahsedilemeyeceğini belirtmiştir.²³⁶

Avrupa Birliği uyum yasaları çerçevesinde gelen tavsiyeler nispi temsil sistemi içerisinde d'Hondt formülünü benimseyen ülkeler nüfus bakımından küçük ülkeler olduğu ve aslında temsiliyet bakımından bunun bu şekilde uygun olduğu yönünde genel kanaat oluşturmaktadır. Ancak, d'Hondt formülü tek seçim bölgesinde uygulandığı zaman tam olarak demokratik ilkeler ışığında temsilde adalet ilkesine bağlı, toplumu oluşturan en küçük gruplara dahi Mecliste temsil kapısını açarak problemlerini çözme yolunda daha etkili olacağı konusudur. D'Hondt formülünü uygulayan Hollanda ve Sırbistan gibi ülkeler, temsilde adalet ilkesi gereğince tek seçim bölgesini öngörmektedirler.

Ülkenin 6 seçim bölgesine ayrılması ve doğu ile batısındaki bölgeler arasında nüfustan kaynaklı seçmen sayısı itibarıyla eşitliği sağlayacak şekilde düzenlenmiş olmaması durumunda temsilcinin farklı sayıda kişiyi temsili söz konusu olacaktır. Bu durum, seçmen oyunun ağırlığı arasında bir eşitsizliği ortaya koymaktadır. Buna bağlı olarak, seçim sisteminden kaynaklanan temsil eşitsizliği de ayrı öneme sahiptir. Anayurt, bu konuyu “seçim sisteminden kaynaklanan oy ve temsil eşitsizliği” çerçevesinde incelemiş ve eğer elde edilen oy ile sahip olunan milletvekili sayısı arasında gerçek temsil üstünde veya gerçek temsil altında ölçüsüz sonuçların ortaya çıkabileceği kanaatindedir. Bu tür adaletsizliklerin sadece nispi temsil sistemin saf haliyle uygulanması durumunda söz konusu olmayacağını ifade etmektedir.²³⁷

Makedonya uygulamış olduğu seçim sistemi modeli de tam bu noktada temsil eşitsizliğini ortaya koyan bir model olmaktadır. Daha önce de net bilgisini verdiğimiz seçim bölgelerinin seçmen sayısı arasında (örneğin bir bölgede 270-280 bin iken diğer seçim bölgesinde seçmen sayısının 220 bin olması) verilen oy ile seçilen milletvekili sayısı arasında adaletsizlik veya tam

²³⁶ **Jaunie Demokrty ve Partija/Letonya davası, Musu Zeme/Letonya davası**, 29.11.2007 tarihli, App. No. 10547/07, 34049/07 ve **Yumak ve Sadak/Türkiye davası**, 08.07.2005 tarihli, App. No. 10226/03 Kararalarına bkz. Aktaran Anayurt, 2021, s.586.

²³⁷ Anayurt, 2018, 483-484.

manası ile oy eşitsizliğinin varoluşunu ortaya koymaktadır ki bu eşitsizlik can siperhane kimliğini ayakta tutmaya çalışan etnik azınlıklara yönelik olmaktadır.

Bununla ilgili akademik çevreler ikiye ayrılmış ve bir kısmı yasamanın istikrarlı çalışabilmesi ve var olan koalisyonların daha da artmaması gerektiği görüşünü savunmakta, bir diğer kesim de Avrupa devletlerinin ön plana çıkarttığı ve yasamanın istikrarından daha üst seviyelerde gördükleri temsil ve temsilde adalet kurumunu savunmaktalar. Her ne olursa olsun, yasamanın doğasında olan bir şeyi bu şekilde kısıtlamanın doğru olmadığı yönündeki görüşlere daha yakın olduğumuzu belirtmekte fayda olacağı kanaatindeyim.

Son olarak da, yapılan seçimlerin meşruiyeti bakımından hayati öneme sahip olan seçimlerin uygulanması ve çözüm sistemi konusunun Makedonya hukuk sistemindeki durumu incelenecektir. Dünya geneline bakıldığı vakit, seçimlere yönelik itirazların ve uyuşmazlıkların hangi organlar tarafından çözümleneceğine dair birkaç model olduğu belirtilmektedir. Bunlardan ilki, yasama organınca çözümü, diğeri bağımsız idari kurumlarınca çözümü ve son olarak bağımsız yargı mercileri tarafından çözümü şeklinde olduğu görülmektedir. Anayasa hukukçuları seçimlerin meşruiyeti ve uyuşmazlıklar konusunda objektif karar alınması açısından, parlamenter sistem için hayati nitelik taşıyan bu konuda bağımsız ve tarafsız olan yargı organlarına bırakılması daha isabetli olacağı yönünde kanaat getirmekteler.²³⁸

Makedonya Cumhuriyetine bakıldığında, seçimlere yönelik itirazlar ve uyuşmazlıkların çözümüne ilişkin düzenlemeleri 2011 Seçim Kanunuyla düzenlendiği görülmektedir. Seçim Kanunu'nun VIII. başlığı, 147'nci maddesi, 148, 149, 149-a ve 150'nci maddelerinde düzenlenmektedir. Devlet Seçim Komisyonu (DSK), seçimleri düzenlemek ve yönetmekle görevlendirilmiş bağımsız ve tarafsız organ niteliğini taşımaktadır. Başkan, Başkan yardımcısı ve beş üyeden oluşan DSK, Başkan ve iki üye muhalefet bloğundan, Başkan yardımcısı ve üç üye ise iktidarda yer alan partilerin göstereceği adayların Meclis tarafından seçilmeyle göreve başlamaktadır.²³⁹

²³⁸ Gözler, 2016, 314; Anayurt, 2018, 195.

²³⁹ 2011 Seçim Kanunu Md. 27, Fk. 4.

Seçim Kanunu, 26'ncı maddesi, 4'ncü fıkrası'na göre Komisyonun görev süresi (Başkan, Başkan Yardımcısı ve üyeler) seçildikleri günden yeni seçim yapılmıncaya kadardır ve fakat bu süre iki yılı aşmamaktadır, şeklinde düzenlenmiştir. İtirazlar ve dilekçeler aciliyet ilkesine göre Seçim Komisyonuna gönderilir. Aday listesi vermiş olan her bir taraf itiraz dilekçesi verme hakkına sahiptir. Dilekçenin kabul edildiğı andan itibaren 48 saat içerisinde DSK itirazlarla ilgili kararını bildirmek zorundadır. DSK tarafından verilmiş olan karara yargı yolu açıktır, ancak Avrupa ülkelerinin bazılarında olduğu gibi bu yetki Anayasa Mahkemesine değil "İdare Yargı Mahkemesine" verilmiştir.²⁴⁰ İdare Yargı Mahkemesi dava dilekçesiyle ilgili kararını 48 saat içinde vermek zorundadır.

2.1.1.2. Parlamentonun Oluşumu, Yapısı ve İşleyiş Biçimi

Anayasacılık hareketlerine yön veren ve temelini oluşturan kuvvetler ayrılığı ilkesine göre, devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç temel işlevi ve bu işlevleri yerine getiren üç temel organ mevcuttur. Demokratik hukuk devletlerinde bu işlevler birbirinden bağımsız, talimat almayan, birbirini denge ve denetleme ile görevli organlar olarak atfedilmektedir.

Yasama, toplum hayatının bir düzen içerisinde devam edebilmesi için gerekli olan genel, soyut ve sürekli niteliğini taşıyan hukuk kurallarını çıkarmakla görevlidir. Buna yasa yada kanun yapma yetkisi denilmektedir. Devletin organları arasında önceliğe sahip olanı ve halk egemnlğine uygun şekilde halkın temsilcilerini seçtiğı, halk adına karar veren organ yasama organıdır. Yasama organı devletin merkezine oturttuğı organ olup, aldığı kararlarla hem kendi yapı ve işleyişini hem de öteki devlet organlarının yapısını ve işleyişlerini belirlemektedir. Bu sebeplerden dolayı yasama, genel, asli ve devredilmez niteliklere sahiptir.²⁴¹

Buna binayen, bütün yasama organları gibi Makedonya Cumhuriyeti Meclisi (Parlamentosu) de temelde ve kuruluş amacına uygun olarak iki ana niteliğı ön plana çıkmaktadır: bunların ilki temsil ve ikincisi de yasama ya da kanun yapma niteliğidir.

²⁴⁰ 2011 Seçim Kanunu, 48, 49-a, 51, 53, 67, 74, 74-a, 141, 147, 148, 149, 150 maddeleri ile düzenlenmektedir.

²⁴¹ Özellikle bkz. Karatepe, Ş. (1993). *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, s.183.

Avrupa ülkelerinin (Lüksemburg, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan vs.) Makedonya Parlamentosu, 1991 Anayasası'na göre tek meclisli olarak kurulmuştur.

Meclis, milletin bütününi temsil eder ve kanun yapma yetkisini elinde bulunduran ana organı ifade eder. Serbest seçimle ve halkın iradesiyle kurulan ve Anayasaya aykırılık teşkil etmediği sürece, çalışmaya başlayan ve çalışmalarına devam eden Meclis, millet adına karar vermektedir. Öyle ki, Meclis hukuki egemenliği (legal sovereign), millet ise siyasal egemenliği (political sovereign) elinde bulundurmaktadır.²⁴²

1991 Makedonya Anayasası'nın 61. maddesine göre, “*Yasama ve temsil yetkisi Makedon halkı adına Makedonya Cumhuriyeti Meclisine aittir.*” Etimolojik anlamı bakımından organize bir şekilde yeni kurallar dahilinde tartışılan yer manasına gelen “parlare” kelimesinden gelmektedir. Makedon hukuk terminolojisinde Meclis, (Sobranie/Собрание) olarak ifade edilmiştir, yani bu kelime toplanmak ya da biraraya gelinen yer manasını taşımaktadır. Sobranie (meclis, parlamento), halkı temsil edenlerin devleti ve vatandaşları ilgilendiren konularda kanun yapma ve diğer yasama yetkileri için toplanan genel kurulun ifadesidir.²⁴³

Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin tarihçesine bakacak olursak 1880 yılı Anayasa niteliğindeki fermanıyla öngörülen Millet Meclisi ve 1944 yılında kurulan ASNOM'a dayandığını görmekteyiz (tezin II'nci Bölümünde detaylıca açıklanmıştır). Bu iki Meclis, 1946 Makedon Halk Cumhuriyeti ve 1974 Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti Anayasalarına binayen Meclislerin kurulmalarına öncülük etmektedir.²⁴⁴

1946 Makedon Halk Cumhuriyeti, 1963 Makedonya Anayasası, 1974 Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti Anayasalarınca öngörülen hükümet sistemi kuvvetler birliğine dayalı yasama ve yürütmenin yasamada birleşmesi ile ortaya çıkan Meclis hükümet sistemiydi. Anayasa doktrininde ayrıca konvansiyonel sistem olarak da bilinmektedir. Teorik kökeni, J.J. Rousseau tarafından savunulan egemenliğin tekliği ve bölünmezliği teorisine dayanmaktadır.²⁴⁵ Bu teoriye göre, egemenlik madem ki tek ve bölünmez niteliktedir, aynı şekilde tek ve bölünmemiş olarak temsil

²⁴² Markoviç, R. (1995). *Ustavno Pravo i Političke Institucije*. Beograd: Sluzben Glasnik, s. 335.

²⁴³ Reçnik na makedonski jazik (Makedon dili sözlüğü), III, Skopje: Prosvetno Delo, 1966, s. 257.

²⁴⁴ Şkarikj, 2015, 771.

²⁴⁵ Turan, M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, s. 25.

edilmesi gerekmektedir. Genel irade veya istem her zaman doğrudur ve kamusal yararlaraya yöneliktir, ancak bundan halkın her zaman doğru karar aldığı sonucunun çıkmadığını ve halkın çoğu kez aldatılabileceğini ifade etmektedir Rousseau.²⁴⁶ Yani bu teoriye göre, egemenlikten kaynaklanan yetkiler, yasama, yürütme ve hatta yargı yetkilerinin dahi tek bir organda yani yasama meclisinde toplanmasını öngörmektedir. Yürütme organı heyet adı verilen ve yasamanın belirlediği bakan vasfına sahip kişilerden oluşan bir gruba verilecektir. Yargı organı da yine yasamadan çıkacak ve mahkeme üyeleri seçilerek adaleti sağlamayı hedeflemektedir.²⁴⁷

Bu bakımdan, 1991 Makedonya Anayasasıyla ülke tarihinde ilk defa Montesquieu'nün geliştirdiği ve modern demokratik ülkelerin kullandıkları kuvvetler ayrılığı sistemi benimsenmiştir. Bununla birlikte, demokrasiyi, laisiteyi, hukukun üstünlüğü, adaletin temini gibi prensiplere dayalı, kuvvetlerde ayrılık prensibine uygun, modern ve demokratik bir anayasa düzenine geçilmiştir.

Makedonya Cumhuriyeti Meclisi hukuki statüsünün kaynağını doğrudan 1991 Anayasası'ndan almaktaydı. Meclisin oluşumu, fonksiyonu, görev ve işleyiş şeklini düzenleyen kuralları da İçtüzük düzenlemeleriyle belirtilmişti. Bu durum 1946 yılından 2008 yılına kadar bu şekilde süregelmekteydi. Ancak 2009 yılında Makedonya Cumhuriyeti Meclis Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Anayasa ve İçtüzükte öngörülmemiş olan ve eksiklik olarak görülen durumları kanunla doldurulmaya çalışılmıştır. Kanun koyucu, doktrinde yer alan geleneksel teoriden uzaklaşarak, XIX. yüzyılda Georg Jellinek tarafından ortaya konulan iktidarın "özkısıtlama" teorisini benimsemiştir.²⁴⁸

Ağustos 2009 yılında yürürlüğe giren Meclis Kanunu'nu, akademik camia sistemsiz zayıflık olarak atfetmiştir, sebeplerden biri de, Meclis Kanunu'nun Anayasa ve İçtüzük düzenlemelerinden farklı olarak radikal değişikliklerin düzenlenmemesi ve hatta bazı maddelerinde Kanunun İçtüzükle çeliştiği de görülmektedir.²⁴⁹

²⁴⁶ Rousseau, J. J., *Toplum Sözleşmesi*, s. 24-27.

²⁴⁷ Gözler, 2016, 225-228.

²⁴⁸ Şkarikj, 2015, 794; Ayrıca, Kanun için bkz. <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nsp> S.E.T. (10.10.2019).

²⁴⁹ Şkarikj, 2014, 292-293. Şkarikj, bu konuda bir ilk yaşandığını ve Parlamentonun hukuki statüsünün Anayasal düzeyden alınıp Kanun düzeyine indirilmesini yanlış ve gereksiz görmektedir. Buna ilaveten Anayasal düzenlemeler, İçtüzük ve Milletvekili Seçilme Kanunu (2005) Meclis işleyişinin temininde yeterli olacağını savunmaktadır. Bu durumun istisnası olarak Meclis Başkanının statüsünde güçlendirmenin söz konusu olduğunu dile getirmektedir. Yani, lüzumu üzerine Meclis Başkanının düzeni sağlaması için Yönetmelik getirebileceğini ve bununla birlikte bütün

Şkarikj'e göre Meclis Kanunu'nun amacı Meclis Başkanının statüsünün güçlendirilmesinden başka birşey değildir. Başkana düzeni sağlamak için verilen yetkiler kapsamında 24 Aralık 2012 tarihinde muhalefet kanadından 42 milletvekilinin genel görüşme salonundan uzaklaştırılmasının Kanunla çok yakından ilintili olduğunu ifade etmektedir. Ve fakat Parlamentonun kanun koyucu ve hukuk düzenini kuran organ niteliğinden alıp, aşırı güce sahip bir devlet kurumuna benzer bir yapıya dönüştürülmeye çalışıldığı ve parlamenter demokrasiyle bağdaşmayacak bir durumun ortaya çıkmaya yaklaştığını, böyle birşeyin ise kabul edilemeyeceği yönünde fikir beyan etmektedir.²⁵⁰

Kanun 47 maddeden oluşmakta ve aslı itibarıyla, yapılış felsefesiyle de pek bağdaşmayacak bir biçimde, Meclis İçtüzüğü'nün ve Milletvekili Seçim Kanununun düzenlemiş olduğu maddeleri bir araya toplayan bir metin şeklinde yürürlüğe girmiştir.

2.1.1.2.1. Meclis İçtüzüğü

Meclis, iç yapısı ve çalışma düzenini kendi yaptığı İçtüzüğe göre yürütür. İçtüzük, Anayasanın çizmiş olduğu çerçeve dahilinde Parlamentonun fonksiyonunu ve işleyişini düzenleyen ve detaylandıran kurallardan oluşmaktadır. 1991 Anayasası'nın 61'inci maddesinde Meclisin düzen ve iç çalışma düzeninin Anayasal ve İçtüzük hükümleriyle öngörülmektedir. Ayrıca, Anayasanın 66'ncı ve 67'nci maddeleri İçtüzüğe ilişkin birtakım kurallar belirtilmiştir. Buna binayen 66'ncı madde İçtüzüğün Meclis tarafından basit (salt) çoğunlukla getirileceğini ve 67'nci madde de Meclis Başkanının, halkın egemenliğini temsil eden Meclis'i temsil etmekle görevli olduğunu, ayrıca İçtüzüğün uygulanması ve düzenin korunması yönünde Anayasal ve Kanuni görevinin bulunduğunu belirtmektedir. Bunun dışında Anayasa İçtüzüğe ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir.

eksikliklerin giderilmiş olacağı ihtimalinin bile başka birtakım sorunlara sebebiyet verebileceğinin de endişesini taşımaktadır.

²⁵⁰ Şkariç'in gazete köşe yazısında, Prevrat vo Sobraniето, (2013, Şubat 28). *Utrinski Vesnik Press*; Parlamenter demokrasiyle bağdaşmayan (siyasi darbe girişimi olarak nitelendirilen) ve 24 Aralık olayları diye adlandırılan olaylar ile ilgili detaylı bilgi için bakınız:URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-04-27-08-29-24>, Nikola Popovskinin kaleme aldığı yazısı, (Ne) Vidliva Raka (12 Ocak, 2013). Skopje: *Gragyanski Press*; Şkarić, S., (28 Fevruar 2013). Çistenje na Parlamentot. *Utrinski Vesnik Press*.

Meclis İ t z   ²⁵¹, Anayasa’ya aykırılık teşkil etmediği sürece serbest hazırlanır. İ t z  k, Anayasanın 61’inci ve 66’ncı maddesine istinaden hazırlanmış ve Anayasanın yasamaya ilişkin uygulanmasını gösteren ve 240 maddeden oluşan geniş sayılabilecek kapsamda düzenlemektedir. Sadece Meclisin  alı maları İ t z  kle düzenlenmektedir. İ t z   n 182’nci maddesi gereği, İ t z  kte değişiklik teklifi milletvekilleri tarafından yapılacağını ve değişiklik tekliflerinin Kanun Teklifleri hakkında uygulanan hükümlerin uygulanacağını belirtmektedir.²⁵²

İ t z  k de i ikli i meclis kararı niteliğini taşımaktadır. Bundan dolayı, yayımlanması için Cumhurbaşkanı onayına gönderilmez. Diğer meclis kararları gibi doğrudan Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girer. 1991 yılında Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti olarak geçici İ t z  k yapılmış, 2002 yılında yeni İ t z  k yürürlüğe girmiştir. Bu durumu 2008 İçtüzüğü takip etmiştir. 2010 yılında iki İ t z  k de i ikli i yapıldıktan sonra son olarak 2013 yılında da İ t z  k de i ikli i söz konusu olmuştur.²⁵³ Milletvekili ve ilgili  alı ma Komisyonu, Meclis İ t z   u Teklifi sunmaya yetkilidir. Meclis İ t z   u kabul etme usulü, kanun değişiklikleri usulüyle aynı şekilde uygulanır (İ t z  k md. 182).

Meclis kararlarının iptali için kural olarak Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmamaktadır. Ancak, istisna olarak, İ t z  k hükmü niteliği taşıyan meclis kararları Anayasaya uygunluğu kanunlar gibi Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir. Bu denetim soyut norm denetimi şeklinde olabilmektedir. Ancak, pratikte Makedonya Anayasa Mahkemesinin İ t z   n Anayasal denetimi konusunda soyut norm denetiminin çok fazla  rne i bulunmamaktadır. Bu konuda,    milletvekilin yapmış oldukları başvuruda İ t z   n 157’nci maddesi 1’inci fıkrasının Anayasanın 1 ve 2’nci maddelerinde düzenlenen egemenlik ve temsiliyet ilkesine aykırılığı dolayısıyla soyut norm denetimi talebinde bulunulmuştur.²⁵⁴

²⁵¹ Meclis İçtüzüğü’nün Makedon hukuk terminolojisindeki karşılığı Delovnik na Sobranieto/Деловник на Собранието (kiril alfabesiyle orjinal yazılışı) olarak yer almaktadır. İ t z   n orjinal metni için bkz.URL: <https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> S.E.T. (10.10.2019)

²⁵² İ t z  k için bkz.URL: <https://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto.nsp> S.E.T. (10.10.2019)

²⁵³ A.g.e.

²⁵⁴ Anayasa Mahkemesi **Kararı; Y. p.259/2008**, 27 Ocak 2010, Skopje: URL: <http://ustavensud.mk/?p=10122> S.E.T. (08.09.2019)

Anayasanın 62'nci ve 63'üncü maddeleri ve Milletvekili Kanunu,²⁵⁵ Meclis üyelerinin genel, serbest ve doğrudan yapılan seçimler sonrasında 120 ila 140 vekil sayısını 4 yıllık çalışma dönemi için öngörmektedir. 1991 Anayasasıyla birlikte 2008 seçimlerine kadar olan dönem boyunca milletvekili sayısı 120 iken, yapılan Seçim Kanunu değişikliğiyle bu sayı 123'e çıkartılması öngörülmüştü. Eklenen 3 milletvekili dünya genelinde yaşayan Makedon diasporasının oylarıyla seçilenleri oluşturmaktaydı. 2014 sonrası yapılan kanun değişikliğiyle tekrar Meclis üye sayısı 120 ye indirilmiştir.²⁵⁶

Meclis temsilcilerin sayısında alt ve üst sınırın belirtilmiş olması komşu ülkelerde de görülen durumlardır. Öye ki, 1975 Yunanistan Anayasası asgari 200 azami 300 milletvekili öngörmüştür. 1990 Hırvatistan Anayasası 100-160 milletvekili, 1998 Arnavutluk Anayasası da asgari 140 milletvekili olarak belirtilmiştir. Sırbistan Cumhuriyeti 2006 Anayasası²⁵⁷ 3'üncü maddesi ise net 250 milletvekili olarak belirtmiş olup diğer balkan devletlerinden farklı olarak alt ve üst sınır belirtmemiştir.

2.1.1.2.2. Meclis Başkanlığı

Makedonya Cumhuriyeti Meclis Başkanlığı, İktüzükçe detaylı bir biçimde ele alınmış olup, Anayasa bu konuda herhangi bir maddesinde ayrıntılı yer vermemiştir. Meclis Başkanlığı, Başkan, Başkan Yardımcıları, Genel Sekreter ve Genel Sekreter Yardımcılarından oluşmaktadır.

Meclis Başkanı, Meclisin kendi üyeleri arasından üyelerin salt çoğunluk oyuyla, dört yıllığına seçmektedir. Seçim ve Atama İşleri Komisyonu ve 20 milletvekili Meclis Başkan adayını belirleme yetkisine sahiptirler.²⁵⁸ Meclis Başkanı görevine seçilen milletvekili, bu görevde olduğu sürece üyesi olduğu siyasi partisinden bağımsız olarak çalışması gerekmekte ve görev gereği tarafsız ve objektif olma zorunluluğu vardır. Ancak, gerçekte durumun pek de öyle olmadığı, tam tersi göreve seçilen her Başkanın aksi yönde davranışlarda bulunduğu ortadadır.²⁵⁹ Meclis

²⁵⁵ Milletvekili Kanunu için bkz.URL: http://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_pratenici.pdf S.E.T (08.09.2019)

²⁵⁶ Klimovski, Deskoska, Jovakovska, 2009, 374-375.

²⁵⁷ Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası, URL: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf S.E.T (08.09.2019)

²⁵⁸ Şkarikj,2015, 828.

²⁵⁹ Makedonya Cumhuriyeti 1991 yılında bağımsızlığını kazandıktan sonra ilk üç dönemde Meclis Başkanlıklarını yürüten Stojan Andov (ilk Meclis Başkanı ünvanına sahiptir (1990-1994)) Liberal Partinin (Либерална Партија)

Başkanı'nın genel seçim, Cumhurbaşkanlığı seçimi ve yerel seçimlerin yapılmasına karar veren mercidir. Alınan seçim kararı yapılacağı tarih ve diğer detaylarıyla birlikte Devlet Seçim Komisyonuna ve Adalet Bakanlığına gönderilmektedir.²⁶⁰

Meclis Başkanı'nın görev ve yetkileriyle alakalı, Anayasal düzeyde ele alınmamış olmasına rağmen, Meclis İçtüzüğü'nün 60'ıncı maddesinde detaylı düzenlemeler ile önemli görevlerine yer verilmiştir. Bu görevler ana başlıklar halinde şu şekilde sıralanabilir;

Makedonya Cumhuriyeti Meclis'ini temsil etmek; Meclis'i toplantıya çağırarak ve Genel Kurula başkanlık etmek; Görevde olmadığı zamanlarda Cumhurbaşkanına vekalet etmek; İçtüzük kurallarının uygulanmasına özen gösterir ve uygulanması konusunda açıklamalarda bulunur, bunu yaparken de İçtüzük ve Görev-Bağışıklık Komisyon'undan görüş talep edebilir; Meclise sunulan belli hususları incelemekten sorumlu bir çalışma organı (Komisyon) kurma yetkisine sahiptir; Halk tarafından, halk teşebbüsü ile kanun teklifinde bulunulması durumunda, ülke genelinde referandum yapılması ve anayasa değişiklik tekliflerinin uygunluğunu Meclis Başkanı incelemek; Meclis'in faaliyetlerini Cumhurbaşkanı ve Hükümet'le koordine etmek; Parti grupların koordinatörleriyle iş birliği yapar; Meclis adına, milletvekili, diplomatik-konsolosluk ve diğer yabancı devlet ve uluslararası kuruluş temsilcileri ile diğer önde gelen yabancı kişilerle uluslararası iş birliği; Meclis'in idari, mali ve güvenlik hizmet birimi'ni (Служба) yürütmek ve denetlemek; Meclis yetkisi dahilinde belli konuları incelemek için çalışma grupları oluşturmak.

Meclis İçtüzüğü, 61'inci maddesinde Başkan yardımcılarının hukuki statüsünü düzenlemektedir. Buna göre, Meclis Başkan yardımcıları, Meclis Başkanına görevlerinde yardım eder ve buna bağlı görevlerini yerine getirir. Ayrıca Meclis, Başkan yardımcılarını da dört yıllık görev dönemi için, salt çoğunluk oyuyla seçmektedir (2008-2010) İçtüzükleri bu şekilde

Başkanıydı, Tito Petkoski Makedonya Sosyal Demokrat Birliği Partisi (Социјал Демократскиот Сојуз на Македонија) üyesiydi, Nikola Popovski aynı siyasi partinin yönetim kadrosunda yer alıyordu, Savo Klimovski de Demokrat Alternatifi (Демократска Алтернатива) Partisine üyeydi, Ljubiša Georgievski de VMRO-DPMNE (ВМРО-ДПМНЕ) partisi üst yönetim kadrolarında yer alırken, Başkanlık dönemindeki 'Parti üyeliğinin geçici dondurulması' durumunun bağımsız ve tarafsız bir Başkan profilinden uzak olacağı ve bir anlam ifade etmeyeceği düşüncesindeyiz. Tarafsız ve bağımsız yönetim konusunda en başarılısı İngiltere Parlamentosu/House of Commons (Speaker) Spikeri (Başkanı) kabul edilmektedir. Dty. bilgi için bkz: Şkarikj S., Davkova-Siljanovska, G. (2009). *Ustavno Pravo*. (İkinci Baskı). Skopje: Kultura, s. 623-625; Alder, J. (1994). *Constitutional and Administrative Law*. London, s. 169.

²⁶⁰ Şkarikj, 2014, 611.

düzenlemelerde bulunmaktadır). Meclis Başkanının teklifi üzerine bir veya daha fazla Başkan yardımcıları seçilmektedir. Yardımcılar farklı siyasi gruplarından seçilmektedir. Yardımcılardan biri mutlaka en çok milletvekiline sahip muhalefet partisi (anamuhalefet) sıralarından olmalıdır.²⁶¹ Genel itibarıyla Meclis, Başkan yardımcılarının sayısını iki (2) olarak belirlemektedir. Ancak 2014 yılı seçimlerinden bu yana Başkan yardımcılarının birinin dahi anamuhalefet partisi üyesi olmadığı görülmektedir.

Meclis Başkanının çalışmalarında bir engel olması durumunda veya görevde bulunmaması durumunda, Başkan Yardımcısı'nın önceden belirlenmiş bir düzende Başkanın yerine görev alır.²⁶²

İçtüzüğün 62'nci maddesi Meclis Başkanı'nın Başkan Yardımcıları ile ilişkilerini açıklar ve şu şekilde sıralamaktadır:

- Parlamento üyelerinin haklarının gerçekleşmesine özen gösterir ve çalışmaları için gerekli şartları sağlamak,
- Meclis oturumlarının gündemini hazırlamak,
- Diğer ülkelerdeki parlamentoların ve diğer kurum ve kuruluşların temsilcilerinin yurt dışından delegasyonlarının alımına ve yurtdışında daimi ve geçici delegelerin gönderilmesine karar vermek ve bu konuda Meclis ve çalışma organlarının faaliyetlerini koordine etmek,
- Cumhuriyet için önemli olay ve tarihlerin, belirli kutlamaları için Meclis'in maddi yardımını kabul eder,
- Meclis çalışmalarıyla ilgili danışma niteliğinde görüşme ve toplantıların düzenlenmesine karar verir.

İçtüzüğün 63'üncü maddesi Meclis Başkanı'nın Başkan Yardımcıları ve Siyasi Parti Grup Başkanlarıyla olan ilişkilerini şu şekilde ortaya koymaktadır:

²⁶¹ Şkarikj, Davkova, 2009, 623-6274.

²⁶² M.C. Meclis İçtüzüğü, 61'inci maddesi, 2'inci fıkrası.

- Meclis çalışmalarının ve çalışma organlarının ilerletilmesine yönelik çalışmalarda bulunur,

- Uluslararası iş birliğinin gerçekleştirilmesinde heyetlerin, siyasi grupların diğer parlamentolarla iş birliği, karma çalışma gruplarının ve milletvekillerinin faaliyetlerini planlar.

- Meclis çalışmaları ile ilgili konuları ve girişimleri dikkate almak.

İçtüzüğün 63'üncü maddesi 2'nci fıkrasında asıl önemli olan konuyu yani çalışma esasını ele almaktadır. Buna göre, Meclis Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Siyasi Grup Koordinatörleri (Başkanları) ile fikir ve pozisyonların uyumlaştırılması esasına dayanarak çalışır.

İçtüzük ayrıca 64'üncü maddesinde Meclis Genel Sekreterliği'nin de hukuki statüsünü düzenlemektedir.

- Meclis'in bir Genel Sekreteri bulunmaktadır.

- Meclis Genel Sekreteri, Seçim ve Atama İşleri Komisyonundan teklifi üzerine Meclis tarafından atanır (именуван).

- Genel Sekreter, Meclis Başkanı tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirir.

- Genel Sekreter, Meclis oturumlarının hazırlanmasında ve düzenlenmesinde Meclis Başkanına yardım eder ve İçtüzük ile belirlenen diğer görevleri yerine getirir.

- Genel Sekreter, Meclis'in (idari, mali ve güvenlik) hizmet birimi'nin çalışmalarını düzenler ve koordine eder ve hizmet birimi'nin çalışmalarını düzenlemek için yönetmelik çıkarma yetkisine sahiptir.

Meclis, Seçim ve Atama İşleri Komisyonu teklifi üzerine Genel Sekreterin bir veya daha fazla Genel Sekreter Yardımcılarını tayin eder.²⁶³ Genel Sekreter Yardımcısı, Genel Sekretere görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olmak ve yokluğu durumunda yerine geçmekle görevlidir.²⁶⁴ İçtüzüğün 66. maddesine göre, ise Meclis Genel Sekreteri ve Genel Sekreter

²⁶³ M.C. Meclis İçtüzüğü md. 65/1.

²⁶⁴ M.C. Meclis İçtüzüğü md. 65/2.

Yardımcısı, Meclis'in (idari, mali ve güvenlik) Hizmet Birimi, çalışmalarından dolayı Meclise karşı sorumlulukları mevcuttur ve Meclis Başkanı tarafından verilen görevlerden ötürü de Meclis Başkanına karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Makedonya Cumhuriyeti Meclisi, çalışmalarına uzman ve idari destek sağlayan bir Hizmet birimi kurmuştur.

Hizmet birimi şu organizasyon birimlerinden oluşmaktadır; Devlet danışmanları; Makedonya Cumhuriyeti Meclis Başkanlığı Kabine Bürosu (bölüm/сектор); Meclis Genel Sekreterliği Bölümü; Yasama Bölümü; Meclis Oturumları Bölümü; Meclis Çalışma Organları Bölümü; Halkı Bilgilendirme, Halkla İlişkiler, İstatistik ve Evrakların Hazırlanması/Temin Edilmesi ve Kütüphane; Uluslararası Meclis İşbirliği Bölümü; Avrupa Bütünleşmesi Ulusal Konseyini Destekleme Bölümü; Bilgi ve İletişim Teknolojileri Bölümü; Mali İşler Bölümü; İdari İşler Bölümü; Tercüme Bölümü; Parlamento Kanal Konseyi Destek Departmanı; Özel organizasyon birimi - Parlamento Enstitüsü; Özel organizasyon birimi - İç Denetim Birimi; Özel organizasyon birimi - İnsan Kaynakları Yönetimi Birimi.

2.1.1.2.3. Siyasi Parti Grupları, Komisyonlar Ve Komiteler

Siyasi partiler yasama faaliyetlerine Meclis grupları aracılığıyla katılmaktadırlar. Öncelikle terminoloji açısından kısaca birkaç konuda açıklama yapmanın faydalı olacağı kanaatindeyim. Makedonya Cumhuriyeti Anayasa hukuk doktrininde parti grupları “*milletvekili grupları*” ismini taşımaktadır. Akademisyenler bunun düzeltilip “*meclis grupları*” isminin verilmesinin parlamentarizmin ruhuna daha uygun olacağı görüşünü savunmaktalar.²⁶⁵ Bilindiği üzere parti grupları XIX. yüzyılın sonlarında, özellikle de nispi temsil seçim sistemine geçilmesiyle ve siyasi partilerin güçlenmesiyle anayasa hukukunda ortaya çıkan ve İçtüzüklerde özel statü ve yetkilere sahip bir kurum niteliğini taşımaktadır. Dolayısıyla Meclis iç düzeninin bir parçasını oluşturmaktadırlar. Mecliste, önemli konuların görüşülmesi öncesinde, parti gruplarında görüşmek suretiyle daha sonra karar verilmek üzere Genel Kurula taşınmaktadır. Milletvekillerin belli bir konuda hemfikir olmaları sağlanır. Grup kararından farklı hareket eden milletvekillerine, üyesi

²⁶⁵ Şkarikj, S. (21 August 2017), *Namesto Deset Edna Prateniçka Grupa*. Respublika. (personal web site). İnternet erişimi için: URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-08-21-10-28-31> S.E.T. (18.12.2019)

olduğu partisi disiplin cezası verebilir, (çalışma gruplarından çıkarmak, partiden atması gibi) yani siyasi partilerin etkin rol oynadıkları görülmektedir.²⁶⁶

1991 Anayasası, Siyasi parti gruplarını düzenlememekte, detaylar İçtüzük ve 2009 yılında yapılan Meclis Kanunu (8-14 maddeleri) ile düzenlenmektedir. İçtüzüğün 33'üncü maddesine göre “*Siyasi parti grubu en az beş milletvekilinden oluşmaktadır.*” Vekiller bir veya birden fazla siyasi partiden olabilmektedirler. İçtüzüğün 33'üncü maddesi 3. fıkrasına göre, milletvekili yalnızca bir parti grubunun üyesi olabilmektedir.

Avrupa genelindeki ülkelere bakıldığında, Siyasi parti grupların asgari sayısı Almanya'da 33, Fransa 20, Türkiye Cumhuriyetinde 20, Avusturyada 5 milletvekili olarak belirtildiği görülmektedir.²⁶⁷

Ayrıca, Siyasi parti grubu, bir koordinatör ve koordinatör yardımcısı olmak üzere iki milletvekilini görevlendirir. Parti grubu, grubun her üyesi, koordinatörü ve yardımcısı tarafından imzalanan bir listeyi Meclis Başkanına sunar (İçtüzük 5/33 md.). Siyasi parti grubu, uzman yardımcısı sayısına göre ve temsilci sayısına uygun olarak ayrı bir alanı (salon) kullanma hakkına sahiptir. Siyasi parti grubunun üyeleri, koordinatörün ve koordinatör yardımcısının değişikliği durumunda Meclis üyeleri bu durumu Meclis Başkanına bildirmek durumundadır.

Milletvekili, parti disiplini ve parti liderliği yetkisine gönüllü olarak uymak durumunda olduğunu belirtmek gerekiyor. Mensubu olduğu parti siyasetinden bağımsız çalışması ve disiplinsizlik durumunda, parti yönetimi o milletvekili hakkında birtakım disiplin cezalarını gündeme getirebilir. Bu durum siyasi partinin iç yapısıyla ilgili olup, parti grubu üyeliğinden ve çalışma komisyonları görevlerinden azletme, hatta partiden ihraç etme gibi cezalar olabilmektedir. Tabii bu görevlerden milletvekilinin çekilmesi milletvekilliğinin de düşmesi anlamına gelmemektedir.²⁶⁸

Milletvekili Kanununa göre ise, siyasi parti grubunun Meclisi ve Meclis çalışmalarını boykot kararının alınması ve kamuoyuna duyurulması durumunda, parti grup üyesi olan bir

²⁶⁶ Karatepe, Ş. (2016). *Türk Anayasa Hukuku*. İstanbul: Savaş Yayınevi, s. 229.

²⁶⁷ Şkarikj, 2014, 608.

²⁶⁸ Şkarikj, 2015, 824-825.

milletvekilinin parti grupları ve çalışma komisyonlarındaki görevlerini yerine getirmemesi ve katılmaması, milletvekilinin maaş miktarının 1/3 oranında azalmasına sebep olacaktır.²⁶⁹ 2016-2020 dönemi Makedonya Cumhuriyeti Meclisinde, Parti grupları şu şekilde belirtilmiştir:

- “Daha İyi Makedonya İçin” VMRO-DPMNE önderliğindeki Koalisyon (*Пратеничка група на ВМРО-ДПМНЕ и Коалицијата „За подобра Македонија*),²⁷⁰
- Demokratik Bütünleşme Birliği - DUI (*Пратеничка група на Демократска унија за интеграција – ДУИ*),²⁷¹
- Makedonya Sosyal Demokrat Birliği önderliğindeki koalisyon parti grubu (*Пратеничка група на Социјалдемократски Сојуз на Македонија, Либерално-демократска партија, Нова социјалдемократска партија, Партија на движење на Турците, Партија за европска иднина, Партија на обединети пензионери, Српска странка во Македонија и Независните пратеници*),²⁷²
- BESA Hareketi Parti Grubu (*Пратеничка група на Движење БЕСА*),²⁷³

Meclis İçtüzüğü’nün 33’üncü maddesine göre, “*Siyasi parti grubu en az beş milletvekilinden oluşmaktadır. Vekiller bir veya birden fazla siyasi partiden olabilmektedirler. Milletvekili yalnızca bir parti grubunun üyesi olabilmektedir.*” Bu maddede azgari sınır çizilmiş olup her beş milletvekilinin bir araya gelerek parti grubu kurabileceği anlamına mı gelmektedir? sorusuna yanıt Anayasa hukukçusu Şkarikj’ten gelmiş ve İspanya İçtüzüğü’nün bu konudaki kısıtlamalarını örnek vererek, bu konuda Makedonya Meclisinin de İçtüzükteki bu boşluğun doldurulması gerektiğini ve batı ülkelerin İçtüzüklerini örnek alarak Meclisin sahip olduğu statüsünü yüceltmek ve işlevinin hız

²⁶⁹ Milletvekili Kanunu, md 26. Kanun metni için bkz. http://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_pratenici.pdf S.E.T. (12.02.2019)

²⁷⁰ Bu koalisyonun on (10) Parti Grubu mevcuttur. Birinci Parti Grubu Koordinatörü, Milletvekili İlija Dimoski, İkinci Parti Grubu Koordinatörü, Antonio Miloşoski, Üçüncü Parti Grubu Koordinatörü, Zoran İlioski, Dördüncü Parti Grubu Koordinatörü, Vladanka Avirovikj, Beşinci Parti Grubu Koordinatörü, Daniela Rangelova, Altıncı Parti Grubu Koordinatörü, Panço Minov, Yedinci Parti Grubu Koordinatörü, Zoran Dmitar Stevanancija, Sekizinci Parti Grubu Koordinatörü, Dragan Danev, Dokuzuncu Parti Grubu Koordinatörü, Blagica Laskovska, Onuncu Parti Grubu Koordinatörü, Dragan Çuklev.

²⁷¹ Demokratik Bütünleşme Birliği – BDİ Parti Grubu Koordinatörü, Eyup Aljimi.

²⁷² Makedonya Sosyal Demokrat Birliği önderliğindeki koalisyon parti grubu Koordinatörü, Tomislav Tuntev.

²⁷³ BESA Hareketi Parti Grubu grubu Koordinatörü, Afrim Gaşi.

kazanması bakımından hareketle, bir siyasi partinin veya koalisyonun ancak bir parti grubuna sahip olabileceği konusunda açık ifadeler kullanılması gerektiğini savunmaktadır.²⁷⁴

Diğer birtakım akademisyenler, bu görüşten yola çıkarak ve başta Slovenya gibi bazı devlet içtüzük düzenlemelerini örnek olarak vermek suretiyle, mevcut koalisyonun içinden on (10) ayrı siyasi parti grubunun kurulmasını içtüzüğe açık bir biçimde aykırılık temsil ettiğini savunmaktadırlar.²⁷⁵

Anayasal demokrasiyi benimsemiş her devlette yasama fonksiyonu Meclislere ait olan bir yetkidir. Öyle ki, Meclisler, her alanda kanun yapma yetkisine sahiplerdir. Bu alan epey geniş olacağından ötürü Genel Kurul işlerinin kolaylaşması için ve doğru kararlar verebilmesi için birtakım Komisyonlar ve Komitelerin kurulması ve görev yapması öngörülmüştür. Kanun tasarıları ve teklifleri (Makedonyada kanun teklifi ve tasarısı farkı yapılmamış hepsi kanun teklifi olarak düzenlenmiştir), Anayasa tarafından belirtilmiş, belirli sayıda milletvekilden oluşan Genel Kurula gelmeden önce, ilgili olduğu ihtisas komisyonunda görüşülüp rapora bağlanır. Hazırlanan bu rapor Meclis Başkanlığına gönderilir.²⁷⁶

Karşılaştırmalı anayasa hukukunda, parlamentoların iç örgütlenmesinin çeşitli sistemlerinin var olduğunu görmekteyiz. Parlamentoların en yaygın iç örgütlenme sistemi, görevi parlamentoya eşit olan belirli çalışma organlarının (eğitim, dış politika, vb.) bulunduğu bir sistemdir. Parlamentoların bir başka örgütlenme sistemi, belirli alanlarda uzmanlaşmamış çalışma organlarının kurulması ile karakterize edilir. Parlamentonun çalışma organlarının üyeleri parlamento üyesidir, ancak bazı ülkelerde üyeler, üye olmayanlar için de uzman olarak görülebilir. Bu organların bileşimi genellikle parlamentodaki parlamento gruplarının orantılı temsilini ve milletvekillerinin üyeliğine olan ilgi ve liyakatlerini dikkate alır.

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası 76'ncı maddesi Meclis bünyesinde çalışma organları yani Komisyonlara kısaca yer vermektedir. Ancak burada konusu edilen belli konu ve dönem için kurulan geçici nitelikte olan *Ad Hoc* (*Анкетни Комучуу / Araştırma ve Soruşturma*)

²⁷⁴ Şkarikj, Svetomir. *Namesto deset edna pratenička grupa*. İnternet erişimi için: URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-08-21-10-28-31> S.E.T. (18.12.2019)

²⁷⁵ Preşova, D. (Aralık, 2018). Koga Ekspertite Ke Stivnat: Krizata Na Konstitucionalizmot Vo Republika Makedonija. *Politička Misl/Political Thought*, Skopje, 16 (56), s. 5-25.

²⁷⁶ Karatepe, 2016, 231; Klimovski, 2009, 397-410.

komisyonlarıdır, yani Komisyonların hukuki statüsü Anayasal boyutta ele alınmamıştır. Meclisin Komisyon ve çalışma organları kurma yetkisi ve hukuki statüsü Meclis İçtüzüğü tarafından detaylıca ele alınmaktadır. Öyle ki, 8'inci başlık 117'nci maddeden 131'nci maddelerine kadar olan bölüm 14 maddelik bir bölümü kapsamaktadır. Makedonya Meclisinde iki tür çalışma organı ya da komisyon mevcuttur, birinci tür daimi (sürekli) çalışan ihtisas komisyonları ve ikinci türü de kamu yararı içeren veya aydınlatılması gereken her konu ile alakalı araştırma yapacak olan ismi araştırma komisyonu olan ancak soruşturma komisyon görevini de kapsadığından dolayı biz araştırma ve soruşturma komisyonları demeyi tercih edeceğiz.

Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin geçici çalışma organları, Araştırma-Soruşturma Komisyonlarıdır. Meclis'in belirli görevleri yerine getirme kararı ile kurulurlar. Soruşturma Komisyonları bulguları kamu üst düzey yöneticilerin hesap verebilirliğini belirlemeye yönelik bir hukuki prosedür başlatmanın temelini oluşturmaktadır. Karar alma yeterliği, üye tam sayısının basit çoğunluk oyuyla alınmaktadır, ancak üye tam sayısının 1/3 (üçte biri) katılımıyla karar alınabilmektedir.²⁷⁷ Araştırma-soruşturma komisyonunun kurulması ve kamuoyunu ilgilendiren birtakım konuların incelenmesi yapılması konusunda Makedonya Meclisi bu yönetime çok fazla başvurmadığını ve çekimser kaldığını görmekteyiz. 1991 yılından 1997 yılına kadar sadece beş bu tür komisyon kurulmuştur. En önemlisi belki de, 3 Ekim 1995 yılında Cumhurbaşkanı Kiro Gligorov'a yapılan suikast girişimiyle alakalı olmuştur. 24 Aralık 2012 Meclis olaylarını²⁷⁸ aydınlatmayla görevli de bu türde bir araştırma komisyonunun kurulması öngörülmüştür. Aradaki dönemlerde Meclis, araştırma komisyonu kurma yetkisini nadir durumlarda kullanmıştır.²⁷⁹

Sürekli ve ihtisash Komisyonlar, milletvekillerden oluşmaktadır. Parlamentodaki grupların sayısına, üye sayısına ve bir grupta örgütlenmemiş olan Parlamentodaki üyelerin sayısına orantılı olarak Meclis kararıyla belirlenmektedir. Makedonya Cumhuriyeti Meclisinde sürekli ihtisas yapan Komisyonlar şunlardır:

Anayasa Komisyonu (*Комисија за уставни прашања*), Yasama-Hukuk Komisyonu (*Законодавно-правна комисија*), Siyasi Düzen ve Topluluklarla İlişkiler Komisyonu (*Комисија*

²⁷⁷ Şkarikj, 2014, 610.

²⁷⁸ 24 Aralık Meclis olayları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz: Markoviç, N., Denis, P. (2013), İzazovi Parlamentarne Demokracije u Makedoniji", *14 Političke Analize*, s. 36-43.

²⁷⁹ Şkarikj, 2015, 789.

за политички систем и односи со заедниците), Savunma ve Güvenlik Komisyonu (*Комисија за одбрана и безбедност*), Dışışleri Komisyonu (*Комисија за надворешна политика*), Atama (görevlendirme) ve Seçim Komisyonu (*Комисија за избори и именувања*), İnsan Hak ve Özgürlükleri İnceleme Komisyonu (*Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот*), Milli İstihbarat Teşkilatını ve İstihbarat Ajansı Çalışmalarını Denetleme Komisyonu (*Комисија за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање*), Ekonomik İlişkiler Komitesi (*Комисија за економски прашања*), Maliye ve Bütçe Komitesi (*Комисија за финансирање и буџет*), Tarım, Orman ve Su Komisyonu (*Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство*), Ulaştırma, İletişim ve Çevre Komisyonu (*Комисија за транспорт, врски и екологија*), Eğitim, Bilim ve Spor Komisyonu (*Комисија за образование, наука и спорт*), Kültür Komisyonu (*Комисија за култура*), Sağlık Komisyonu (*Комисија за здравство*), Çalışma ve Sosyal Politikalar Komisyonu (*Комисија за труд и социјална политика*), Sorunları İç Tüzük ve Zorunlu-Bağışıklık Komisyonu (*Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања*), Yerel Yönetimler Komisyonu (*Комисија за локална самоуправа*), Avrupa Birliği Uyum Komisyonu (*Комисија за европски прашања*), Kadın ve Erkek Arası Eşitlik Komisyonu (*Комисија за еднаквост меѓу жените и мажите*), İçişleri Bakanlığı ve Savunma Bakanlığı tarafından İletişim Tedbirlerinin Uygulanmasını İzleme Komisyonu (*Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана*).

İlerleyen zaman süresi içerisinde Meclis medeni haklar ve özgürlükler konusunda daimi bir soruşturma komisyonu kurmuştur. 1997 tarihli İçtüzük ile öngörülen iki komisyonu çıkarılmıştır: “Dilekçe ve Teklifler Komisyonu” ve “Önemli Olayların ve Kişilerin Yıldönümlerini Belirtme Komisyonu.”

Birinci komisyon, Meclisin, vatandaşların anayasal düzenin işleyişiyle ilgili eleştirilerine ve açıklamalarına karşı yapmış olduğu ihmali söz konusudur.²⁸⁰ İkinci komisyonun önem arz ettiğini ve ihmal edilmiş olmasının açıklanamayacağını Şkaric makalesinde birkaç örnekle açıklamaya çalışmış ve İlinden Ayaklanması'nın yüzüncü yılını yani Makedon devletinin yüzüncü yılını

²⁸⁰ Şkaricj, 2014, 609.

kutlarken, Makedon halkının tarihindeki önemli olaylarını ve tarihlerinin ihmal edilmesi anlamına geldiğini savunmaktadır.²⁸¹

Komisyonların bünyesinde bulundurduğu bir başkanı, bir başkan yardımcısı ve çok sayıda üyesi ve milletvekili yer almaktadır. Çalışma organı ayrıca iki dış üyeye sahip olabilmekte- bunlardan biri iktidar partilerinden milletvekili gruplarının önerisi ve diğeri de muhalefet partilerinin milletvekili gruplarının teklifi üzerine seçilen bilim adamları (akademisyen) veya uzmanlardır.

Meclis ayrıca, “kamu yararı” içeren tüm alanlar için araştırma-soruşturma komisyonu kurabilir. Soruşturma komisyonu kurma önerisi en az 20 milletvekili tarafından sunulabilir. Araştırma-soruşturma komisyonları, hangi konu için oluşturulmuş ise o konuda sorunları incelemekle yetkilendirilir.

Bu komisyonların önemli bir diğer görevi de Başbakan ve Bakanlar gibi üst düzey kamu görevi yapanların sorumluluğunu inceleyip ortaya çıkarmaktır.

Bu özel komisyonlar, görev ve görevlerini kendi kapsamlarında yerine getirmek amacıyla, kamu idarelerinden ve diğer kurum ve kuruluşlardan veri ve bilgi talep edebilir. Ayrıca, bilim insanlarını, uzmanları, yerel özerk yönetim temsilcilerini, kamu kuruluşlarını, sendikaları ve diğer kuruluşları, kurumları ve dernekleri toplantıda değerlendirilen konular hakkında görüş bildirmek üzere bir toplantıya davet edebilir.

Çalışma organları, çalışma alanları dahilindeki belirli konuları incelemek veya taslak yasalar hazırlamak için çalışma grupları kurabilir. Çalışma gruplarının üyeleri, çalışma organı üyeleri, milletvekilleri, bilim adamları ve uzmanlar ile kamu idare organlarının temsilcileri arasından seçilir. Karar alma aşamasında oy hakkı sadece milletvekillerine aittir, diğer katılımcılar oy verme hakkına sahip değildir. Oy kullanma hakkına sahip olmayan uzmanlar, toplantılara katılımlarıyla, uzman oldukları konularda yaptıkları araştırmalarla ve bilgi birikimleriyle Komisyon

²⁸¹ Şarikj, S. (2003). *İlinden i Makedonskata Drzava 1903-2003*. Skopje: MANU Press.

çalışmalarına bir hayli katkıda bulunmaktadır. Çalışma grupları çalışma birimine rapor vermekle yükümlüdür.²⁸²

Çalışma organının (Komisyonların) toplantısı, çalışma organı başkanı tarafından toplanır. Başkan, bir toplantı yapar ve istenirse, Meclis Başkanı ya da oturumun gündemine koymayı teklif ettikleri konuda materyal gönderen üyelerin en az üçte biri (1/3) tarafından talep edilir. Komisyon başkanı, belirtilen zaruri durumda toplantı yapmazsa, toplantı Meclis Başkanı tarafından toplanır. Komisyon başkanı, üyelerini kural olarak, oturumun gündem maddeleri ve görüşülecek olan materyallerle birlikte toplantıdan beş gün önce davet eder. Acil durumlarda, çalışma organının oturumu daha kısa bir sürede yapılabilir ve gündem programı toplantı başladığında sunulabilir. Milletvekillerine, oturumunun günlük bülten aracılığıyla yapılması konusunda bilgilendirilir. Komisyon başkanı, oturumun yapılmasıyla ilgili hükümeti ve kanun teklifinde bulunanların gösterdikleri adaya bilgilendirme yapacaktır.

Bir temsilci veya mütevellî heyeti, bir devlet idare organı temsilcisi, inceleme kapsamı dahilindeki bir konu oturumda görüşülmekte olan bir teklif ile görüşülmekte olan teklifin yanı sıra görüşülmekte olan bir çalışana katılabilir. Yasa tasarısı taslak önerisinde bulunan temsilci çalışma organının çalışmalarına katılması zorunludur. Çalışma organının oturumuna, sivil inisiyatif yani en az 10.000 seçmen tarafından sunulan yasa teklifini veren yetkili temsilci katılabilir.

Komisyon üyesi olmayan bir milletvekili, çalışma organının çalışmalarına oy kullanma hakkı olmaksızın katılabilir. Komisyonlar çalışma organları olarak, soruşturma veya başka adli fonksiyonlara sahip olamazlar (İçtüzük md.123).

Çalışma organları, diğer devletlerin parlamentoları ve uluslararası kuruluşları ile ilgili çalışma organlarıyla iş birliği yapabilir. Komisyon çalışmalarında yer alan üyelerin katılımları kayıt altına alınmaktadır. Oturuma katılması engellenen komisyon üyesi, çalışma organının başkanına zamanında bilgi vermekle yükümlüdür.

Komisyon çalışmalarına en az üç kez yer almayan ve katılamaması dolayısıyla Komisyon başkanına bilgi vermemiş olan milletvekilinin, her çalışma günü için maaşının % 5 oranında kesinti

²⁸² Klimovski, 2003, 380-381.

yapılarak disiplin cezası verilmektedir. Ayrıca, çalışma grubu, Meclise, çalışma oturumlarında üç defa üst üste katılmayan üyesini görevden almasını önerebilir. Komisyonlar kendi bünyeleri içerisinde çalışma grupları kurabilmektedir.

Çalışma grupları İçtüzüğün 127'nci maddesiyle düzenlenmiş ve kanun teklifi hazırlamak gibi birtakım görevler belirlenmiştir. Üyeleri, Komisyon üyelerinin yanı sıra akademisyenler, uzmanlar ve kamu görevlileri olabilmektedir. Yaptıkları işlerle alakalı Komisyona rapor göndermeleri de İçtüzük tarafından öngörülmektedir.

Diğer yandan, 129. madde, Komisyonun bir raportör tayin edebileceğini öngörmektedir. Yani, Komisyon başkanı, başkanlık sıfatını taşıdığı için, gündemdeki belirli maddeler için raportör statüsünde başka bir üye atayabilir. Meclis oturumunda çalışma organının raportörü, çalışma organının görüşlerini temsil etmektedir. Raportör, çalışma organı tarafından yetkilendirilmediği takdirde, çalışma organının konumunu değiştiremez veya terk edemez. Çalışma organının oturumları ve alınan kararlarla ilgili tutanak tutulmaktadır.

Tutanaklar, Komisyonun mevcut ve bulunmayan üyelerinin adlarını ve oturumdaki diğer katılımcıların adlarını, sözlü ve yazılı teklifleri, çalışma organının pozisyonlarını, her oylamanın sonuçlarını, her bir görüşü ve çalışma organı tarafından atanan raportörleri içerecektir. Çalışma organının oturumu tarafından kabul edilen tutanaklar, başkan ve çalışma organının sekreteri tarafından imzalanır. Meclis bünyesinde kurulan *Komiteler* de hukuk düzeninde yerini almakta. Öyle ki, bu hususta özellikle üstünde durulması gereken Komite, Ohrid Çerçeve Antlaşması'nın imzalamasından sonra öngörülen Anayasal Değişiklik Kanunlarıyla “*Topluluklararası İlişkiler Komitesi*” kurulması öngörülmüştür.²⁸³ Meclis, Topluluklararası İlişkiler Komitesi'ni kurmuştur. Komite, yedişer üye Makedon ve Arnavut etnik kökenli milletvekilleri ve birer Türk, Ulah, Roman, Sırp ve Boşnak kökenli milletvekillerinden oluşan 19 üyeden oluşmaktadır.

Topluluklardan herhangi birinin Parlamentoda temsilcisi bulunmuyorsa, Ombudsman yani Kamu Denetçisi, bu toplulukların ilgili temsilcilerine ve kanaat önderlerine danıştıktan sonra Komitenin diğer üyelerini teklif eder.

²⁸³ Ayrıntılı bilgi için bkz; Şkariç, 2015, 799-801.

Komiteye, 1991 Anayasasının Giriş bölümünde, çoğunluk olmayan etnik köken statüsünde yer almayan milliyetler üye olamamaktadır. Bu azınlıklara ilişkin yapılan istatistik değerlendirmeleri sonucu sayı, 1991 yılında 84.086 iken 2002 yılında 20.993 olarak tespit edilmiştir. Bu toplulukların kanaat önderleri, istatistiklerin doğru olduğunu teyit etmiş ve bu sonuçların, devletin asimilasyon politikası çerçevesinde bilinçli olarak yapıldığını ifade etmişlerdir.²⁸⁴

Komite üyelerini seçme yetkisi Meclise aittir. Komite, ülke genelindeki topluluklar arası ilişkilerin sorunlarını inceler ve bu yönde kararlar için görüş ve önerilerde bulunur. Meclis, Komite'nin görüş ve önerilerini dikkate almak ve bunlara karar vermek zorundadır.²⁸⁵ Özellikle, Badenter prensibi olarak kabul görmüş olan çift oylama usulündeki azınlıkların 2/3 çoğunluk veya çoğunluk oylaması konusunu, Komite üyelerin çoğunluk oyuyla aldığı kararla belirlenmektedir.²⁸⁶

2.1.1.2.4. Toplantı Ve Karar Yeter Sayısı

Makedonya Cumhuriyeti Meclis Genel Kurul toplantıları, Meclis Başkanı'nın oturumu açmasıyla başlamaktadır. Meclis Başkanı haricinde, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve 20 milletvekilinin isteği doğrultusunda da toplantı yapma kararı verilebilmektedir. Birleşimin açılabilmesi için, 1991 Makedon Anayasasının 69'uncu maddesine göre Meclis bütün işlerinde üye tam sayısının çoğunluğu ile toplandığını belirtmekte idi. Bunun anlamı Meclis üye sayısı 120 olduğuna göre, Başkanın oturumu açabilmesi için 61 milletvekilinin Genel Kurul salonunda hazır bulunması gerektiği anlamına gelmektedir.

Ancak, 2001 yılında yapılan 10'uncu Anayasa Değişikliğiyle²⁸⁷ toplantı yeter sayısının maddeden çıkarılmak suretiyle uygulamadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Kimi Anayasa hukukçularına göre, toplantı yeter sayısının kaldırılmasının temelde iki sebebi olabilmektedir: Birinci sebebi, milletvekillerinin toplantılara katılım oranının düşük olması ve ikinci sebebi de 2001

²⁸⁴ Svetomir, S. (2013). *The Minority Communities in Macedonia: Constitutional and Legal Regulations*. OSCE – Mission to Skopje, Skopje, s. 9.

²⁸⁵ 1991 Anayasası, Anayasa Değişikliği (Amandman) md. 12 ile md. 78 değiştirilmiştir. “Resmi Gazete” No. 91/01.

²⁸⁶ Komite, özellikle, Kültür, eğitim, kimlik belgeleri, dillerin kullanımı, sembollerin kullanımı gibi azınlıkları yakından ilgilendiren kanunların oylamasıyla ilgili hangi çoğunluk oylamasına karar veren merci konumuna sahiptir. Şkarikj, 2015, 800.

²⁸⁷ M.C. Resmi Gazetesi, No: 91/01.

iç bunalım sonrası imzalanan Antlaşma gereği, belli başlı konularda azınlık temsilcilerinin de oylarının aynı oranda istenmesi yani çift oylama (Badenter prensibi olarak da anılan) usulünün belirlenmesi olarak gösterilmiştir.²⁸⁸

Anayasa’da belirtilen özel durumlar haricinde Meclis, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak bu salt çoğunluk her durumda Meclis üye tam sayısının üçte biri (1/3) vekilden az olmaması gerekmektedir. Buna göre, Meclis görüşmeleri gerçekleştirdiği sırada katılım sayısının önemi olmasa da, karar alabilmesi için 61 milletvekilinin toplantı salonunda bulunması gerekmektedir.

Yapılan Anayasa Değişikliğiyle “genel karar yeter sayısı” dışında Genel Kurulda karar alınabilmesi için nitelikli çoğunluk gerektiren konular mevcuttur. Anayasanın değişik maddelerinde düzenlenen ve üye tam sayısına göre “özel karar yeter sayısı” gerektiren durumlar da öngörülmüştür. Bunları şu şekilde belirtebiliriz: Üçte iki (2/3) çoğunluk yani 82 milletvekilinin oyunu gerektiren Devlet Sembolleri Hakkında Kanun, Mahkemeler Kanunu, Devlet Savunma Kanunu, Yerel Yönetimler Kanunu, Kamu Kurum ve Kuruluşları ve İşleyişi Kanunu, İletişim Denetleme Kanunu, Ceza Muhakemesi Kanunu, Medeni Usulü Kanunu için belirtilmektedir. Bunun yanı sıra Yerel Yönetimler Kanunu, kültür, eğitim, dillerin kullanılması, kimlik belgeleri, sembollerin kullanımı konularında üçte ikilik çoğunluğun yanında çoğunluk olmayan etnik kökenli temsilcilerinin de üçte ikilik çoğunluk oylamasının gerekliliği öngörülmüştür.

Yukarıda daha önce bahsettiğimiz gibi buna çift çoğunluk oylaması olarak Bandeter prensibi²⁸⁹ ismi verilmiş ve çoğunluk olmayan etnik grupların (Anayasa özellikle “azınlık” terimini değil, “çoğunluk olmayan” teriminini kullanmıştır) kamuya katılımının sağlanması ve kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda söz hakkına sahip olmaları hedeflenmiştir.

²⁸⁸ Şkarikj, 2015, 816-817; Ayrıca bkz. Şkarikj, 2014, 319-321; Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2009, 386-391.

²⁸⁹ Çift çoğunluk oylaması yada **Badenter prensibi** isminin verildiği bu prensip, aslında Fransız Anayasa Profesörü Badenterin 2001 yılında yürütülen Meclis çalışmalarında yer almasından dolayıdır. Aslında, bu prensip Badenter tarafından değil, daha öncesinde etnik anlaşmazlıkların çözümü doğrultusunda “uluslararası hukukçular,, tarafından ortaya atılan bir düzenleme idi. Badenter ise bu prensibi Makedonya Cumhuriyeti Anayasasında toplumsal çatışmaları bitirmek amacıyla hayata geçirmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. İlievski, Z. (2008). *Integrativna Teorija na Donald Hovits i Nejsinata Primena vo Republika Makedonija*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet, Justinijan Prvi, Skopje, s. 147-148.

2.1.1.2.5. Meclis Görüşmeleri Ve Oylama

Meclis iç işleyişi ile ilgili konular İçtüzüğü'nün V. Bölümü, Meclis Oturumu başlığını taşımakta ve 67 ila 107 maddeleri ile düzenlenmiştir. Meclis Genel Kurulu'nda görüşmeler açık yapılmaktadır. Gerekli görülen durumlarda oturumun kapalı yapılması da söz konusu olabilir. Ancak bunun kararı Meclise aittir ve milletvekillerinin 2/3 çoğunluk oylamasına tabidir. Hemen belirtelim ki muhalefet partilerinin bu konudaki hassasiyeti dolayısıyla, televizyon kanalı aracılığıyla kamuoyunun bilgilendirilmesi doğrultusunda bir eğilim olduğu görülmektedir. Parlamenter demokrasiye gölge düşüren hadise 24 Aralık 2012 yılında yaşanmıştır.

Meclis kararı olmadan, 30'a yakın sayıda gazeteci ve sonrasında da muhalefet partisi milletvekilleri Meclis güvenlik amirliği tarafından zorla Genel Kurul salonundan uzaklaştırılmıştır. Doğal olarak, burada milletvekillerin temsil yetkisi, buna bağlı olarak görevlerini yerine getirmelerinin engellenmesi, halkın bilgi alma özgürlüğünden mahrum bırakılması gibi anayasal düzeyde ele alınan özgürlüklerin ihlali söz konusu olmuştur. Tabi, uluslararası toplum, başta Avrupa Komisyonu, Helsinki İnsan Hakları Komitesi, AGİT gibi gözlemci örgütler de, bu durumu demokrasiye atılmış kara leke olarak görüp eleştirmişlerdir.²⁹⁰

Genel Kurulu toplama kararı Meclis Başkanı tarafından, tek başına, ya da Cumhurbaşkanı talebi, Bakanlar Kurulu veya 20 milletvekilinin talepleri üzerine toplanmaktadır. Görüşmeler, Meclis Başkanı tarafından okunan ve Genel Kurul tarafından onaylanan gündeme göre yapılır. Bakanlar Kurulu ve milletvekillerince oturumda görüşülmek üzere sadece, aciliyet ve önem arzeden durumlarda gündeme dahil etme hususunda talepte bulunabilmektedirler.

İçtüzüğü'nün 68'inci maddesine göre, Meclis toplantılarının gündem önerisi ile toplanması ve toplantı gündeminde öngörülen konularla ilgili malzemelerin toplanması kararı, oturumun düzenlenmesi için belirlenen günden en az on iş günü önce Meclis üyelerine sunulur. Acil durumlarda, Meclis Başkanı 10 (on) iş gününden daha kısa süre içerisinde bir toplantı düzenleyebilir ve toplantı gündemini ve malzemeleri birlikte aynı oturumda önerebilir.

²⁹⁰ Rapor için bkz.URL: https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/Godisen_Izvestaj_2012_FINAL.pdf S.E.T. (29.10.2019)

Oturum başlamadan önce, bir önceki oturum tutanağı okunur ve kabul edilir. Milletvekili tarafından itiraz veya ekleme talebi gelebilir, bu düzenlemeler sonrası yeni oturum açılmaktadır.

Kabul edilen tutanaklar, Meclis Başkanı veya Meclis Oturum Başkanı ve Meclis Genel Sekreteri tarafından imzalanır. Meclis Başkanı farklı karar vermedikçe, bir saat ara ile 11: 00-18: 00 arasında yapılır. Gündemdeki işlerin görüşülme sırası, Başkanlıkça alınmış tarihlere göre tespit edilir. Genel Kurulda konuşmak isteyen milletvekilleri, önceden kayıt yaptırır veya oturum sırasında Başkandan söz isterler. Usul hakkında konuşmak isteyen kişilere öncelikle söz hakkı verilir.

Meclis Başkanı oturumu durdurma ya da erteleme kararı alabilir. Oylama ve karar alma için gerekli çoğunluk Genel Kurul salonunda bulunmuyorsa veya Meclis düzeninin çalışmasına engel teşkil edecek durumlar oluşmuşsa veya parti grubu teklifi veya 10 milletvekilinin talebi üzerine oturumun durdurması kararı alınabilmektedir. Meclis Başkanı, kesintiye uğrayan oturumun devamı için zamanı belirler.

Meclis Başkanı izin vermedikçe hiçbir millet vekili söz alamaz. Başkan, vekillerin kayıt yaptırdıkları sırasına göre söz hakkı vermektedir ve vekilin kanun teklifi hakkında olumlu ya da olumsuz konuşma yapması durumunun hiçbir önemi yoktur.²⁹¹

Temsil ilkesi gereğince Makedonya Cumhuriyeti Meclis çatısı altında halkın desteğini almış ve halkı temsil etmekle görevli milletvekillerin konuşmalarının sınırlandırılması veya kesilmesi mümkün değildir. 2002 yılı İçtüzüğü milletvekili konuşması ile ilgili herhangi bir süre kısıtlaması öngörmeyip konuşmanın kısıtlama olmadan yapılmasını öngörmektedir.

Daha sonra 2008’de getirilen İçtüzük düzenlemeleriyle süre bakımından kısıtlama getirilmiş ve milletvekilinin oturum boyunca bir defaya mahsus 10 dakikalık konuşma süresi ile kısıtlama getirilmiştir. Parti grubu başkanı ve kanun teklifinde bulunan tarafa 15 dakikayı geçmeyecek

²⁹¹ Almanya ve Avusturya Parlamentolarında, oturum başlamasından önce söz hakkı için kayıt yaptıracakları sırada kanun teklifi hakkında olumlu ya da olumsuz görüş bildireceklerine dair not düşmektedirler. Bunun önemi de şuradan gelmektedir, yani olumsuz görüş bildiren milletvekilinin konuşma önceliği olmaktadır. Daha sonra olumlu ve olumsuz görüş bildirecek olan konuşmacılar karışık bir biçimde söz almaktadırlar ve bu şekilde karşıt görüş belirtme yöntemiyle karar almakta olup, parlamentarizmin önemi vurgulanmaya çalışılmıştır. Stojanović, M. D. (1999). *Pravni Položaj Pratenika*. Niş: İstrazivački Centar u Nišu, s. 61-72.

şekilde birden çok konuşma hakkının verileceğini belirtmektedir. Süre kısıtlamalarının istisnai durumları da mevcuttur. O da Anayasal Değişiklikleri Kanunu, Bütçe Kanunu Cumhurbaşkanının sorumluluğunun tespiti ve Bakanlar Kurulunun güvenoyu alması durumlarında süre kısıtlaması öngörülmemiştir.

Ancak 2011 yılında yapılan düzenlemelerle Maliye, Bütçe ve Avrupa kanunlarına entegrasyon kanunlarıyla ilgili konularda da birtakım süre kısıtlamaları öngörülmekte. Tartışmaların 3 oturumdan fazla sürmemesi ve 20 dakikayı aşmaması şeklinde karar alınmıştır. Nitekim, bu kararlar alınırken Meclis azınlığında olan muhalefet partilerinin hiçbirinin desteği alınmamıştır.²⁹² Usul ile ilgili konular veya yanlışların düzeltilmesi konuları (teknik meseleler) için konuşma süresi 3 dakikayı aşmamalıdır. Aynı şekilde yapılan milletvekili konuşmasına cevap vermek isteyen milletvekili (давање реплика) süresi de 3 dakikayı geçmeyecek şekilde sınırlandırılmıştır.

Cevaba verilen cevap süresi de 1 dakikayı aşmamaktadır.²⁹³ Meclisin karar alabilmesi için, milletvekillerinin çoğunluğu oturumda oy kullanması gerekmektedir. Anayasal düzeyde farklı çoğunluk benimsenmemişse Meclis, toplam milletvekili sayısının çoğunluk oyuyla yani en az üçte bir çoğunluk ile karar almaktadır (İçtüzük md. 95). Meclis Başkanı, “evet”, “hayır” veya “çekimser” oy kullanan milletvekili sayısını ve mevcut milletvekili sayısını ilan eder. Meclis Başkanı oturumda bulunan vekil sayısının tespiti için el ile sayım talimatı verebilir. Meclis Başkanı veya en az 10 milletvekilinin tarafından desteklenen bir milletvekilinin, yeniden sayım talebi bulunmadığı sürece, yapılan sayım doğru kabul edilir.

İçtüzüğe göre, Genel Kurulda görüşülen konular hakkında, “işaretle oylama”, “açık oylama” ve “gizli oylama”, olmak üzere üç ayrı usülde oylama öngörülmüştür.

İşaretle Oylama; Üyelerin, el kaldırması ve elektronik oylama mekanizması aracılığıyla yapılan oylama biçimidir. Elektronik oylama mekanizması kullanımı Genel Sekreter kararıyla olmaktadır. Anayasa, kanun veya İçtüzükle gizli oylamanın zorunlu olduğu belirtilmeyen bütün oylamalar kural olarak bu biçimlerde yapılmaktadır (İçtüzük md.96).

²⁹² Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 819-823.

²⁹³ Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2012, 389-391.

Açık Oylama; İsmi okunan milletvekillerinin ayağa kalkıp “evet”, “hayır” yada “çekimser” demesi yöntemiyle yapılmaktadır. İsim okuma görevini Genel Sekreter yapmaktadır. Açık oylamanın yapılma sebebi, oyların netleştirilmesidir, yani Meclis Başkanı yada en az 10 Meclis Üyesi tarafından desteklenen bir Meclis üyesinin talebi üzerine, yapılan oylama sonucu oy sayısının beş oydan fazla veya daha az oy alması durumunda oylama yapılabilir (İçtüzük md.97).

Gizli Oylama; Milletvekillerine verilen (aynı ebatta ve aynı renkte olan ve Meclis mührünün yer aldığı) pusulaların işaretlenmesiyle yapılmaktadır. Milletvekili “evet”, “hayır” veya “çekimser” alternatiflerinden birini sararak oyunu kullanmış olacaktır. Bu şekil oylama kanun teklifi için geçerli olduğu gibi, üst düzey yöneticilerin atanması veya görevden alınması için de kullanılmaktadır (İçtüzük md.98).

2.1.1.3. Parlamentonun Görev ve Yetkileri

Genel olarak bakıldığında, temsili sistemlerde parlamentonun asli ve birinci görevi kanun yapmaktır. Parlamenter sistemde, hükümet yasama organından güvenoyu alarak göreve başladığından dolayı, parlamentonun ikinci önemli görevi hükümeti denetleme görevidir.

Anayasalarda benimsenen hükümet sisteminin özelliğine göre, parlamentolara başka önemli görevler de verilmektedir. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası’nın 68’inci maddesinde Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin görev ve yetkileri genel olarak belirtilmiş ve sonraki maddelerde bu yetkiler detaylandırılarak ayrıca düzenlenmiştir. Anayasanın bu maddesi, Meclisin yetki ve görevlerini genel olarak tek tek ele almıştır. Buna göre;

Anayasayı kabul etmek ve Anayasal değişiklikler yapmak; kanun koymak, değiştirmek, kaldırmak ve kanunların yorumlamasını yapmak; vergi kanununu görüşüp kabul etmek; bütçeyi ve kesin hesap kanununu görüşmek ve kabul etmek; uluslararası anlaşmaları onaylamak; savaş ve barış ilanına karar vermek; devlet sınırlarını değiştirmeyi kabul etmek; diğer devletlerle ittifak veya topluluğa girme veya çekilme kararını vermek; referandum yapılması kararı vermek; hükümeti seçmek ve güvenoyu vermek; Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi üyelerini seçmek;

Hakimleri seçmek ve görevden almak;²⁹⁴ Anayasa ve Kanun ile belirlenen diğer kamu görevlilerini seçmek, atamak ve görevden almak; Başbakan ve Bakanlar Kurulunu denetlemek; genel ve özel af ilanına karar vermek; kendi yetkisi dahilinde karar, beyan, bildiri, tavsiye kararı vb. almak.

Birçok ülke Anayasası gibi Makedonya Anayasası da, belirlediği hükümet sistemi bakımından, birinci sıraya kanun yapma yetkisi ile, ikinci sırada hükümeti denetleme yetkisi yer almaktadır. Meclis görev ve yetkilerini kanun yapma yetkisi, hükümeti denetleme yetkisi ve diğer yasama yetkileri gibi gruplandırarak sınıflandırmak mümkün olacaktır.²⁹⁵

2.1.1.3.1. Meclisin Kanun Yapma Yetkisi Ve Usulü

Meclislere verilmiş olan asli görevi olarak tanımlanan kanun yapma yetkisi, Meclisin düzenleyici işlemi olup, Genel Kurulda görüşülerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan ve Resmi Gazetede yayımlandıktan sonra uyulması zorunlu kılınmış ve hukuk sisteminde değişiklik meydana getiren yasal düzenlemelerdir. Meclis kararları ise, düzenlemelerin yapılmadığı ve kanundan farklı olarak Cumhurbaşkanının onayına gerek olmadan Resmi Gazetede yayımlanmaktadır (savaşa ve barışa karar vermek, sınırları değiştirme kararı, milletvekilliğin düşmesi kararı vs.).

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası 71’inci maddesi ve Meclis İçtüzüğü “kanunların ve diğer işlemlerin kabulü” başlığını taşıyan IX. Bölümü (md.132-192) ile kanun çıkarma şartları ve usulü detaylı bir biçimde belirtilmektedir. Tarihsel analiz yaparak zaman içerisinde yapılan değişiklikleri daha net ortaya koyma imkânını yakalamış olacağız. Öyle ki, Yugoslavya Federasyonu’nun bir parçası olan Makedonya Cumhuriyeti Meclisinde kanun yapımı dört aşamadan geçiyordu. Sırasıyla, kanunu kabul etme teklifi, kanun teklifi, taslak kanun ve kanunun kabul edilmesi şeklindeydi. Bu durum Makedonya’nın bağımsızlığını ilan etmesinden sonra da devam etmiştir. Bahsi geçen dört aşamadan oluşan kanun yapma prosedürü 2002 yılı İçtüzüğünde de mevcut yerini korumuştur. Ancak, 18 Haziran 2008 tarihli İçtüzük’te bu konuda yeni

²⁹⁴ 2005 yılında yapılan 29 ve 30 sayılı Anayasal Değişikliklerle, Mahkeme hakimlerini seçim görevini Mahkeme Konseyi (Судски Совет на РМ) ve Savcılar Kuruluna (Совет на Јавни обвинители) devretmiştir. Bu şekilde yasama ve yargı organı arasındaki ilişki daha fazla sınırlandırılmıştır.

²⁹⁵ Markoviç, R. (2012), *Ustavno Pravo*, s.276.

düzenlemeler yapılmıştır.²⁹⁶ En önemli konu, kanun yapım aşamasına üç okuma/görüşme zorunluluğu getirilmesidir.

Anayasanın 71'inci maddesi gereğince, her milletvekili, Bakanlar Kurulu ve 10.000 seçmenin kanun teklifinde bulunabileceği öngörülmektedir. İttüzük kanun teklifinin başlık, giriş, dispozitif ve açıklama kısımlarından oluşması gerektiğini ifade etmektedir. Kanun teklifi giriş kısmında, düzenlemenin gerekliliği, hangi düzenlemenin öngörüldüğü, amaçları, genel hatlarıyla çözümlemeler ve getireceği mali yükü yer almaktadır. Avrupa Birliği (AB) aday ülke konumunda olan Makedonya Cumhuriyeti giriş kısmında AB hukuku ile kıyaslama yapıp örnek norm atfında bulunabilir. Açıklama kısmında, taslak kanun hükümlerinin içeriğini açıklar ve gerekçelendirir.

Kanun teklifi Meclis Başkanına sunulur. Meclis Başkanı, gecikme olmaksızın, kanun teklifi tarihinden itibaren üç iş günü içerisinde, yazılı veya elektronik olarak Parlamento üyelerine sunacak ve böylece yasama prosedürünü başlatacaktır. Kanun teklifi, hükümet tarafından sunulmamişsa, Meclis Başkanı görüş almak için Bakanlar Kuruluna teklifi sunacaktır. Hükümet bir görüş bildirmezse, Meclis ve çalışma organları kanun teklifini Başbakanlığın görüşü olmaksızın değerlendirmeye alacaktır. Sebebi de, hükümet tarafından verilen kanun teklifleri %90 oranında olduğundan dolayıdır.²⁹⁷

İlk okuma/görüşme çerçevesinde kanun teklifi önce ilgili komisyon tarafından ve daha sonra da Genel Kurul oturumunda görüşülür. Kanun teklifinin yapıldığı günden itibaren sonraki yedi gün içinde en az 15 milletvekilinden oluşan bir grup, Meclis'te genel görüşme talebinde bulunabilir. Eğer bu talepte bulunulmamışsa, ilk okuma sona erecektir. Kanun teklifi, mali kaynak gerektiren hükümler içeriyorsa, bütçe ve mali konularla görevli komisyon incelemesine girmektedir.²⁹⁸ İlgili komisyon, kanun teklifini, teklifin kabul edilme gereği, esas alınması gereken ilkeler, yapması öngörülen değişikliklerle ilişkisi ve önerilme şekli açısından değerlendirir.

²⁹⁶ 1991 - 2008 yılına kadar olan dönemde Hükümet 2447 kanun teklifi, milletvekilleri ise sadece 22 kanun teklifinde bulunmuşlardır. Ortalamaya alındığı vakit %99,11'lik büyük bir oranda hükümetin etkin rol oynadığını ortaya koymaktadır.

²⁹⁷ Şkariç, S., *Ustavno Pravo*, s. 832-833.

²⁹⁸ İttüzük Değişikliği (Resmi Gazete) Odredbata na členot 140 vo stavot (1) e dopolneta so Delovnikot za izmenuvanje i dopolnuvanje na Delovnikot na Sobranieto na Republika Makedonija ("Služben vesnik na Republika Makedonija" No. 119/2010).

Hukuk - Yasama Komisyonu, kanun teklifinin kabul görmesi için ihtiyaç olup olmadığına yani gereklilik prensibine ve Anayasaya aykırılık teşkil edip etmediğinin kontrolünü yapmaktadır. İlgili Komisyon ve Hukuk - Yasama Komisyonu raporları, kanun teklifinin kabul edilebilir olup olmadığı ve daha fazla okuma yapılması gerekip gerekmediğine dair bir görüş içermektedir. Bu raporlar, Meclis Başkanı tarafından tüm Meclis üyelerine, teklifte bulunanlara ve Bakanlar Kurulu'na (eğer teklifi veren değilse) göndermektedir.

Meclisin kanun teklifi *ilk okunması* için oturum düzenleme kararının alınmasından itibaren on gün içinde, en az 15 Meclis Üyesi tarafından talebin sunulmasından en geç 20 gün içinde yapılır. Genel bir tartışmadan sonra, Meclis taslak kanunun ikinci bir okuma için sunulabileceğine karar verir. Meclis yasa tasarısının kabul edilebilir olduğuna karar verir ve daha fazla okumak için havale edilebilirse, yasama prosedürü devam eder. Meclis, tasarının kabul edilemez olduğuna ve yeniden okunamayacağına karar verirse, yasama prosedürü durdurulur. Aynı taslak yasa üç ay içinde tekrar gönderilemez.

İkinci okuma, kanun teklifinin alanındaki ilgili komisyonlarda görüşülerek Genel Kurula gönderilerek görüşülmesi anlamına gelmektedir. Öyle ki, birinci okuma için Genel Kurul toplantı gününden itibaren 7 gün içerisinde ikinci okuma için görüşmek üzere Hukuk - Yasama komisyonu ve ilgili komisyon toplanmaktadır.

Sunulan kanun teklifi ve değişiklikleri için oylama yapılmaktadır. Kanun değişikliği teklifi aynı zamanda, herhangi bir milletvekili, bir parlamenter grup ve ya bir çalışma organı tarafından, ilgili çalışma organının veya Yasama Komisyonu'na, Genel Kurul tarihinden en geç iki gün önce sunulabilmektedir.

Kanun teklifi öncelikle görüşme ile öngörülmüşse, değişikliğin ikinci okuma oturumunun başına kadar teslim edilebilmesi mümkündür. Meclis Başkanı, değişiklikleri derhal Meclis Üyelerine, ilgili Komisyona ve Hukuk - Yasama Komisyonuna iletir.

Görüşmenin tamamlanmasından sonra, ilgili komisyon ve Hukuk - Yasama Komisyonu, en geç beş gün içinde, kabul edilen kanun değişikliklerini içeren bir taslak kanunun metnini açıklama kısmı ile birlikte hazırlar. Meclis oturumunda yapılan ikinci okuma aşamasında sadece çalışma

komisyonlarında görüşülen kanun değişiklikleri ve sadece o maddeler hakkında kanun değişikliği teklif edilebilir.

Kanun değişiklikleri, oturumun yapıldığı günden itibaren en geç üç gün içinde, ilgili kişi, her milletvekili ve milletvekili grubu tarafından sunulabilir. Gündemde yer alan kanun teklifinin öncelikle görüşülecek statüsüne sahipse, değişiklik teklifi, ikinci okuma oturumunun başlangıcına kadar yapılabilmektedir. Kanun teklifi hakkında genel bir tartışma yapılmazsa, meclis üye gruplarının (siyasi parti gruplarının) temsilcileri Meclis Genel Kurul toplantısında en az 10 dakikalık bir süre için sunma imkanına sahiptirler. Kanun değişikliği, Anayasada belirtilen kanun kabul yeter sayısına bakılmaksızın, Genel Kurul salonunda bulunan milletvekillerin çoğunluk oyuyla ve toplam milletvekili sayısının 1/3'i oranında katılım sağlanması şartıyla kabul edilecektir.

Kanun değişikliği teklifi, maddelerin üçte birinden fazla olması halinde, ikinci okumadan sonra üçüncü okuma için kanun metni hazırlanacaktır. Değişiklik teklifi hükümet yani Bakanlar Kurulu tarafından yapılmış ise, Meclis metnin hükümet tarafından hazırlanması ve üçüncü okumaya geçilmesine karar verebilir. Değişiklikler, Kanunun üçte birinden daha az ise, Meclis, ikinci okumanın yapıldığı oturumda üçüncü okumayı yapmaya karar verebilir.

Kanun teklifinin *üçüncü okuması* normal şartlarda ikinci okumanın yapılmasından sonraki ilk toplantıda yapılır. Bu son aşamada, komisyon görüşmeleri yapılmamaktadır. Bu aşamada, Meclis sadece önerilen kanun değişiklik maddeleri hakkında görüşür ve kanunun değişikliklerinin bütünü hakkında karar verir. Kanunun teklifinin üçüncü okuması sırasında, değişikliklerle ilgili öneride sadece değişikliği sunan ilgili taraf ve milletvekillerine özgün olup, Meclisin ikinci okuma sırasında teklif edilen değişiklikleri kapsamaktadır. Ayrıca bu öneriler, oturumun yapılacağı günün iki gün öncesine kadar yapılabilmektedir. Meclis Başkanı yasa tasarısı, değişiklikler ve diğer yasalarla ilgili tartışmayı sonuçlandırabilir ve oylama için gün ve saati belirleyebilir.

İvedilikle Görüşme - Meclis İçtüzüğü 167, 168 ve 169'uncu maddelerinde, Kanun değişikliklerin "*İvedilikle Görüşülmesini*" istisna olarak öngörmektedir. Buna göre, ülkenin güvenlik ve savunması çıkarlarının gerektirdiği veya büyük doğal afetler, salgın hastalıklar veya diğer acil ihtiyaçlar olması durumunda, ekonomide yaşanabilecek daha büyük sıkıntıların önüne

geçebilmek amacıyla ve buna benzer olağanüstü ihtiyaçlar ortaya çıkması halinde kanun değişikliklerin ivedilikle görüşülmesi söz konusu olabilmektedir.

Teklif sahibi, kanun değişikliğinin ivedilikle görüşülmesinin gerekliliğinin açıklamasını yapmakla yükümlüdür. İvedilikle görülecek olan kanun değişikliği teklifinin yanı sıra kanun teklifi de yer alması gerekmektedir. Bu durumda bir kanun değişikliği teklifinde bulunulması halinde Meclis, teklifin gerekçesine tartışmaya açmadan karar verir. Kanun teklifi ivedilikle ele alındığında, genel görüşme yapılmamaktadır. İkinci ve üçüncü okumalar aynı oturumda yapılmaktadır. Ancak pratikte bu durumun çoğu kez hükümetler tarafından suistimal edildiğini görmekteyiz. AB aday üyesi statüsünde bulunan Makedonya, bu durum negatif olarak raporlara yansıdığı dikkat çekmektedir.²⁹⁹

Meclis İçtüzüğü 170'inci ve 171'inci (171-a, 171-b, 171-c, 171-d, 171-g) maddelerinde ayrıca “*Öncelikle Görüşmeye*” yer vermektedir. Eğer ki, karmaşık ve kapsamlı yapıda bir kanun değişikliği söz konusu değilse ve özellikle de AB hukuku uyum yasaları çerçevesinde karmaşık ve kapsamlı kanun değişikliği teklifinde bulunulmamışsa, teklif öncelikle görüşmeyle yapılabilir.

Meclis Başkanı, teklifi görüşmek üzere derhal teklifin görüşülmesi için ilgili çalışma organını ve Hukuk-Yasama Komisyonunu görevlendirecektir. Kanun teklifi öncelikle görüşülme yöntemiyle değerlendirildiğinde, genel görüşme yapılmamaktadır. İkinci ve üçüncü okumalar aynı oturumda yapıp, yapılacak madde değişiklikleri üçüncü okumanın başlangıcına kadar Genel Kurula sunulacaktır. Bu durumun kötüye kullanımı da mevcuttur, ve fakat öyle de olmuştur.

Çok önem arzeden ve özel kanunlar, Meclis İçtüzük kurallarına aykırı olarak öncelikle görüşme usullerince kabul edilmiştir. Örneğin; 212 maddeden oluşan İçişleri Kanunu, değişikliği genel görüşme olmadan, öncelikle görüşme usulünce kabul edilmiştir. Ayrıca, 2014 Kamu Borçları Kanunu, yalnızca bir günde muhalefetin yokluğunda aynı usulle kabul edilmiştir. Şubat 2014 tarihinde, Cumhurbaşkanlığı seçimleri ve genel seçimlerden sadece bir gün önce bu şekilde 112 kanun değişikliği kabul edilmiştir.

²⁹⁹ Predizvitsi i Preporaki za Podobruvanje na Zakonodavniot Protset (NDI-USAİD), *National Democratic Institute For International Affairs*. (Juni, 2018). Skopje. Rapor için bkz: URL: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/zakonodaven_proces_preporaki.pdf S.E.T. (15.05.2019)

Kanunların yürürlüğe girmesi; Anayasanın 75’inci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, kanunların yürürlüğe girmesi için Resmi Gazetede yayınlanması şarttır. Yayınlanmadan önce ilan edilmesi gerekmektedir. Makedonya Cumhuriyeti’nde kanunlar kararname adı altında ilan edilmekteler. Kararname, Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı ve Meclis Başkanı tarafından imzalanır. Yani, kanunun kabul edilmesinden hemen sonra Meclis Başkanı, ilan etme kararını imzalamak için ülkenin Cumhurbaşkanı’na sunar. Cumhurbaşkanı, kararnameyi imzalamayı reddederse, kanun kabul edildikten sonraki 30 gün içinde tekrar görüşülmek üzere (geciktirici veto yetkisi kapsamında) Meclise geri gönderilir. Cumhurbaşkanının, veto yetkisini kullanarak reddettiği kanunun neden ve gerekçesini açıklama zorunluluğu bulunmamaktadır. Meclis’e tekrar görüşülmek üzere gönderilen kanun, tekrar Genel Kurulda görüşüldükten sonra toplam milletvekili sayısının salt çoğunluğuyla yeniden oylanması halinde, Cumhurbaşkanı kararnameyi imzalamak zorundadır. Üçte iki (2/3) çoğunluk gerektiren kanun değişikliklerin onaylanmasında ise Cumhurbaşkanın kanunları veto etme hakkı ve yetkisi bulunmamaktadır.³⁰⁰ Kanun, kararnamenin imzalanmasından sonra, Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesinde yayımlanır. Kanunlar, yayımlandıkları tarihi takip eden en erken sekizinci günde yürürlüğe girer. Bu bekleme süresi, kanunun halka tanıtılması için “yasanın beklenmesi (*vocatio legis*)” olarak adlandırılır.

Anayasada belirtilen kuralın istisnası olarak kanun, Meclis kararıyla yayımlandığı tarihte yürürlüğe girer. Anayasa’da belirtilen kural; kanunların Resmi Gazetede yayımlanmasından sonraki sekizinci günde yürürlüğe girer ifadeleriyle öngörülmektedir.³⁰¹ Bu noktada Makedonya Anayasasınca öngörülmemiş olan önemli bir konuda ekleme yapılması faydalı olabileceği düşüncesinden hareketle, saf parlamenter sistemin sahip olduğu karakteristik özelliklerinden olan “*karşı imza*” kuralı söz konusu olmaktadır. Makedonya Cumhuriyeti hükümet sisteminde daha doğrusu yasama yetkisi dahilinde bulunan kanun yapma yetkisi prosedüründe ilgili Bakanlığın ve Cumhurbaşkanı’nın sorumluluk açısından zaruri olan karşı imza kuralı Makedonya Cumhuriyeti hukuk düzeninde öngörülmemiş bir kurum niteliğindedir. Buradan hareketle, birtakım anayasa hukukçuları ülkenin saf parlamenter hükümet sistemine sahip olmadığına işaret etmişlerdir.³⁰²

³⁰⁰ Şkarikj, 2014, 334-335.

³⁰¹ 1991 Anayasası, 52’nci maddesi.

³⁰² Siljanovska, G. (2011). Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predizvici. *Zbornik PFZ*, 61(2), s. 365-389; Siljanovska, S. D. (2007). Makedonski Model Parlamentarizma I Demokratije. *Dileme I Izazovi Parlamentarizma*. Beograd: Vlada R. Srbije, s. 325-357.

2.1.1.3.2. 1991 Anayasasına Göre Anayasal Değişiklik Yapılması Ve Usulü

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, VIII. Anayasa Değişikliği başlığı altında Anayasa değişikliğini düzenlemektedir. 129’uncu maddeye göre, Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, anayasa değişikliği (amandman) ile değiştirilir. Bu durum 1963 ve 1974 Sosyalist Makedonya Cumhuriyeti Anayasalarında da aynı şekilde düzenlenmekteydi. Ancak, anayasanın, anayasa değişikliği ile değiştirilme genelde küçük değişiklikler için öngörülen bir yöntemi ifade etmektedir. Anayasa kanunu ise geniş ölçekteki değişiklikleri kapsamakta olup doğasına daha uygun yöntemi ifade etmektedir Öyle ki, ülkenin 1946 ve 1953 Anayasaları değişikliklerin Anayasa kanunuyla yapılmasını öngörmektedir.³⁰³

Anayasanın 130’uncu maddesinde ise “*Makedonya Cumhuriyeti Anayasasında anayasa değişiklik teklifi, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, en az 30 Milletvekili veya 150.000 (seçmen statüsündeki) vatandaşlar tarafından yapılabilir*” şeklinde düzenlemiştir. 150.000 seçmenin yapabileceği değişiklik teklifinin, ülke nüfusuna yakın sayılabilecek ülkelere kıyasla nispeten yüksek bir sayıda olduğunu belirtebiliriz. Örneğin, nüfusu Makedonya ile hemen hemen aynı olan Slovenya’da bu sayı 30.000’den oluşmaktadır.³⁰⁴

Madde 131 değişiklik kararı alınması için gerekli olan üye sayısını düzenlemektedir (kabulü ve yürürlüğe girmesi). “*Anayasa değişikliği başlatma kararı, toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile verilmektedir. Anayasa taslak değişikliği, Meclis tarafından toplam milletvekili sayısının oy çokluğu ile onaylanır ve kamuoyu tartışmasına sunulur. Anayasanın değiştirilmesi kararı, Meclis tarafından toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla alınır. Anayasa değişikliği Meclis tarafından ilan edilir.*”³⁰⁵

Bu maddeye XVIII sayılı anayasa değişikliği (amandmanı) ile 4’üncü fıkra eklenmektedir. Bu fıkraya göre, Anayasanın Giriş Bölümü değişiklikleri, yerel yönetim maddeleri, madde 131, özellikle de 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 ve 109 maddelerini içeren çoğunluk olmayan haklara ilişkin hükümler ve bu maddelerle ilgili herhangi bir yeni hüküm ekleme kararı, toplam üye

³⁰³ Şkarikj, S., *Naučno Tolkuvanje*, s. 434.

³⁰⁴ A.g.e., s. 434-435.

³⁰⁵ Anayasanın 131. Maddesine, Anayasa Değişikliği No. XVIII. ile 4. fıkra eklenmektedir. *Resmi Gazete No. 91/01.*

sayısının üçte iki çoğunluğunu gerektirir. Ayrıca, çoğunluk olmayan halklara mensup milletvekillerinin de üçte iki çoğunluğu (badenter prensibi-çift çoğunluk) gerekmektedir.

Meclis İçtüzüğü, Anayasa Değişikliklerinin usul kurallarını detaylıca düzenlemektedir. İçtüzüğün 195'inci maddesine göre, Anayasa değişikliğinde bulunma teklifi milletvekillerine, Cumhurbaşkanına ve hükümete verilmiş, ancak değişiklik yapma teklifi bu makamlar tarafından gelmediği zaman, Meclis Başkanlığınca ilgili taraflara iletilmektedir. Anayasa değişikliği yapılması teklifi, oturum görüşmeleri bir bütün olarak görüşülmektedir ve azami 10 iş günü sürebilmektedir. Görüşme sırasında, her milletvekili toplam 20 dakika boyunca birkaç kez söz alabilir ve Parti Grubu Koordinatörü için toplam 30 dakika konuşma süresi belirtilmiştir.

Değişiklik yapılması teklifinde bulunan temsilci de 30 dakikalık zaman dilimini aşmayacak şekilde birkaç kez konuşabilir. Meclis, toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğunun oyuyla Anayasa değişikliği yapılması kararını kabul eder. Anayasanın değiştirilmesine katılım kararının kabul edilmesinden sonra, Meclis, Anayasa değişikliği teklifinde bulunan kişinin Anayasa değişikliği taslak metnini hazırlayacağı bir tarih belirler.³⁰⁶

Madde 197'ye göre, teklifi yapan taraf, Anayasa değişikliği taslak metnini Meclis Başkanına ilettikten sonra, oturum tarihinden 30 gün öncesine kadar, teklifte bulunanlar milletvekilleri, Cumhurbaşkanı ve Bakanlara Kurulu olmadığı durumlarda, bu organlara taslak metnini sunması gerekmektedir.

198'inci maddesi, 1'inci fıkrasında “*Meclis görüşmeleri, taslak metnin sunulmasından sonra ayrı ayrı görüşülüp görüş ve önerilerde bulunulabilir. Görüşmeler, her değişiklik taslak metni ayrı ayrı görüşülüp üç iş günü sürebilir. Görüşmeler sırasında, milletvekillerine toplam 20 dakika, grup koordinatörlerine toplam 30 dakika ve taslak metni sunan temsilciye toplamda 30 dakikalık konuşma süreleri verilmiştir. (2) Anayasa Komisyonu ve Yasama-Hukuk Komisyonu görüşmeleri, her bir değişiklik taslağının ayrı ayrı hazırlanmasın için üç iş günü sürebilir. (3) Meclis, toplam milletvekili sayısının oy çokluğuyla, Anayasa değişikliği taslağını ayrı ayrı oylar. (4) Meclis değişiklik taslağını kamuoyu önünde tartışmaya açar. (5) Meclis, kamuya açık tartışmaların yapılması için*

³⁰⁶ Meclis İçtüzüğü, Madde 196, Fıkra 1, 2, 3, 4.

tarih belirledikten sonra, değişiklik taslağının yayınlanma şeklini ve ilgili temsilcinin kamuya açık tartışmaların sonuçları ve Anayasa değişikliklerin metni hakkında rapor edeceği son tarihi talep edecektir.”

Ayrıca, 199’uncu maddeye göre - *“Teklifte bulunan ilgili, Anayasa değişiklik teklifini içeren metnin açıklaması ve kamuoyu tartışmalarının sonuçlarını raporunu, Meclis Başkanına sunmaktadır. Sonrasında, Meclis Başkanı oturumdan en az 30 gün önce milletvekillerine, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kuruluna sunacaktır.”*

Sonrasında, “Anayasa değişikliği teklifi, milletvekili, ilgili komisyon veya Bakanlar Kurulu tarafından yapılmadığında, Anayasada yapılacak değişikliklerin görüşüleceği oturum gününden en geç sekiz (8) gün önce değişiklik sunabilir. Taslak metindeki değişikliklerin bir istisnası olarak, sadece teklifte bulunan kişi bir değişikliğin kabulü nedeniyle değiştirilmiş olan taslak değişikliklerin metninin uyumlaştırılması amacıyla görüşmenin sonuna kadar değişiklik sunabilir.”³⁰⁷

Meclis İçtüzüğü’nün 200-a maddesine istinaden: *“Anayasa Komisyonu ve Yasama-Hukuk Komisyonu, yapılacak Anayasa değişikliklerine yönelik taslak metniyle ilgili genel görüşme yapar ve bu görüşmeden sonra üç iş günü sürecek olan bir oturum daha yapılması öngörülmektedir. Genel görüşme sırasında Anayasa Komisyonu ve Yasama-Hukuk Komisyonu üyesi ve milletvekili, toplam 20 dakika boyunca birkaç kez söz talep edebilir. Grup koordinatörü toplamda 30 dakika konuşma süresine sahiptir. Aynı şekilde teklifte bulunan kişi de 30 dakikalık konuşma süresine sahiptir. (2) Meclis, anayasada yapılan değişiklik metninde yapılan her değişiklikte, toplam temsilci sayısının çoğunluk oyu ile ayrı olarak oy kullanır. (3) Anayasanın değiştirilmesine ilişkin teklif metninin değiştirilmesiyle ilgili görüşme sırasında, milletvekili 10 dakikalık bir sürede yalnızca bir kez konuşabilir. Grup koordinatörü veya grup adına söz almak isteyen sadece 15 dakikada bir kez konuşma hakkına sahiptir. Teklifte bulunan ise sadece 5 dakikada bir kez söz talebinde bulunabilir. (4) Sadece Anayasada değişiklik taslağının metninde yapılan değişikliklerin teklifini veren kişi, 10 dakikalık bir süre için bir açıklama yapabilir ve değişiklik hakkında teklifi veren birden fazla kişi ise, o halde de 10 dakikalık bir süre toplamda kullanabilecekleri konuşma*

³⁰⁷ Makedonya Cumhuriyeti Meclis İçtüzüğü, 200’üncü maddesi.

hakkıdır. (6) Meclis, her bir değişiklik için teklifi toplam milletvekili sayısının çoğunluk oyuyla ayrı ayrı belirler ve karar alır.”

Son olarak da, 204’üncü madde düzenlemesiyle Anayasa Düzenlemesi’nin kabul ve yürürlüğe girmesi konusu düzenlenmektedir.

204’üncü maddesine istinaden: “(1) Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve en az 30 milletvekili, Anayasanın uygulanması için anayasa kanunu teklifinde bulunma hakkına sahiptir. (2) Kanun kabul etme usulünde kullanılan ikinci okumadaki prosedür ve İçtüzük değişikliği usul kuralları aynı şekilde anayasa değişikliği kabul kanunu kabul edilmesi de bu usule uygun olarak uygulanır. (3) Meclis, Anayasa kanunu, toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğunun oyu ile alınır.”

2.1.1.3.3. Meclis Kararı Niteliğinde Olan Diğer Yasama İşlemleri Ve Usulü

Makedonya Anayasasının III. Bölüm, 68. maddesiyle Meclisin görev ve yetkilerinin düzenlendiği, “kanun koyma, değiştirme ve kaldırma” dışında, birtakım özel yetki ve görevler verilmektedir. Ancak, Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda olduğu gibi bu görev ve yetkileri ayrı ayrı özel maddeler şeklinde düzenlememektedir. Doğrusu, Meclisin Referandum yapılması kararı ve devlet sınırlarının değişimi kararına 73’üncü ve 74’üncü maddelerinde yer vermiştir. Diğer yetki ve görevler konusunda Anayasada ayrı ayrı maddelerde öngörülmemiş, İçtüzük ve kanunla düzenlenmiştir.

“Madde 73 - Meclis, kendi yetki alanı dahilindeki birtakım konularda referandum yapmaya, toplam milletvekili sayısının oy çokluğuyla karar verir. Referandum kararı, oy verenlerin çoğunluğunun oy kullanması durumunda, oy verenlerin toplam sayısının yarısından fazlası oy kullanması durumunda verilir. Meclis, en az 150.000 seçmenin bir önerge sunması durumunda referandum yapmakla yükümlüdür. Referandum sonuçlarından çıkan karar karar zorunludur.”

“Madde 74 - Meclis, devlet sınırını, toplam milletvekili sayısının üçte iki (2/3) çoğunluk oyuyla değiştirmeye karar verir. Yapılan referandum sonucu, seçmen sayısının

çoğunluğunun oy kullanması halinde devletin sınırını değiştirme kararı alınmışsa referandum geçerli olacaktır.”

Yasama faaliyeti niteliğinde olan bu görev ve yetkiler, Meclis İçtüzüğü, ayrı ayrı maddelerde detaylıca öngörmüştür; Karar (resolution - резолюција), Bildiri (declaration – декларација), Yönetmelik ve Tüzük yayınlamayı onay verme gibi kararları “*Meclisin Diğer Yasama İşlemleri*” başlığı altında ve Kanunların yorumlanmasını yapmak, Bütçe ve Kesin Hesap Kanununu Kabul Etmek, Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulmak gibi görev ve yetkilerini de tek tek maddeler şeklinde yer vermektedir, yani tüm detaylarıyla birlikte düzenlemeler söz konusu olmuştur.

2.1.1.3.3.1. Kanunların yorumlanma yetkisi

Yürürlükteki kanunların uygulanmasıyla bağlantılı olarak ortaya çıkabilecek anlaşmazlıklara yönelik, kanun yorumlanması hasıl olduğu durumlarda, Milletvekili, Bakanlar Kurulu, Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi, Makedonya Cumhuriyeti Yargıtay Mahkemesi, Makedonya Cumhuriyeti Cumhuriyet Başsavcısı, Kamu Denetçisi Kurumu (Ombudsman), Belediye Başkanları ve Belediye Meclis üyeleri ve Üsküp Büyük Şehir Belediyesi kanunların yorumlanması talebinde bulunabilir.³⁰⁸

Meclis İçtüzüğü 176’ncı maddesi - “*Bir kanunun yorumlama talebi, kanun başlığı, yorumlama istenen hükümleri ve bunun nedenlerini içeren metin Meclis Başkanına sunulur. Meclis Başkanı, bu talebi Hukuk-Yasama Komisyonu ve Bakanlar Kuruluna sunar. Hukuk-Yasama Komisyonu, Meclis’in ilgili çalışma organının görüşünü isteyebilir. Komisyon, hükümet ve ilgili çalışma organından görüşlerini aldıktan sonra, gerçek yorumlama talebinin gerekçeli olup olmadığını değerlendirir. Komisyon, gerekçelere bağlı olarak talebin haklı olduğuna karar verirse, yorumlama yapılması teklifi hazırlar ve Meclis’e sunar. Meclis, bulunulan yorumlama talebini aynı oturumda görüşür ve karara bağlar. Yorumlama talebi, söz konusu kanunun getirilmesinde gerekli olan çoğunluk ne ise o oranda çoğunluk oyuyla kabul edilir. Kanun yorumlanması “Makedonya Cumhuriyeti*

³⁰⁸ Meclis İçtüzüğü 175’inci maddesi.

Resmi Gazetesinde” yayımlanır. Hukuk-Yasama Komisyonu, yorumlama talebinin gerekçeli olmadığını tespit ederse, talep üzerine karar verecek olan Meclis’e bir rapor sunar. Meclis, bu kararı talepte bulunan ilgili tarafa bildirir” şeklinde düzenlenmiştir.

2.1.1.3.3.2. Diğer yasama işlemleri; bildiri, karar, tavsiye, rapor

Anayasada detaylandırılmamış olup Meclis İçtüzüğü’nün düzenlediği aktüel konularla ilgili durumlarda, kararla sonuçlanan birtakım yetkiler de söz konusu olmaktadır. Bildiri aracılığıyla, genel politik öneme sahip konularda Meclisin genel tutumunu ifade etmektedir. Karar ile Meclis belirli bir alanda ve durum karşısında alınacak önlemleri, sorunların çözümlerini belirtir. Meclis tavsiyesi ile de, belirli alandaki mevcut durumun üstesinden gelmek için kılavuz görevini üstlenmektedir.³⁰⁹ Bu tür yasama işlemlerinin getirilmesinde teklif verme yetkisi her milletvekili, siyasi parti grubu, ilgili komisyon ve hükümete tanınmaktadır.

Yasama işlemlerinin getirilmesinde İçtüzük kurallarına uygun olarak, kanun usulünün ikinci okumasına ilişkin usul benimsenmiş olup, genel görüşme yapılması zorunluluk şartı olarak öngörülmüştür.³¹⁰

İçtüzüğü’nün 185’inci maddesine göre “Meclis, hükümet ve diğer yetkili taraflarca sunulan analizleri, raporları, bilgileri ve diğer materyalleri görüşüp inceleyeme yetkisine sahiptir. Hükümet tarafından milletvekilini bilgilendirme yöntemiyle de Meclis incelemesi istenebilmektedir. Belirtilen bu materyallerin incelenmesi, kural olarak, karar niteliğini taşımaktadır.” şeklinde düzenlenmektedir.

Tüzük, Yönetmelik ve diğer genel nitelikte olan yasaların onaylanması konusuna gelindiğinde ise, 186’ncı maddeye istinaden Meclis Başkanı’nın bunları Hukuk-Yasama Komitesi’ne, ilgili çalışma organına ve milletvekillerine bu konuda bilgilendirmede bulunmaktadır. Kararın alınmasından itibaren sonraki 30 gün içinde, görüşü alınmak üzere hükümete sunulur.

³⁰⁹ Meclis İçtüzüğü 183’üncü maddesi.

³¹⁰ Meclis İçtüzüğü 184’üncü maddesi.

Konuyla ilgili sorunlar mevcut ise, 30 gün süre içerisinde Meclis, ilgili kişilere açıklamalarını yapmak üzere geri gönderir. İstenilen konularla ilgili gerekli ve yeterli açıklamalar yapılmadığı takdirde Melise rapor sunulması zaruridir.³¹¹

2.1.1.3.3. Milletlerarası antlaşmaların onaylanması

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası VI. Milletlerarası İlişkiler başlığı altında madde 118-121 olan kısımda yabancı devletlerle olan ilişkileri düzenlemektedir. Milletlerarası antlaşmaların Anayasaya uygun bir şekilde kanunla uygun bulunması halinde iç hukuk kuralı olarak sayılacak ve kanunla değiştirilmesi mümkün olmayacaktır. Makedonya Cumhuriyeti devleti adına Cumhurbaşkanı milletlerarası antlaşmaları yapmaya yetkili makamdır. Kanunla belirtilen durumlarda Başbakanlık da milletlerarası antlaşma yapmaya yetkili olabilmektedir.³¹²

Bu maddelerden yola çıkarak açıklığa kavuşturulması gereken birkaç husus olduğu söylenebilir. Öncelikle, 1991 Anayasasından çıkan sonuç milletlerarası antlaşmaların ülke kanunlarından hiyerarşik olarak daha üstte yer aldığı ve hukuki statünün daha güçlü olduğu gözlemlenmektedir. 118'inci maddenin şart koştuğu antlaşmaların Anayasaya uygunluğu ve Meclis tarafından onaylanarak uygun bulunması şartı doğrudan kanun niteliğinde ülke genelinde kamu kurum ve kuruluşları ve bağımsız mahkemelerce uygulanması anlamına gelmektedir.

Denetimine gelindiğinde, Anayasa Mahkemesinin denetimi konusunda Anayasa ve kanun nezdinde net bir durum söz konusu değildir. Durumun böyle olması Anayasa Mahkemesinin bu konularda çekimser ve tutumsuz yetki kullanmasının önünü açmaktadır. Pratiğe bakıldığında zaman, uzun yıllar boyunca Mahkeme milletlerarası antlaşmaların Anayasaya uygunluk denetimini yapmakta kendisinin yetkisiz gördüğü görülmektedir. İstisna olarak 2002 yılında Makedonya ve Yunanistan devletleri arasında imzalanan petrol antlaşması kanununu iptal ettiği görülmektedir.³¹³

Bir diğer konu da milletlerarası antlaşmayı yapmaya yetkili makam konusudur. Konunun önemi, aktüel olan geçen yıl içerisinde Makedonya ve Yunanistan arasında imzalanmış olan isim

³¹¹ Meclis İçtüzüğü 187'inci maddesi.

³¹² 1991 Anayasası 118'inci maddesi ve 119'uncu maddesi.

³¹³ Şkariç, 2014, 424.

(kimlik) konusunu ele alan bilateral antlaşmadır. Öyle ki, antlaşmaya imza atan makam Başbakanlık olmuştur. Peki, Anayasanın 119’uncu maddesine aykırılık teşkil etmiyor mu sorusu akıllara gelmektedir, çünkü bahsi geçen madde, devlet adına milletlerarası antlaşmayı Cumhurbaşkanının imzalamaya yetkili olduğunu ifade etmektedir. Ancak bu konu kanun nezdinde açıklığa kavuşmaktadır.

Yani, 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu, açıkça Cumhurbaşkanının “milletlerarası hukuk konularına sahip antlaşmaları” imzalama yetkisine sahip olduğu, Başbakanlığın ise, “ekonomi, mali, bilim, kültür, eğitim, spor, iletişim ve ilişkiler, çevre ve şehircilik, inşaat, doğayı koruma, tarım, orman işleri, sosyal politika alanında, insan hakları, diplomatik ve konsolosluk ilişkileri, savunma ve güvenlik” alanlarını konu alan antlaşmaları imzalama yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir.³¹⁴

Milletlerarası antlaşmaların usulü İçtüzük 188’inci maddesiyle düzenlenmektedir. *“Milletlerarası bir anlaşmanın onaylanması kanunla yürürlüğe girer. Hükümet, milletlerarası anlaşmaların onaylanmasıyla ilgili Meclis’e kanun teklifi sunacaktır. Anlaşmanın onaylanmasına ilişkin kanunun kabul edilmesine ilişkin prosedür hükümetin milletlerarası anlaşmanın onaylanması kanun teklifiyle başlatılmaktadır. Milletlerarası anlaşmanın onaylanmasına ilişkin kanun teklifi, onaylanması önerilen anlaşmanın ana metnini içermektedir. Kanun teklifinin gerekçeli açıklama kısmı, milletlerarası antlaşmanın anayasal temelini neler olduğunu, yeni kanunlara veya kanun değişikliklerine ihtiyaç olup olmadığı ve bu antlaşmanın uygulanması için bütçeden ayrılacak mali kaynağa ihtiyaç olup olmadığını gerekçeleriyle içermesi gerekmektedir.”*

Kanunun, ivedilikle görüşmesine ilişkin öngörülen usul neyse, milletlerarası antlaşmanın onaylanmasına dair kanunun görüşülmesine ilişkin usul buna göre uygulanmaktadır. Milletlerarası anlaşma metninde değişiklik yapılması yasaklanmaktadır. Milletlerarası antlaşmaların onaylanmasına ilişkin kanunlar ve milletlerarası antlaşmaların orijinal metni “Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi” - Milletlerarası Antlaşmalar bölümünde yayınlanmaktadır.³¹⁵

³¹⁴ 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu için bkz:URL: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-sklucuvan-e-na-megunarodni-dogovori-22-01-1998.pdf> S.E.T. (05.06.2019)

³¹⁵ Meclis İçtüzüğü 189 ve 190’ıncı maddeleri.

Makedonya Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne dâhil olma arzusu ve aday ülke statüsünde yer alması dolayısıyla, Anayasanın bu bölümünde yer alan 120 ve 121'inci maddeleri tam da bahsi geçen konuyla yakından ilgilidir. 1991 Anayasası'nın 120'nci maddesi diğer ülkelerle birlik kurma, birliğe dâhil olma veya ayrılma konusunu düzenlemektedir. Böyle bir kanun teklifini devletin Cumhurbaşkanı, Başbakanlık ve 40 milletvekili tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Mecliste, toplam milletvekili sayısının 2/3 çoğunluğuyla karar alması öngörülmektedir. Daha sonra referandum yapılarak halkın çoğunluk yani %51 oylamasına gerek duyulmaktadır. Bahsi geçen 120'nci maddeye istinaden Avrupa Birliği'ne üye olma konusu belirlenecektir.

Anayasanın 121'inci maddesi ise aynı usulü uluslararası organizasyonlara üye olma ya da üyelikten ayrılma konusunu düzenlemektedir. Burada da güvenlik alanında etkin rol oynayan NATO'ya olan üyelik söz konusu olmaktadır. Tek farkla, Uluslararası organizasyonlara üyelik konusunda Mecliste toplam milletvekilinin salt çoğunluk oyu aranmaktadır.

2.1.1.3.4. Bütçe ve kesin hesap kanunun kabulü

Makedonya Cumhuriyeti Anayasa doktrininde Bütçe Kanunu'nun yasamanın yürütmeyi denetim konusunda etkin olarak kullanabileceği mekanizmalardan biri olarak favorize etmektedir. Ancak, gerçekte durumun pek de öyle olmadığı çabucak anlaşılmaktadır. Bütçe ve kesin hesap kanunları, diğer ülkelerin Meclislerinde olduğu gibi Makedonya Cumhuriyeti Meclisi'nin de en yoğun ve geniş kapsamlı olarak çalıştığı konuyu teşkil etmektedir.

Anayasanın 68 ve 91'inci maddelerinde Meclisin ve Başbakanlığın yetkilerinin açıklanmış olduğu tek fıkra halinde düzenlenip, detayları İçtüzük ile düzenlenmiştir. İçtüzüğün 179'uncu maddesi: "*Makedonya Cumhuriyeti Taslak Bütçesi, kanuna uygun olarak, gerekli belgelerle birlikte hükümet tarafından hazırlanıp sunulur*" şeklinde düzenlenmiştir.

Madde 180³¹⁶ ise bütçenin hazırlanması ve görüşülmesi düzenlenmiştir. Bütçe teklifi ile ilgili genel görüşme azami beş gün olarak belirlendi ise de, 119/2010 İçtüzük değişikliğiyle, genel

³¹⁶ Meclis İçtüzüğü 180'inci maddesi - "*Makedonya Cumhuriyeti Bütçe Kanun Taslağı, zorunlu genel görüşme ile birlikte ikinci okumada önerildiği gibi tartışmaya tabi tutulur*" İçtüzük Değişikliği „M.C. Resmi Gazetesi, No. 23/13 ile değiştirilmiştir.

görüşmenin azami üç gün sürmesi belirlenmiştir. Görüşme esnasında, milletvekilleri toplamda 20 dakika sürecek şekilde birden fazla kez ve parti grubu koordinatörleri de toplamda 30 dakika süren konuşmalar yapabilmektedir. Bütçe Komisyonu ve Yasama-Hukuk Komisyonunda görüşülen kanun teklifi, teklif değişiklikleri hükümet tarafından hazırlanmaktadır. Değiştirilmiş Bütçe Teklifi, hükümetin kabul ettiği değişiklikleri ve Bütçe Teklifinde gerekli değişiklikleri içerdiği yeni bütünleyici metni ifade etmektedir.

180-a maddesine göre, “Bütçe Komisyonu ve Yasama - Hukuk Komisyonu oturumlarının bütçesinin teklifine ilişkin görüşme (genel görüşme ve değişikliklerle ilgili olan görüşme) azami 10 iş günü sürebilmektedir. Genel görüşme sırasında, çalışma organının bir üyesi ve bir milletvekili toplam 20 dakika ve parti grubu koordinatörü toplam 30 dakika boyunca konuşabilir. Genel görüşmede hükümetin temsilcisi birçok kez konuşma için söz talep edebilir, ancak toplamda 30 dakikayı geçirmemesi gerekmektedir. Değişikliklerle ilgili tartışmalar sırasında milletvekili sadece tek seferlik on dakika süreyle konuşabilir. Parti grup koordinatörü veya grubun belirlediği temsilci yine tek seferlik 15 dakikayı aşmayacak şekilde bir konuşma gerçekleştirebilir. Değişikliğin kabul edilebilirliği konusundaki görüşlerini bildirmek üzere hükümet temsilcisi, yalnızca bir kez 5 dakikalık bir süre içerisinde konuşabilir.³¹⁷ Değişiklik teklifinde bulunan taraf, değişiklikten sonra on (10) dakika süreyle açıklama yapmak üzere söz alabilir. Eğer birden fazla kişi tarafından bu teklif yapılmışsa, toplam on (10) dakikalık bir süre için açıklama yapma hakkına sahiptirler. Bütçe Komisyonunda yapılan genel görüşmeler sonrası değiştirilen teklif yine hükümet tarafından hazırlanır. Değiştirilmiş Bütçe Teklifi, hükümetin kabul ettiği değişiklikleri ve Bütçe Teklifinde gerekli değişiklikleri dahil ettiği yeni bir bütünleyici metindir. Ayrıca Bütçe teklifine bir de açıklama kısmı eklenecektir.”

Bütçe teklifi, yani Meclis görüşmelerinde düzeltilmiş bütçe teklifi hakkındaki tartışma azami beş (5) gün sürmektedir. Tartışma sırasında, milletvekilleri toplam 20 dakika boyunca birkaç kez ve Parti Grubu Koordinatörü'nde toplam 30 dakika boyunca konuşma süresi tanınmaktadır. Hükümetin temsilcisi birkaç kez konuşabilir, ancak toplamda 30 dakikayı aşmaması

³¹⁷ Madde 180-a, İçtüzük Değişikliği No. 23/2013 ile eklenmiştir.

gerekmektedir.³¹⁸ Makedonya Cumhuriyeti Bütçe ve Kesin Hesap Kanunu'nun kabul edilme usulü, Meclis İçtüzüğü'nün (İçtüzük değiştirilmesi Kanun değişiklikleri usulüyle aynıdır) kabulünde öngörülen usulle aynı olacaktır.

Bütçe Kanun teklifine yönelik süreleri kanun düzenlemeleriyle açıkça düzenlenmektedir. Milletvekillerinin de doğru bir şekilde incelemelerde bulunabilmeleri bakımından Başbakanlık mali yılın başlamasına üç (3) ay kala bütçe kanunu teklifini Meclise sunmak zorundadır. Öyle ki, yeni mali yılın başlamasından önce bütçe kanununun Meclisten kabul alması gerekmektedir.³¹⁹

2.1.1.4. Milletvekillerinin Hukuki Statüsü

Temsili demokrasilerde milleti temsilen görev yapan ve milletin adına karar getiren temsilciler, kuvvetler ayrılığı ve demokratik hükümet sistemlerde hayati öneme sahip bulunmaktalar. Bu durumda, görevlerini tam anlamıyla, hiçbir baskı altında kalmadan kendi vicdani kanaatlerine göre yerine getirmek için milletvekillerinin de birtakım güvencelere, hak ve özgürlüklere ihtiyaçları vardır.

Makedonya Anayasa hukuk doktrininde milletvekillerin hukuki statüsü 2005 Milletvekili Seçilme Kanunu³²⁰ ve 2009 Meclis Kanunu³²¹ ile düzenlenmektedir. Anayasanın 1'inci maddesinde egemenliğin millete ait olduğu ve bölünme olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, 2'nci maddesinde milletin bütününe temsiliyeti, milletin seçmiş olduğu temsilciler aracılığıyla yapılacağı öngörülmektedir. Ayrıca, Anayasanın 62'nci ve 63'üncü maddeleri milletvekillerin hukuki statüsünü düzenlemektedir.

Milletvekili, seçildiği bölgeyi değil milletin bütününe temsil etmekle yükümlüdür. Dolayısıyla, karar alma aşamasında her zaman milletin menfaati ve kamu yararını gözetmek zorundadır.

³¹⁸ Meclis İçtüzük 180-b. maddesi.

³¹⁹ Şkarikj, 2015, 780-781.

³²⁰ 2005 tarihli Milletvekili Seçilme Kanunu için bkz:URL: http://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_pratenici.pdf S.E.T (07.06.2019)

³²¹ 2009 tarihli Meclis Kanunu için bkz:URL: <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspk> S.E.T (07.06.2019)

Milletvekili, Meclis oturumlarına ve üye olduğu çalışma organlarına katılmakla ve aynı zamanda Meclis ve çalışma organının kararlarına ve çalışmalarına katılmakla yükümlüdür. Meclis oturumuna katılımın mümkün olmadığı durumlarda, zamanında Meclis Başkanına, ya da üyesi olduğu çalışma organı başkanına bilgi vermek ve oturumda bulunmamasının nedenlerini belirtmekle yükümlüdür. Meclis Başkanı veya çalışma organı başkanı, devamsızlığın gerekçelerini değerlendirecektir. Milletvekilinin Meclis çalışmalarına katılım sağlamamasının gerekçelerini Meclis, İçtüzüğe göre belirlemektedir. Milletvekilinin, Meclis çalışmalarında yani oturum veya üyesi olduğu çalışma organının oturumuna, gerekçe belirtmeden, keyfi katılım sağlamadığı zaman, aylık maaşı ve diğer kişisel gelirleri buna göre düşürülecek ve harcamaların geri ödemesi hesaplanmayarak disiplin cezasına tabi tutulacaktır.

Milletvekili, Meclis'in en az bir çalışma organının üyeliğini yapmaktadır. Haklı sebepler öne sürmeden, Meclis çalışma organının üyeliğini reddedemez. Görev süresinin sona ermesinden sonra dahi gizli nitelikteki veri ve dokümanları gizli tutmakla yükümlüdür.

Milletvekili Seçilme Kanunu 14'üncü maddesinde milletvekilinin hak ve görevlerini detaylı bir biçimde düzenlemektedir:

“ - Milletvekili, kanun çıkarma, karar ve diğer Meclis düzenlemeleri teklifinde bulunabilir, en az 20 milletvekilin imzasını taşıyan önergeyle referandum kararı alınabilir,

- Kanunların yorumlanması için başvuruda bulunabilir,

- Milletvekillerinin kanun teklifleri üzerine, Meclis'in kabul edeceği kanun taslak metninin ve diğer düzenlemelerin hazırlanmasına katılırlar,

- Sunulan kanun tekliflerine kanun değişiklikleri önerebilir,

- Halkı yakından ilgilendiren önemli meseleler hakkında genel görüşme talebinde bulunmak,

- Meclis oturumunda değerlendirilen hususlar hakkında sonuç kararı alınması önerisinde bulunmak,

- En az 4 milletvekili imzasıyla hükümete gensoru sunmak ve en az 20 milletvekiliyle, kamu yararı içeren tüm alanlarda Soruşturma Komisyonları kurulması önerisinde bulunmak;

- En az 20 milletvekilinin hükümeti güvenoyuna tabi tutmak, aynı şekilde Meclis Başkanı ve yardımcılarını aday göstermek, Cumhurbaşkanı adayı önermek üzere en az 30 üye bir araya gelerek önerge verebilir. En azından 30 Meclis üyesi, Makedonya Cumhuriyeti OHAL veya savaş ilanı verme kararı alabilir,

- En az 30 Meclis üyesi ile Anayasa değişikliği önergesi verebilir,

- Yabancı devletlerden oluşan birliğe katılma veya birlikten ayrılma kararı teklifinde bulunmak üzere en az 40 milletvekili ile birlikte verilebilir,

- Uluslararası kuruluşlara üyelikten katılmak veya ayrılma kararı teklifi vermek üzere en az 40 Parlamento Üyesi ile birlikte ve

- Meclis'in yeterliliği dahilinde diğer konularda önergede bulunulabilir.”

Bütün yukarda bahsi geçen konuarda Meclis İçtüzük usul kuralları geçerlidir.

Her milletvekili, hükümet veya Bakanlar Kurulu üyesi Bakanlara ayrı ayrı veya atanan diğer devletin üst düzey yöneticilerine soru sorma hakkına sahiptir. Başbakan, yetkili bakan veya başka bir kamu makamının sahibi, milletvekilinin sorusuna Meclis İçtüzük kurallarının belirlediği bir süre içinde cevap vermekle yükümlüdür.

Milletvekili, Meclis veya çalışma organlarının oturumlarında görüşlerini bildirdiği ve oy kullandığı sebebiyle cezai veya başka herhangi bir sorumluluğa tabi değildir, gözaltına alınamaz. Meclis üyesi, görev süresi boyunca dokunulmazlık hakkına sahiptir. En az 5 yıl hapis cezasıyla cezalandırılacak bir suçtan suçlu bulunmadıkça ve Meclis'in izni olmadan tutuklanamaz.

2.1.1.4.1. Milletvekili statüsünün kazanılması

Makedonya Cumhuriyeti Milletvekili Seçim Kanunu 5'inci maddesi, milletvekili seçilme hakkının koşullarını açıkça belirtmektedir: Makedonya Cumhuriyeti vatandaşı olmak, 18 yaşını doldurmuş olmak, fiil ehliyetine sahip olmak ve hapis cezasından hüküm giymemiş olmak. Bu

şartları sağlayan kişiler milletvekili adayı olarak seçimlere katılırlar ve belirlenen seçim sistemine göre milletvekili olmaya hak kazananlar göreve başlamaya hazırdırlar. Ancak, her ülke milletvekilinin göreve başlamadan önce birtakım şartları doldurmuş olması gerekmektedir.

Milletvekili Seçilme Kanunu II. başlığı altında, milletvekili statüsünün kazanılması ve kaybı konusunu düzenlemektedir. Kanunun 6'ncı maddesi, milletvekilinin görevi Meclis tarafından doğrulandığını ve görev süresinin, Meclis tarafından onaylandığı gün itibarıyla başlayacağını belirtmektedir.

Öncelikle, milletvekillerinin göreve başlamadan önce yemin töreni düzenlenmektedir, daha doğrusu and içmeleri kanun hükmüyle korunmaktadır. Makedonya'da "*Ant İçme Başlığıyla*" VII. bölümde Meclis İçtüzüğü tarafından düzenlenmiştir. İçtüzüğün 119'uncu maddesiyle, Meclis Başkanı ve Meclis Başkan yardımcıları, Başbakan, Bakanlar ve Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Hakimleri görevlerine başlamaları için önce and içmeleri (yemin etmeleri) gerekmektedir şeklinde belirtilmiştir.

Ant içme metninde şu ifadeler yer almaktadır: "*(İşlevi/makamını belirterek) bilinçli ve sorumlu bir şekilde gerçekleştireceğimi, Makedonya Cumhuriyeti Anayasa ve yasalarına saygı göstereceğimi beyan ederim.*" Meclis oturumundaki ant içme töreninde yemin metni, Meclis Başkanı veya oturuma başkanlık eden kişi tarafından okunur. Yemin bildirisi imzalanarak Meclis Başkanına teslim edilir. Meclis tarafından seçilen veya atanan diğer kamu üst düzey yöneticilerin, yemin metnini Meclis Başkanı nezdinde okuyup ve imzalar.

Göreve başlamanın ikinci şartı ise, Meclis tarafından milletvekilinin görevini doğrulaması (kayıt altına alması) yani mazbatasını teslim etmesidir. Mazbatasını almayan milletvekili, milletvekilliğine seçilmemiş kabul edilir. Göreve başlayamayan milletvekili oturumlara katılma hakkına sahip olmadığından dolayı kısa süre içinde vekilliğinin düşmesi de söz konusu olacaktır. Mazbatanın teslim edilmesiyle milletvekilliği statüsü ile hak ve ödevleri başlamaktadır. Doğrulama usulü, mazbatanın verilmesi gibi konular, Meclis İçtüzüğüne uygun şekilde yapılmaktadır. Görevi doğrulanmış olan Meclis üyesine, milletvekilliği mazbatası ve kimliği takdim edilmektedir.

Ayrıca, Makedonya Cumhuriyeti tarihinde ilk defa 2002 tarihli Milletvekili Seçim Kanunuyla “*milletvekilliğiyle bağdaşmayan işler*” konusunda da düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemelerden önce milletvekillerinin başka işlerde görev yapmaları, gelir getirecek konularda çalışmalarına engel teşkil edecek bir durum söz konusu bile değildi. Özellikle Başbakanlık denetimi altında kamu yararına çalışan vakıflara üyelikler yaygınlaşmıştı. Dolayısıyla milletvekillerinin bağımsızlığı sorun olmaktaydı. Kanunun III. başlığı milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri düzenlemektedir. 9’uncu maddesine göre, milletvekili görevi şu işler ile bağdaşmaz: Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı yapmak, Başbakanlık görevi, Bakanlık, Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi Üyesi, Hakim ve Savcılık görevleri, Meclisin, Kamu Denetçisi ve devlet kurum ve kuruluşlarına seçtiği ve/veya atadığı diğer görev ve makamlarla bağdaşmaz şeklinde hüküme bağlamıştır. Aynı şekilde yerel yönetim bazında da konuyla ilgili yasaklar getirilmiştir.

Öyle ki, belediye meclisinin bir üyesi ve belediye başkanının yanı sıra, Üsküp Büyük Şehir ve meclisinin üyeliği görevleriyle de bağdaşmamaktadır.

2.1.1.4.2. Milletvekilliği bağımsızlığı

1991 Anayasası 64’üncü maddesi milletvekillerine, görev süresi boyunca birtakım ayrıcalıklar tanımıştır. Anayasalar iki tür ayrıcalık tanımaktadır: “yasama sorumsuzluğu” ve “yasama dokunulmazlığıdır”. Bu ayrıcalıkların ikisi beraber milletvekiline görevini icra ettiği sırada bağımsız olabilmesi ve hür kanaatine göre, baskı altına alınamaması için öngörülmüş ayrıcalıklardır. Her iki ayrıcalık, tarihi boyutlarıyla bakıldığında eski zamanlara dayanmaktadır. Büyük Britanya’da Meclis ve Monark arasında yaşanan olaylardan sonra 1689 Bill of Rights ile hukuki güvence altına alınmıştır.

*Yasama sorumsuzluğu*³²², milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerini gerçekleştiren düşüncelerini ifade etmeleri, sarfettikleri sözler ve kullandıkları oylar bakımından sorumlu tutulmamaları anlamına gelmektedir. Meclis kürsüsünden konuşulan hiçbir kelime için sorumlu tutulamamaları anlamına gelmektedir. Görev süresi bittikten sonra Meclis dışında sıradan

³²² Yasama sorumsuzluğu hakkında geniş bilgi için özellikle bkz. Keskinsoy, Ö. (2010). *Yasama Sorumsuzluğu*. Ankara: Adalet Yayıncılık.

vatandaşlara kanunen öngörülen hukuki ve cezai sorumluluk neyse aynısı milletvekiline uygulanmaktadır.

*Yasama dokunulmazlığı*³²³, milletvekili olduğu sürece, Meclis üyeleri hakkında suç işlediklerinden bahisle, Meclisin izni olmadan gözaltına alma, tutuklama gibi birtakım cezai takibatışlemlerinde bulunulamaması anlamına gelmektedir. Bu tür dokunulmazlığın amacı milletvekillerin keyfi kovuşturma ve cezaya maruz kalmasının önüne geçmek ve engellemektir. Günümüzde yasama dokunulmazlığı üç ayrı şekilde uygulanmaktadır. Birincisi, milletvekilliği görevi sürecince gözaltı ve tutuklama yapılmasından muaf olmak, ikincisi, bütün yargı davalarını kapsayan dokunulmazlık ve üçüncü tipteki dokunulmazlık, Meclisin izni olmadan gözaltı dokunulmazlığıdır. Ancak, bu dokunulmazlık tutuklamaları içermemektedir.³²⁴

Makedonyada, ağır ceza suçları yani en az beş yıl hapis cezasıyla cezalandırılabilir bir suçtan suçlu bulunmadıkça ve Meclis'in izni olmadıkça milletvekili tutuklanamaz. Meclis, milletvekilinin görevini yerine getirmek amacıyla, gerektiğinde kendisinin dokunulmazlığı istememesi halinde bile, milletvekiline dokunulmazlık vermeye karar verebilir. Gözaltı kararının Meclis tarafından onaylanması konusu 2008 İçtüzüğü ile düzenlenmektedir. Meclis, 2004 ve 2008 yıllarında iki milletvekilinin gözaltına alınması kararını onaylamıştır. Ayrıca, görev sırasında milletvekilleri silahlı kuvvetlerde göreve tabi değildir. Parlamento üyesi, kanunen öngörülen ödenek hakkına sahiptir.

2.1.1.4.3. Milletvekili statüsünün kaybı

Meclis Kanunu, 6'ncı maddesi, Milletvekili Kanunu 8'inci maddesi, Meclis İçtüzüğü III'üncü Bölüm ve 56-59 maddeleri milletvekilinin görevinin sona erme şartlarını düzenlemektedir. Milletvekili, istifa etmesi; en az beş yıl hapis cezasına çarptırılmış bir suçtan mahkum edilmiş olması; görev ve makamı bağdaşmayan bir durumun içinde yer alması; Makedonya Cumhuriyeti

³²³ Yasama dokunulmazlığı hakkında geniş bilgi için özellikle bkz. Keskinsoy, Ö. (2008). *Yasama Dokunulmazlığı*. Ankara: Adalet Yayıncılık.

³²⁴ Şkarikj, S., Siljanovska, G., *Ustavno Pravo*, s. 612.

vatandaşlığı sona ermesi; mahkeme kararıyla fiil ehliyetinin elinden alınması ve vefatı durumunda görevi sona ermektedir.

Yukarıda sayılan durumların gerçekleşmesi halinde milletvekilliği görevi sona ermiş bulunmaktadır. Meclis üyesinin görevi, bu maddenin 4'üncü fıkrası ile belirtilen hallerde, görev süresinin iptali kararının alındığı Meclis oturumunun yapıldığı gün sona ermektedir.

Meclis üyesi istifa ederse, Meclis, bir sonraki oturumda, istifasını şahsen Meclis oturumunda sunar. Meclis üyesi'nin görev süresinin aynı oturumun yapıldığı gün sona erdiğini belirler. Meclis üyesi'nin görev süresi, bu maddenin 2, 3, 4, 5 ve 6'ncı fıkralarında belirtilen davaların gerçekleştiği tarihte sona erer ve Meclis bunu izleyen ilk oturumda onaylar. Meclis üyesinin görev süresi, Meclis Anayasa gereğince görevini iptal ettiğinde sona erer. Milletvekilinin görev süresi, bu maddenin 4'üncü paragrafında belirtilen hallerde, görev süresinin iptali kararının alındığı Meclis oturumunun yapıldığı gün sona erer. Parlamento üyesinin görevi, en az beş yıl hapis cezası öngörölmüş bir suç işlenmesinden mahkum edildiğinde sona erer.

Milletvekilliğin düşmesi ise, milletvekilinin vekillik yapmasına gölge düşürecek ve saygınlığını yitirecek (yüz kızartıcı hareket) bir suç işlemesi sayesinde de olabilir. Ayrıca, altı ay süreyle Meclis çalışmalarına katılmayan milletvekilinin de vekilliği düşmüş olur. Vekilliğin düşmesi için Meclis Seçim Komisyonu tarafından verilen teklifle başlatılmaktadır. Teklif üzerine Genel Kurulda görüşme yapılır. Milletvekilliğin düşmesi için, Meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluk oyu ile karar verilir.

2.1.2. Yürütme Organı

İki başlı yürütme yapısı parlamenter hükümet sistemin temel özelliklerinden birini ifade etmektedir. Parlamenter hükümet sistemi yürütmeyi, devletin en üst düzeyde temsil etme yetkisine sahip Meclise karşı sorumlu olmayan ve törensel yetkilere sahip Devlet Başkanı ile icracı ve yürütme görevi niteliğini taşıyan sorumluluk sahibi, kolektif organ olan hükümet (bakanlar kurulu veya kabine) arasında paylaşılmaktadır.³²⁵

³²⁵ Keskinsoy, Ö. (2018). *Türk Anayasa Hukuku* Ankara: Monopol Yayınları, s. 433.

Klasik teoriye göre yürütme, yasama organının almış olduğu kararları (kanunları) uygulama ile görevli olan organı ifade etmektedir. Anayasa hukuku doktrinde yürütmenin teknik tanımı ise şu şekilde yapılmıştır; egemenliğe ait somut yetkilerden biri olarak yasama ve yargılama olmayan tüm siyasal ve idari kurum ve işlevlerdir. Yani, anayasanın belirlemiş olduğu prensipler çerçevesinde belirli bir ekonomik ve siyasal politikaların tespiti ve uygulamaya geçirilmesi hükümet ya da siyasal yürütme olarak adlandırılmaktadır.³²⁶

Günümüz modern teoriler açısından bakıldığında, yürütmenin, klasik teorilerinin öngördüğü şekliyle yasamanın düzenlemiş olduğu kanun ve kuralları yürütme görevinin çok daha üstünde ve gelişmiş olduğu belirtilmektedir. Yani, klasik teoriler tanımlama konusunda yetersiz kaldığı görüşü modern teorisyenlerin savundukları konuyu ifade etmektedir. Onlara göre, yasamanın yetkisi dahilinde olan kanun yapma yetkisi, günümüzde seçilmişler tarafından değil, yasamadan oluşan hükümet kanadı tarafından hazırlanmaktadır. Dolayısıyla, yürütme yasamaya oranla elindeki gücü artırmış dahi olabilir.³²⁷ Anayurt, kitabında geleneksel olarak tanımlanan “*kanun yoksa yürütme de yoktur*” anlayışının önemli ölçüde değişikliğe uğramış olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla dar anlamda ifade edilen sadece kanunların uygulanması görev ve yetkisine sahip olan yürütme anlayışının yavaş yavaş terk edildiği ifade edilmektedir. Bunun da sebebi yürütmenin yetki alanının genişletilmiş olmasından kaynaklandığı görüşüne sahiptir.³²⁸ Burada da yürütmenin yetkilerinin ağırlık kazandığı söz konusu olmaktadır.

Diğer bir tanımlama ise, yürütmenin (icra) işlevi kamu işlerinin yürütülmesini veya ülkenin yönetilmesini ifade ettiği şeklindedir. Bu işlevin önemli bir kısmını “kanunların uygulanmasını sağlamak” olduğu ifade edilmektedir. Ancak bu işlevleri yerine getirmek için somut durumlar karşısında sadece idari kararlar veya tekil işlemler değil aynı zamanda kural koymayı da gerektiren durumlar ortaya çıkmakta ve yürütmenin kural koyma işlemi de böylece yetki alanı dahilindedir. Anayasa hukuku literatüründe bu işlemler “düzenleyici işlemler” olarak bilinmektedir.³²⁹

³²⁶ Anayurt, 2018, 601-602.

³²⁷ Vankovska, B. (2014). *Politički Sistem na Republika Makedonija*. Altıncı Bölüm. Skopje: Univerzitet Sv. Kiril i Metodij Yayıncılık, s. 224.

³²⁸ Anayurt, 2015, 602. Eserde ayrıca, yürütme organının görev alanının genişletilme nedenlerini de belirtmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse, sosyal devlet anlayışının benimsenip gün geçtikçe yaygınlaşması, devletin ekonomik alana müdahalesi ve kamu hizmetlerinin çeşitliliği ve yürütmeye karşı olan güvensizliğin giderek ortadan kalkması şeklinde ifade edilmiştir.

³²⁹ Erdoğan, 2014, 277.

Dolayısıyla, yürütmenin yetkisi dahilindeki bu düzenleyici işlemler anayasa ve kanuna aykırılık teşkil etmemesi şartıyla uygulanmaktadır.

Hükümet sistemlerinin farklılığına göre yürütme organı da çeşitlilik göstermektedir. Genellikle, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemlerinde, sorumsuz tarafı temsilen Cumhurbaşkanı ve yürütmenin asli yetkili ve sorumlu kanadı hükümetin (başbakanın başkanlığındaki bakanlar kurulu) temsil ettiği iki başlı yürütme, Başkanlık hükümet sisteminde ise tek başına yürütme görev ve yetkisine sahip Başkandan oluşmaktadır.

Zaman içerisinde gelişim gösteren ve özellikle XX. yüzyıl içerisinde batı demokrasilerinin parlamenter hükümet sistemine yönelik uygulama alanının iyice genişlemesi yürütmenin sahip olduğu yetkilerde kısıtlı kalması yani devlet işlerinin yürütülememesi, yürütmeyi güçlendirme daha doğrusu hükümetlere güç ve istikrar kazandırmaya yönelik birtakım hukuki mekanizmaların öngörülmesi yani sistemin rasyonelleştirilmesine gerek duyulmuştur.³³⁰

Yürütmenin geleneksel işlevlerine bakılacak olursa, şöyle bir sıralama yapmak doğru olacaktır: kanunların uygulanması, iç ve dış güvenliğinin sağlanması, yürütmenin düzenleme işlemlerinde bulunması ve ülkenin genel siyasetinin tespiti ve uygulamasını yapmak olarak tespiti uygun olacaktır.³³¹ Yürütmenin bu işlevlerinin yanı sıra geniş anlamda işlev, görev ve yetkilerini tezin ilerleyen bölümlerinde açıklanacağı için, burada detaylandırma yapılmayacaktır.

Makedonya Cumhuriyeti hukuk düzeninde ve doktrininde duruma bakıldığı vakit, 1991 Anayasasının III. bölümü, 2. başlığı (Cumhurbaşkanı) madde 79-87 ve 3. başlığı (Hükümet) 88-97 maddelerinde düzenlemektedir. Anayasa, yürütmenin tanımıyla ilgili herhangi bir madde şeklinde düzenlemeye yer vermemektedir. Ancak, Cumhurbaşkanı ve hükümeti ayrı ayrı başlıklarda düzenlediğine göre iki başlı yürütme söz konusudur. Cumhurbaşkanı doğrudan halk tarafından seçilir, hükümet ise Meclisten çıkmaktadır. Önemli bir husus, Anayasanın 88'inci maddesinin açıkça, hükümetin yani Bakanlar Kurulu'nun yürütmenin asli yetkili kurumu olduğunu belirtmiş

³³⁰ Rasyonelleştirilmiş parlamentarizm kavramı ayrıntılı bilgi için **bkz.** Gözler, K., *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, s.255-257.

³³¹ Yürütme organının yetkisi bağlamında, işlevlerin tasnifi Anayurt'un yürütmenin geleneksel işlevleri başlığı altında yapmış olduğu tasniftan esinlenerek yapılmıştır. Özellikle **bkz.** Anayurt, 2018, 603-606.

olmasıdır. Yani, devlet işlerinin lokomotifi görevi hükümete verilmiştir ve bu da aslında Cumhurbaşkanı'nın daha fazla sembolik yetkilere sahip olduğunun da bir göstergesi niteliğindedir.

Hükümetin baskın olduğu iki başlı yürütme yapılanması ya da görünüşte iki başlılık olarak değerlendiren Uluşahin, Avusturya (1929 sonrası), İzlanda, İrlanda ve Bulgaristan hükümet sistemlerini incelemiş ve sonuç itibarıyla bu ülkelerde devlet başkanlarının sahip oldukları sembolik niteliğindeki yetkilere karşın, hükümetlerin yürütmenin baskın unsuru olduğu ve iki başlılığın görünüşte olduğu fikrini savunmaktadır.³³²

Yürütme organının iki başlı olması sebebiyle tezin bu bölümünde öncelikle yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanlığı kurumu akabinde ise yürütmenin sorumlu kanadı olan Bakanlar Kurulu yani Hükümet kurumlarının anayasal düzenlemelerini, görev ve yetkileri, göreve gelme ve görevin sona ermesi şartları ve iki kurumun birbiriyle olan ilişkilerini detaylı olarak incelenip açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1.2.1. Devlet Başkanı'nın Anayasal Konumu

2.1.2.1.1. Devlet başkanının nitelikleri, seçilme şartları ve seçim usulü

Demokratik parlamenter hükümet sistemlerinin en belirgin ve temel özelliklerinden biri olan iki başlılık ilkesine bağlı olarak devleti temsil eden kanadında Cumhurbaşkanlığı makamının yer almasıdır. Saf parlamentarizmde, iki başlı yürütmede bir yandan Devlet Başkanı, diğer yandan ise Devlet Başkanı ile parlamento arasında bağlantı kuran Bakanlar Kurulu veya kabine bulunmaktadır. İki başlı yürütmede, Cumhurbaşkanı prensip gereği sorumsuzdur.³³³ Buna mukabil Hükümet ise hem bireysel hem de kolektif olarak parlamentoya karşı sorumlu tutulmaktadır. Bu durum melez yapıya sahip hükümet sistemlerinde farklılıklar gösterebilmektedir. Bu hükümet sistemi ile yönetilen bütün devletlerde olduğu gibi Makedonya Cumhuriyetinde de Anayasal boyutta genel çerçevesi belirtilmiştir. Öyle ki, 1991 Anayasası'nın III'üncü Bölümü II'inci başlığı

³³² Özellikle bkz. Uluşahin, N. (2007). *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 95-135.

³³³ Teziç, E., *Anayasa Hukuku*, s. 430.

Cumhurbaşkanlığı makamını³³⁴ düzenlemektedir ve 79-87 maddeleri arasındaki toplam 9 maddede ele alınmaktadır.

Cumhurbaşkanı'nın konumunu tespit etmek ve tanımlamak için Anayasanın 79'uncu maddesinin 1., 2. ve 3. fıkralarından hareket etmek isabetli olacaktır. Makedonya Cumhurbaşkanı, devletin temsilcisi olarak devletin başı, reisi, başkanı niteliğine sahiptir, yanı sıra yürütme organının bir kanadını oluşturmaktadır, meşruiyetini doğrudan halktan almaktadır, silahlı kuvvetlerin komutanı sıfatını taşımaktadır, görevinin icrası anayasa ve kanunlar çerçevesinde gerçekleştirmekle yükümlü, sınırlı oranda siyasi sorumluluk ve cezai sorumluluğa tabi olan makamı ifade etmektedir.

Devletin başı olması durumundan dolayı ülke içinde ve yurtdışında ülkeyi temsil eden makamı ifade etmektedir. Ülke sınırları içinde yabancı ülkelerin temsilcileri önünde devleti temsil etmekte olan Cumhurbaşkanı, yurtdışında ise milletlerarası arena (milletlerarası örgüt ve organizasyonlara) katılımlarıyla ülkeyi temsil etmektedir. Devleti temsil ilkesinin yanı sıra milletin bütünlüğünü de temsil etmektedir. Yani, Cumhurbaşkanı, her ne kadar pratikte öyle görünmese de “*milletin babası*” rolünü üstlenmekte ve sembolik dahi olsa milletin bütünü temsil etmektedir.³³⁵ Bu durumdan dolayı, Cumhurbaşkanı konumu ve doğası gereği kanunen “bağımsız” olması gerekmektedir. Seçim sistemine dayalı olarak siyasi parti gölgesinde ve o doğrultuda değil kamu yararı doğrultusunda çalışması gerekmektedir.³³⁶

Cumhurbaşkanı, Makedonya Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil etmektedir. Yani, Silahlı Kuvvetlerin kullanılmasına karar veren merciyi temsil etmektedir. Cumhurbaşkanlığı, Silahlı Kuvvetlerin kullanımı ve gelişimi için strateji, savunma planı gibi yetkisi dahilindeki doküasyonu hazırlamak durumundadır. Askeri birliklerin teçhizat donanımı ve eğitimin geliştirilmesi konusunda kanuni genel çerçeveyi belirleyen taraftır. 2001 Savunma Kanunu da Cumhurbaşkanını Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olarak açıkça belirtmektedir.

³³⁴ Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı resmi internet sitesi: URL: www.pretsedatel.mk S.E.T. (25.06.2020)

³³⁵ Şkarikj, 2015, 846-847.

³³⁶ Şkarikj, 2014, 348-349.

Cumhurbaşkanı'nın adaylığı ve seçimiyle ilgili şartlar ve usüller 1991 Anayasasının 80'inci ve 81'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Detaylandırılması ise Seçim Kanunu ve Cumhurbaşkanlığı Seçim Kanunu (1994) ile düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanı, beş (5) yıllık görev süresi için, genel ve doğrudan yapılan seçimlerle, halkın gizli oylamasıyla seçilmektedir. Makedonya Cumhurbaşkanı seçim sistemine göre bir kişi iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Saf parlamenter sistemlerde malum olduğu üzere Cumhurbaşkanları doğrudan halk tarafından seçilmezler, çünkü uygulanan sistem saf parlamenter sisteminden sapma göstermiş olacaktır. Saf parlamenter sistemin gereği Cumhurbaşkanı'nı Parlamento (Meclis) seçmektedir. Almanya'da ise bu durum özel bir seçim kurulu yetkisi dahilindedir.

Makedonya, Avusturya, Finlandiya, İrlanda, İzlanda, Portekiz gibi ülkelerde olduğu gibi Cumhurbaşkanı seçimi doğrudan halk tarafından yapılması öngörülmektedir. İstisnai olarak 1991 yılında bağımsızlığın ilan edilmesiyle ülkenin ilk Cumhurbaşkanı Meclis tarafından 2/3 çoğunluk oylamasıyla Kiro Gligorov³³⁷ seçilmiştir. Parlamenter demokrasiyi benimsemiş diğer ülkelerde olduğu gibi Makedonya Cumhuriyetinde de Cumhurbaşkanı adayları evvela Makedonya Cumhuriyeti vatandaşı olması gerekmektedir. Vatandaşlık şartının yanı sıra Anayasanın 80'inci maddesi, 5'inci fıkrasına göre, aday olabilmek için, seçimlerden önceki 15 yıl içerisinde 10 yıl ülke sınırları içinde yaşamış olması şartı getirilmiştir.

Ülkeden ülkeye değişiklik gösteren yaş sınırlaması usulü de öngörülmektedir. Öyle ki, Fransa ve İsrail'de yaş sınırının belirtilmemiş, Avusturya ve Portekiz gibi ülkelerde 35, Almanya, Yunanistan, Bulgaristan ve Türkiye gibi ülkelerde 40, İtalya'da bu sınır 50 olarak belirtilmiştir.³³⁸ Makedonya yaş sınırlaması usulü olarak kırk (40) yaşının doldurulmuş olma şartıyla, Türkiye, Bulgaristan, Yunanistan ve Almanya'nın yer aldığı grupta yer almaktadır. Bu ülke anayasaları

³³⁷ Makedonya Cumhuriyetinin seçilmiş ilk Cumhurbaşkanı olan Kiro Gligorov, 1991-1999 yılları arasında Cumhurbaşkanlığı görevinde bulunmuş ve 3 Ekim 1995 yılında suikaste uğramıştır. Bombalı eylem sonrası yaralanan Cumhurbaşkanı, olay faili meçul olarak kayıtlara düşmüş, dönemin İçişleri Bakanı sorumluluğu üstüne alarak istifasını sunmuş ancak kabul edilmemiştir. Dty bilgi için bkz. Gligorov, K. (2001), *Makedonija E Se Što İmame*, Skopje: Tri Peçat Skopje.

³³⁸ Gözler, 2016, 362-364.

asında iki yaş sınırı belirlemektedir. Alt sınır 18 yaşını doldurmuş olma sınırındır³³⁹, üst sınır ise seçim gününde 40 yaşını doldurmuş olma sınırından oluşmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı seçim sistemin usulüne bakılacak olursa, Anayasanın 81'inci maddesinin 1'inci fıkrası Cumhurbaşkanı adayının 10.000 seçmen veya 30 milletvekilinin aday göstermesiyle mümkün olacağını belirtmektedir. Bu durum, Slovenya'da, Parlamentonun en az 10 üyesi, en az 3 milletvekili, ya da 3.000 seçmen tarafından desteklenmek şartıyla siyasi partiler, en az 5.000 seçmen dilekçe ile aday gösterebilir. Slovakya'da, Parlamentonun en az 15 üyesi veya 15.000 seçmen aday gösterebilir. İzlanda'da, 1.500-3.000 seçmen bir araya gelerek aday gösterebilirken, Bulgaristan'da siyasi partiler ve bağımsızlar için aday gösterme komiteleri bu yetkiye sahiptir.³⁴⁰

Tek bölge, çoğunluk sistemi usulüne göre düzenlenen ve genel oyla yapılacak seçimlerde, geçerli oyların salt çoğunluğuna yani oyların % 51'ine sahip olan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur. Seçimler, iki turlu olarak öngörülmüş ve ilk turda öngörülen salt çoğunluk oyu sağlanamamışsa, oylamadan 14 gün sonra ikinci tur oylama yapılır. Bu oylamaya ilk turda en çok oy almış iki aday katılma hakkına sahip olur ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday Cumhurbaşkanı seçilmiş olur (Seçim Kanunu md. 121).

Diğer taraftan, katılım şartı yani yeter sayısı da öngörülmüş ve bu da seçmen sayısının salt çoğunluğu olarak belirtilmiştir. Makedonya'da, yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin belirlenen seçimlere katılım şartının yani % 51 yeter sayısına ulaşamaması sağlanamayarak, seçimlerin sürekli ikinci tura kalmasından dolayı, anayasada ve seçim kanununda değişiklik yapılarak % 51 oranında olan asgari katılım oranı % 40'a düşürülmüştür.³⁴¹ Bu şekilde düzenleme yaparak pratikte, seçimde ilginin azalması üzerine Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin daha başarılı olması ve istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Katılım şartının sağlanamaması sorunu yani halkın bu seçimlere ilgi göstermemesi sorunu tartışmaları da beraberinde getirmiş ve Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından

³³⁹ 18 yaşını doldurmuş olması ve fiili ehliyete sahip olma şartları Seçim Kanunu 7. Maddesi 2. Fıkrasında düzenlenmiş genel seçim şartlarını (bu asgari düzeydeki şartlar milletvekili seçimi için öngörülen şartlardır) düzenlemektedir.

³⁴⁰ Boyunsuz, Ö. Ş. (2014). *Başkanlı Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, Tablo 5, s. 111.

³⁴¹ M. C. Anayasa 81. maddesi, 5. fıkrası, 9 Ocak 2009 tarihli, XXXI Sayılı Anayasa Değişikliğiyle düzenlenmiştir. Anayasa Değişikliği için bkz. URL; <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/Odluka%20za%20proglasuvanje%20na%20amandmanot%20XXXI%20na%20Ustavot%20na%20RM.pdf> S.E.T. (12.05.2019)

seçilmesi opsiyonu yeniden gündeme gelmiştir. Yeterli katılım oranına ulaşamaması durumunda ise 40 gün içinde yeniden seçim takviminin ilan edilmesi gerekmektedir.

Seçim Kanunu 14'üncü maddesine göre, bir önceki seçilmiş olan Cumhurbaşkanı'nın görev süresinin tamamlamasına 60 gün kala düzenlenmesi öngörülmektedir. İleride detaylıca açıklanacak olan şartlar altında, eğer ki o şartlardan biri gerçekleşir ve Cumhurbaşkanı görev süresi daha önce bitmiş olursa, seçimler 40 gün içerisinde yapılacaktır. Makedonya'da, bağımsızlığından günümüze bir defa Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde erken seçime gidilmiştir. 2004 yılında ülkenin ikinci Cumhurbaşkanı olan Boris Trajkovskinin, 26 Şubat gününde geçirmiş olduğu uçak kazası sonucu hayatını kaybetmesiyle sonuçlanan trajedi sonrasında erken seçim kararı alınmıştır. Eğer, ikinci turda da öngörülen çoğunluk oyu alınamamışsa seçimler tekrarlanır. Aynı şekilde, bir aday gösterilmiş olursa bile belirlenen oy çokluğuna birinci turda sahip olamamış ise seçimler tekrarlanacaktır.³⁴²

Tarihsel boyutuyla bakıldığında, sadece Kiro Gligorovun birinci turda, seçmenlerin % 52,44 (715,087 oy) oranında oy alarak seçiliği görülmektedir. Ondan sonra düzenlenen seçim sistemlerinde, Boris Trajkovski (1999-2004) ve Branko Crvenkovski (2004-2009) ikinci turda, seçmenlerin % 52,40 (582,808 oy) ve % 60,64 (550,317 oy) oranında oy alarak seçildikleri gözlenmektedir. George İvanov (2009-2019) ise birinci seçim döneminde yani 2009 Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde ikinci turda, seçmenlerin % 42 (453,616 oy) oy çoğunluğuna sahip olmuştu. 2014 seçimlerinde de % 55,28 (534,910) önceki Cumhurbaşkanı ise % 50 üzerinden seçilip Cumhurbaşkanı olmaya hak kazanmışlardı. Bu durum da meşruiyet ilkesiyle eşit orantılı bir durumu ortaya koymaktadır. 2019 yılında düzenlenen Cumhurbaşkanlığı seçimleri yine ikinci turda sonuç vermiştir. Öyle ki, % 51,66 oy oranı yani, 463,212 seçmen oyuyla Cumhurbaşkanı seçilmiştir.³⁴³

Hemen belirtelim ki bu çift turlu seçim sistemi Fransız 1958 Anayasası'ndan esinlenip Makedonya Anayasası'nda benimsenmiştir. Sonunda, bütün bu işlemlerden sonra milletin meclisine gelerek ant içme metnini okuduktan sonra Cumhurbaşkanlığı görevini yürütmeye

³⁴² Seçim Kanunu 122. maddesi, 2. fıkrası.

³⁴³ Devlet Seçim Komisyonu Sonuç Raporu, URL: https://rezultati.sec.mk/president/Results_R2?cs=mk-MK&r=3&rd=r&eu=All&m=All&ps=All S.E.T. (09.12.2019)

başlamaktadır. 1994 Cumhurbaşkanı Seçim Kanunuyla ant içme şartı ve metni düzenlenmiştir. Buna göre, “*Cumhurbaşkanlığı görevini, bilinçli ve sorumlulukla yapacağıma, Anayasa ve kanunlara uyacağıma, Makedonya Cumhuriyeti devletinin bütünlüğünü, egemenliğini ve bağımsızlığını koruyacağıma and içerim*” şeklinde düzenlenmiştir.³⁴⁴

1991 Anayasası 82’nci maddesiyle, Cumhurbaşkanlığı görevinin sona erme şartları ve vekalet yetkisini düzenlemektedir. Buna göre, ölüm, görevden istifa ve fiili ehliyetten mahrum kalma durumunda Cumhurbaşkanlığı görevi anayasaya istinaden sona ermiş olmaktadır. Böyle bir durum karşısında yeni Cumhurbaşkanı seçilene kadar bu makama vekaleten Makedonya Cumhuriyeti Meclis Başkanı yürütecektir. Meclis Başkanı Cumhurbaşkanlık görevini sürdürdüğü dönem içerisinde Meclis çalışmalarına, karar verme yetkisine sahip olmadan devam etmektedir.

Cumhurbaşkanının bu şartlar altında görevinden alınması veya sorumluluğunun tespiti üzerine karar verecek olan merci re’sen (*ex officio*) Anayasa Mahkemesine aittir. Mahkeme bu konuda her türlü yetkiye sahiptir. Makamın sona ermesi durum ve şartları Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü tarafından düzenlenmiştir.

Makedonya Cumhuriyetinde, özellikle 1995-2004 yılları arasında Cumhurbaşkanlığı görevini kısa dönemliğine Meclis Başkanı’nın yürütmesi söz konusu olmuştur. Bunların birincisi, 1995 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Kiro Gligorova yapılan suikast girişimi sonucu gerçekleşmiştir. Yaşanan bu talihsiz olaydan sonra yaralanan Cumhurbaşkanı görevini yürütemez halde olduğundan dolayı, Anayasaya uygun olarak dönemin Meclis Başkanı Stojan Andov görevi yürütmüştür. Ancak, Meclis Başkanına Cumhurbaşkanlığı konutuna girmesine İçişleri Bakanlığına bağlı güvenlik güçleri girmesine ve gerekli çalışmaları yapmasına izin verilmemiştir.

Bir diğer olay ise 1999 yılında seçimlerin geciktirilmesi sonucu dönemin Meclis Başkanının Cumhurbaşkanlığı görevini sürdürmesi olmuştur. Seçimlerin gecikmeli düzenlenmesinin sebepleri belirsiz olmakla birlikte, kanun boşluğunun söz konusu olabileceği konusunda düşünceler mevcuttur.³⁴⁵ Gerçekleşen ikinci önemli olay 2004 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Boris

³⁴⁴ Orjinal metni için bkz. “*Изјавувам дека функцијата претседател на Република Македонија ќе ја вршам совесно и одговорно, ќе го почитувам Уставот и законите и ќе го штитам суверенитетот, територијалниот интегритет и независноста на Република Македонија.*”

³⁴⁵ Škarikj, S., *Naučno Tolkuvanje na Ustavot na RM*, s. 82-83.

Trajkovski'nin uçağının düşmesi sonucu hayatını kaybetmesi hadisesinde vuku bulmuştur. O zaman da, dönemin Meclis Başkanı Ljupčo Jordanovski Cumhurbaşkanı sıfatıyla görevini yeni yapılacak erken Cumhurbaşkanlığı seçimlerine kadar olan süre için gerçekleştirmiştir. Ancak bu durum diğer durumlara kıyasen daha sancılı geçmiştir, çünkü Anayasa Mahkemesinin konu hakkında karar alması için zamana ihtiyaç duyulmaktaydı. Trajedinin Bosna Hersek sınırları içinde yaşanmış olması, uluslararası aktörler özellikle Birleşmiş Milletler güvenlik güçleri ve Avrupa Birliği'nin konuyla yakından ilgilenmesi ve durum tespitinin (soruşturmaların derinleşmesi) Anayasa Mahkemesinin durum tespitini yapıp karar vermesini güçleştiren faktörler olmuştur.³⁴⁶

Seçim Kanunu 137'nci maddesi, Cumhurbaşkanının Anayasa'da belirtilen şartların oluşması durumunda Anayasa Mahkemesinin 24 saat içinde karar vererek Meclis Başkanlığını bilgilendirmesini ön görmektedir. Meclis Başkanı da 48 saat içinde seçimlerin yapılması konusunda karar verip ilan etmekle yükümlüdür.

Bu konuda, yukarıdaki örneklerle de arz edildiği gibi neredeyse her Cumhurbaşkanlığı görev süresinden önce birtakım sorunlar yaşanması halinde görevin Meclis Başkanı tarafından yürütülmesi gerektiğinde birçok sıkıntının ortaya çıktığı ve bu geçişlerin her zaman sancılı olduğu görülmektedir. Buna binaen, Şkarikj'in düşüncelerine yakın düşüncelerle bir öneride bulunulacak olunursa, böyle durumlarda kanun boşluğunun var olduğunu daha doğrusu kanunun birtakım şartları detaylandırmada eksik kaldığı ve bu durumun kanun değişikliği yapılarak ya da detaylıca çalışılmış yeni bir kanun ile aşılabileceği kanaatindeyiz.

Cumhurbaşkanlığı görevi ve makamıyla bağdaşmayan işleri de Anayasa düzenlemektedir. Madde 83'e göre, Cumhurbaşkanı, bu görev haricinde herhangi bir kamu makamı, diğer işler veya siyasi parti görevlerinde bulunamaz ifadeleri yer almaktadır. Burada, en önemli konu siyasi partisiyle olan ilişkisinin kesilmesi konusudur. Anayasa hukuku doktrininde, özellikle parlamenter hükümet sistemleri ile yönetilen ülkelerin Cumhurbaşkanlarının objektif, tarafsız ve bağımsız görev yaptıkları, milletin her kesimini kapsayacak şekilde herkesin Cumhurbaşkanı olması gerektiği yönünde kanaate sahiptir. Her ne kadar temsili demokrasilerde anayasa normuyla devlet başkanının siyasi partilerden üstün olması gerektiğini, bağımsız ve tarafsız görevini sürdürebilmesi için siyasi

³⁴⁶ A.g.e., s.83.

partilerle eşit mesafede durması, daha önce üyeliği veya üst düzey yöneticiliği varsa ilişkisinin kesilmesini öngörmektedir. Bu konuda teoride iki görüş mevcudiyetini korumakta.

Öyle ki bir grup akademisyenler Cumhurbaşkanının hiçbir şekilde siyasi parti üyeliğinin sözü konusu dahi olmaması gerektiği görüşünü savunmaktalar, bir diğer akademik grup ise bunun anayasal normla yasaklanmasının gereksiz olduğu, çok partili sisteme geçilmesiyle *de jure* olarak düzenlenen bu durumun *de facto* uygulanması ve denetiminin mümkün olmayacağı ve Cumhurbaşkanına siyasi partiye üye olup olmayacağı konusunda serbest bırakılması gerektiğini savunan liberal düşünceye sahiptir. Öyle ki, Cumhurbaşkanı üstlendiği görev itibarıyla kamu yararını ön planda tutması gerektiğinin her zaman bilinciyle siyasi partisine hizmet etmekten çok ülkesine ve milletine yararlı işler yapmasının gerekliliğinin bilinci ve sorumluluğuyla görevini yerine getirecektir.³⁴⁷

Şkarikj, tarihsel boyutuyla yapmış olduğu analiz ve değerlendirmesinde Makedonya’da bağımsızlığından günümüze görev yapan Cumhurbaşkanları profillerine bakarak, bağımsız Cumhurbaşkanlarının görevlerinde daha başarılı olduklarını kaydetmiştir. Yazara göre, siyasi parti kadrolarında yer almış kişinin Cumhurbaşkanlığı görevi ile demokrasiyi zayıflatma ihtimalinin daha yüksek olduğu düşüncesini ifade etmektedir.

Demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü ve diğer prensipleri benimsemiş “bağımsız bir kişinin” Cumhurbaşkanlığa adaylığını koyması gerektiğini ve anayasa ve kanunlara uygun olarak kamu yararını gözeterek ülke demokrasisinin gelişiminde önemli rol oynaması ve yön vermesi gerektiğini ifade etmektedir.³⁴⁸

2.1.2.1.2. Devlet başkanı’nın halk tarafından doğrudan seçilmesi

Karşılaştırmalı anayasa hukukunda, birçok ülke anayasalarının parlamenter hükümet sistemin özelliklerini taşıyıp devlet başkanı’nın halk tarafından seçilmesini öngörmektedir. Ancak, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi konusu Başkanlık ve Yarı Başkanlık hükümet sistemlerinin bir unsuru olark literatürde yerini almıştır. Yani, Cumhurbaşkanlık seçim

³⁴⁷ Karatepe, Ş. (2017). *Sistem Söyleşileri*. Ankara: A Kitap Yayıncılık, s. 20; Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 852-854,

³⁴⁸ A.g.e., s. 854.

biçimi, Başkanlık hükümet sistemindeki Devlet Başkanına, Parlamenter hükümet sisteminde yer alan Cumhurbaşkanı oranla daha yakın olduğu açıktır.

Başta Fransa olmak üzere Finlandiya, Portekiz, Avusturya, İrlanda, Bulgaristan ve Makedonya'nın da aralarında bulunduğu birçok Avrupa ülkesi özellikleri itibarıyla parlamenter sisteme yakın bir sistem belirlemekte, ancak Cumhurbaşkanı seçimini Başkanlık sistemin bir özelliği olarak Parlamento tarafından değil, doğrudan halk oylamasıyla seçilmesini öngörmektedir.

Yarı-Başkanlık hükümet sisteminin fikir babası Maurice Duverger, Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören bu sistemleri yarı-başkanlık (semi-presidentialim) kategorisinde ayrı bir sistem olarak belirtmiştir. Öyle ki, Shugart ve Carey, yasama çoğunluğuna bağlı olarak Cumhurbaşkanını destekleyip desteklemediğine bağlı olarak parlamenter hükümet sistemi ile başkanlık hükümet sistemi arasında gidip geldiği şeklinde eleştirmişlerdir.³⁴⁹

Buna karşın Alan Siaroff, halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanının önemli yetkilere sahip olması hükümet sistemini tanımlayan unsur olarak görmemektedir. Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilme unsurunun Cumhurbaşkanının yetkilerini etkilediği ölçüde dikkate alınması gerektiğini ve buna dayanarak parlamenter sistemler, Cumhurbaşkanının üstünlüğüne dayanan, Cumhurbaşkanının düzeltici yetkilere sahip olduğu ve Cumhurbaşkanının sembolik konumda bulunduğu alt sistemlere ayırmaktadır.³⁵⁰

Cumhurbaşkanının seçimi ve yetkilerine göre parlamenter sistemin alt türleri bulunduğunu savunan Mathew Shugart ise, Devlet Başkanının halk tarafından doğrudan seçildiği ve önemli anayasal yetkilere sahip olduğu sistemleri parlamenter hükümet sistemlerinden ayırmakta ve diğer parlamenter sistemleri de saf parlamenter ve başkanlı parlamenter sistemler olarak iki ana grupta tasnif etmektedir.³⁵¹

³⁴⁹ Shugart, S. M., Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. London: Cambridge University Press, s. 23. Konuyla ilgili görüşleri ve eleştirileri için ayrıca şu kaynaklar da bakılabilir: Sartori, G. (1997). *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*. (Çev. Ergun Özbudun). Ankara: Yetkin Yayıncılık. (Sartori, G. (2008), *Komparativen Ustaven İnžineriing*. (Prevod: Tihomir Jančovski). Skopje: Tabernakul). Uluşahin, N., *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*.

³⁵⁰ Siaroff, A. (2003). Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, 42, s.287/312.

³⁵¹ Shugart, M.(1993). Of Presidents and Parliaments. *East European Constitutional Review*, 2, s.31.

Belirtildiği üzere Duverger haricinde ki diğer akademisyenler ekseriyetle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ve anayasal yetkilerinin derecesine bağlı olarak ayrı bir sistem şeklinde değil parlamenter sistemin alt gruplarında yer vermekte olduğu görülmektedir.³⁵²

Diğer taraftan, Linz ise, İrlanda, İzlanda ve Avusturya hükümet sistemlerini yarı-başkanlık sisteminin birtakım unsurlarını belirlemesine rağmen parlamenter hükümet sistemi olarak işlediğini belirtmiş ve şu tespitleri yapmıştır: Devlet başkanının parlamento çatısı altında siyasi partilerin uzlaşısı ile seçilmesi, Cumhurbaşkanının siyasi partilerden bağımsız olarak yetkilerini kullanması konusunda istekli olmaması ve bütün bunların olabilmesi için Cumhurbaşkanı seçilecek kişinin itibarlı, doğal bir hakem rolü oynayabilecek, siyasi nüfus dışında güç kullanmaya hevesli olmayan kişi olması gerektiğini ifade etmektedir.³⁵³

Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören Makedonya Anayasası, Devlet Başkanına, Meclise vermiş olduğu meşruiyeti eşit kılmaktadır. Parlamenter demokrasilerde meşruiyet ilkesinin ölçü birimi oyların çoğunluğu kabul edilmektedir. Öyleyse, Cumhurbaşkanının seçimlerde Meclis çoğunluğuna oranla daha fazla oya sahip olması durumunda, Meclis Başkanı ve Meclis çoğunluğundan daha güçlü meşruiyete sahip olduğu da düşünülebilir. Kural olarak iki başlı yürütmeyi öngören hükümet sistemlerinde Cumhurbaşkanı Meclisle eşit meşruiyete sahip olduğu kabul edilmektedir.³⁵⁴

Diğer taraftan, Devlet Başkanı'nın doğrudan halk tarafından seçilmesi, Meclis tarafından seçilmesine ve siyasi partilerin uzlaşısı sağlaması yoluyla seçilmesi anlamına geleceği için, buna oranla Devlet Başkanı'nın bağımsızlığı açısından doğrudan Anayasadan almış olduğu yetkileri kullanabilmesini kolaylaştıran ve meşruiyetini artırıcı faktörler olarak öne çıkmaktadır.³⁵⁵

³⁵² Boyunsuz Ö. Ş., *Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli*, s.54.

³⁵³ Linz, J. ve Arturo. V. (Editörler). (2012). *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make Difference?*, The Failure of Presidential Democracy. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, s. 50-59 (s. 3-87). Juan Linz'in görüşlerine eleştirel yaklaşım ve düşünceler için bkz. Mainwaring, S. and Shugart, S. M. (Jul, 1997). Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal, *Comparative Politics*, Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, 29 (4), s. 449-471. URL: <https://www.jstor.org/stable/422014?origin=JSTOR-pdf&seq=1> S.E.T. (29.10.2019)

³⁵⁴ Markoviç, 2012, 321.

³⁵⁵ Şkarikj, 2015, 848; Markoviç, 2012, 321, 400-401.

İki başlı (dualist) yürütmeye dayalı sistemlerde, törensel (sembolik) yetkilere sahip ve yürütme organından uzaklaştırılmış bağımsız Cumhurbaşkanı'nın Meclis tarafından seçilmesi genellikle sıkça benimsenmiş bir yöntemdir. Diğer bir anlatımla, Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmiş olması, Meclis tarafından seçilmiş olmasına karşılık, daha demokratik meşruiyete sahip olduğunu ifade etmektedir. Sırp asıllı anayasacı Markoviç'e göre de, Cumhurbaşkanlığı makamının siyasi partilerin baskılarından uzak tutulması ve belli çevrelerin kontrolünde olmasından kaçınılması için halk tarafından doğrudan seçilmiş bir Cumhurbaşkanlığı makamının kişiselleşmesi ve bu anlamda Anayasadan aldığı yetkileri kamu yararı için sıkça kullanması ve hukuk devleti, demokrasi ilkelerine uygun olarak parlamenter hükümet sisteminin gerektiği gibi uygulanması bakımından hayati öneme sahip olduğu görüşünü savunmaktadır.³⁵⁶

Benjamin Konstant'ın görüşlerini benimseyen ve bu görüşlerden hareket eden Şkarikj de “bir kuvvet ancak başka bir kuvvetle durdurulabilir” şeklindeki görüşü savunmuş ve parlamentarizmin gelişimi açısından yasama ve yürütme arasındaki dengenin korunması bakımından Cumhurbaşkanının ve Parlamentonun doğrudan halk tarafından seçilmiş olmasının güçler arası dengeyi daha sağlam bir zemine oturtacağı görüşünü savunmaktadır.³⁵⁷

Yarı-başkanlık hükümet sistemine (V. Fransa Cumhuriyeti prototipi) veya karma yapıdaki dualist yapıya sahip hükümet sistemlerine kıyasla, Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı yetkilerinin sembolik sayılabilecek durumda olduğu gerçeği Cumhurbaşkanının Meclis tarafından değil, halk tarafından doğrudan seçilmesinin demokratik meşruiyetini artırıcı etken olarak değerlendirilmektedir.

Turan ise, devlet başkanının yetkileri sembolik düzeyde değilse halk tarafından seçilmesi eksen kaymasına sebep olabilecek olasılıkları artıracak ve özellikle meclis çoğunluğuna sahip siyasi parti başkanı devlet başkanlığına geldiği takdirde sistemsel sakıncaların doğabileceği ve dolayısıyla bu gibi sakıncaların önüne geçmek için devlet başkanının parlamento tarafından seçilmesi

³⁵⁶ Markoviç, 2012, 32.

³⁵⁷ Yazar, kitabında, yasama ve yürütme arasındaki ilişkileri ve denge mekanizmalarını incelediği kısmında çift meşruiyetle ilgili görüşünü Konstantın görüşlerinden hareketle belirtmiştir. Şkarikj, 2015, 869.

yöntemine dönülmesinin daha faydalı olacağı düşüncesini savunmaktadır. Yazar ayrıca karşı-imza kuralının mutlaka sistemde öngörülmesinin gerekliliğine vurgu yapmıştır.³⁵⁸

2.1.2.1.3. Devlet başkanının görev ve yetkileri

Parlamentar cumhuriyetlerde devlet başkanlarına anayasal boyutta yürütme yani hükümetle, yasamayla ve yargıyla ilgili birtakım görevler verilmektedir. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının 84'üncü maddesinde Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri düzenlenmektedir. Ancak, hemen belirtelim ki anayasal bütün görev ve yetkileri bu madde çerçevesinde tamamına yer verilmemiştir, bundan dolayı Anayasanın değişik maddelerinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı diğer görev ve yetkileri de ayrıca belirtilecektir.

Anayasanın 84'üncü maddesine göre; “a) Cumhurbaşkanı hükümetin kurulma yetkisini vermektedir, b) yabancı ülkelere gönderilecek diplomatik temsilcileri görevlendirmek/göndermek, c) Makedonya Cumhuriyetine gönderilen yabancı diplomatik temsilcileri kabul etmek, d) Anayasa Mahkemesi iki üyesini önermek, e) Hakimler Kurulu iki üyesini önermek, f) Makedonya Cumhuriyeti Güvenlik Konseyi üç üyesini atamak, g) Güvenlik Konseyine Başkanlık etmek, h) Milliyetlerarası Kurul üyelerini önermek, i) Devlet nişanına layık görme ve takdim etmek, ı) Kanunla belirtilen durumlarda af ilan etmek, k) Güvenlik ve savunma konularında Meclise ve Hükümete önerilerde bulunmak, l) Ayrıca Anayasada ve kanunla belirtilmiş seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetki kullanır.”

Bu yetkilere ilave olarak, kanunları yayımlamak, kanunları Meclise tekrar görüşülmek üzere göndermek (geciktirici veto), milletlerarası antlaşmaları devlet adına imzalamak, Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanlığını temsil etmek, Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar vermek, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanını (4 yıllık görev süresi için) atamak, Meclis İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin şekil ve esas bakımından uygunluğu denetimi için Anayasa Mahkemesinde iptal davası açmak, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son

³⁵⁸ Turhan, M. (2012) Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları, *Liberal Düşünce Review*, 17/66, (57-75), s. 73-74.

vermek gibi birtakım anayasal yetkilere sahip olduğunu daha önce de belirtilmişti. Sırasıyla ele alınıp incelenecek olursa, Anayasa Cumhurbaşkanına devleti uluslararası siyasette ve diğer yabancı devletlerde temsil görevi vermektedir. Bundan çıkan anlam, büyükelçiler ve diplomatları hükümetin önermesi üzerine yabancı devletlere göndermek (atamak) ve yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek, ülkenin birliğe dahil olması veya birlikten çıkması önerisinde bulunabilmek ve milletlerarası antlaşmaları ülke adına imzalaması olarak belirtilebilmektedir.

Belirtilmesi gereken konu, milletlerarası antlaşmaların kanun nezdinde genişletilerek hükümete bırakıldığı göze çarpmaktadır. Öyle ki, 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu, açıkça Cumhurbaşkanının “*milletlerarası hukuk konularına sahip antlaşmaları*” imzalama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Başbakanlığın ise, “ekonomi, mali, bilim, kültür, eğitim, spor, iletişim ve ilişkiler, çevre ve şehircilik, inşaat, doğayı koruma, tarım, orman işleri, sosyal politika alanında, insan hakları, diplomatik ve konsolosluk ilişkileri, savunma ve güvenlik” alanlarını konu alan antlaşmaları imzalama yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir.³⁵⁹ Yani, eğitimden ekonomiye birçok günlük konuları içeren milletlerarası antlaşmaları yapma yetkisi Bakanlar Kurulu yetki ve görevi olarak belirtilmekte dolayısıyla Cumhurbaşkanı yetkileri bu durumda elinden alınmış sayılmaktadır.

Savunma ve güvenlik konularında da Cumhurbaşkanına birtakım yetkiler tanınmaktadır. Cumhurbaşkanı Silahlı Kuvvetlerin Komutanıdır, yani Silahlı Kuvvetlerin strateji ve planlamaları, kullanımı, mobilizasyonu, gelişimi dahil bir çok konuda karar vermektedir. Bu yetkilerin yanı sıra Genelkurmay Başkanı ile üst düzey Generalleri atama ve görevden alma yetkisine de sahiptir. Bu konuda da Savunma Bakanlığı lehine yetki kaydırılması girişimleri yapılmış ise de Anayasa Mahkemesi verdiği kararlar yetkilerin Cumhurbaşkanı anayasal yetkileri bağlamında olduğunu ifade edilmiştir.³⁶⁰ Savunma Konusunda Kanun III’üncü bölümü 19 ila 21 maddelerinde yetki dağılımını düzenlemiş yani Cumhurbaşkanlığının yanı sıra Bakanlar Kurulu ve Savunma Bakanlığına verilmiş olan yetkileri de detaylı bir şekilde düzenlemektedir.

³⁵⁹ 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu için bkz:URL: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-sklucuvan-e-na-megunarodni-dogovori-22-01-1998.pdf>. Ayrıca şu kaynağa **bkz.** Frçkoski, D. L., Georgievski, S., Petruševska, T. (2012). *Megjunarodno Javno Pravo*. Skopje: Magor Press.

³⁶⁰ M. C. Anayasa Mahkemesi (1996). 1991- 1995 Arasında Alınan Karar ve Çözümler Yıllığı, Akademik, Skopje, s. 251-253. (Zbirka na Odluki i Rešenija na Ustavniot Sud na Republika Makedonija 1991-1995, Akademik, Skopje).

Güvenlik konusuna gelindiğinde, Cumhurbaşkanı Makedonya Cumhuriyeti Güvenlik Konseyi Başkanlığını yapmaktadır (A.Y. madde 1, fıkra 1). Güvenlik Konseyi, ülkenin savunma ve güvenlik alanında sorunları görüşen ve etkin role sahip olan bir kurumu ifade etmektedir. Yaptığı çalışmalar doğrultusunda hem Meclis’e hem de Hükümet’e tavsiyelerde bulunmaktadır. Güvenlik Konseyi Anayasanın 86’ncı maddesi 2’nci fıkrasına göre, Cumhurbaşkanının Başkanlığında, Meclis Başkanı, Başbakan, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Savunma Bakanı ve dışardan üç kişi Cumhurbaşkanı tarafından, halkın geneline kapsayacak şekilde atanmaları öngörülmektedir.³⁶¹ İkinci önemli husus, Devlet İstihbarat Teşkilatı Başkanı dört yıllık görev süresi için Cumhurbaşkanı tarafından atanması durumudur. İstihbarat teşkilatı, dışarıdan gelebilecek tehditlere yönelik çalışmalar yürütmekle görevlendirilmiş bağımsız kurum olarak kurulmuş ve yaptığı işler bağlamında sadece Cumhurbaşkanı’na karşı sorumlu kılınmıştır.³⁶²

Meclis tarafından basit (salt) çoğunlukla getirilen kanunların kararname (указ) ile Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması zaruri haldir ancak Cumhurbaşkanı kanun kararnamesini imzalamayıp yeniden görüşmesi için Meclise geri gönderebilir. Kanun tekrar Mecliste görüşüldükten sonra basit çoğunluk³⁶³ oylamasıyla kabul edilirse Cumhurbaşkanı kanunu yayımlama kararnamesini imzalamak zorundadır. Hemen belirtelim ki, toplam milletvekili sayısının üçte iki (2/3) çoğunluğu gerektiren kanunlar konusunda Cumhurbaşkanının veto etme yetkisi bulunmamaktadır.

Veto etme yetkisinin bu hali doktrinde geciktirici veto olarak tanınmaktadır.³⁶⁴ Cumhurbaşkanı veto yetkisini kullanırken açıklama yapma takdiri şahsına ait bırakılmıştır, öyle ki, açıklama yapması durumunda demokratik ve hukuk devleti prensiplerine yönelik pozitif bir adım olarak değerlendirilmektedir.

³⁶¹ Anayasa 86’ncı madde 1’nci fıkrası Anayasa Değişikliği ile ekleme yapılmıştır. Amandman XII, “Resmi Gazete” No. 91/01.

³⁶² Zakonot za Agencija za Razuznavanje od 1995, “Resmi Gazete” No.19/1995 – Devlet İstihbarat Teşkilatı Kanunu ile kurulması öngörülen İstihbarat Teşkilatı göreve 1997 yılında başlamıştır. Ülke içerisinde oluşabilecek olan güvenlik tehditlerine karşı ise İçişler Bakanlığı ve Güvenlik ve Karşı İstihbarat Başkanlığı (UBK) yetkilerine bırakılmaktadır. UBK’nın İçişleri Bakanlığı bünyesinde yer alması pek de kullanılan bir yöntem değildi.

Güvenlik ve savunma konusu ile ilgili makale: URL: https://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/r01_mak.pdf Skopje, April 2012. S.E.T. (03.12.2019)

³⁶³ 1991 Anayasası 75. maddesi, 4. fıkrası. “Kanun basit çoğunluk oyuyla tekrar Cumhurbaşkanı’na gönderilmesi durumunda, Cumhurbaşkanı kanunu yayımlama kararnamesini imzalamak zorundadır.”

³⁶⁴ Şkarikj, 2015, 859-860.

Veto yetkisi, Cumhurbaşkanı'nın yasamaya doğrudan etki (müdahale) etmesi anlamına gelmektedir, yani yasamanın Anayasaya aykırılık teşkil edecek bir düzenleme yapmasını engelleyen mekanizma anlamına gelmektedir.³⁶⁵ Anayasa teorisi açısından bakıldığında, Cumhurbaşkanının veto yetkisiyle iki temel fonksiyonu gerçekleştirdiği söylenebilir: birincisi, devlet başkanının yasama fonksiyonlarına katılımı, ikincisi ise, yasama ve yürütme organlarının kötüye kullanımı konusunda denetleme yetkisini ifade etmektedir.³⁶⁶

1991 yılından bu yana, genel olarak bakıldığında Cumhurbaşkanlarının değişik konularda veto yetkilerini kullandıkları görülmektedir. İstisna olarak, iki dönem Cumhurbaşkanlığı görevinde bulunmuş olan Georgi İvanov 2009-2015 arası dönemde veto yetkisine hiç başvurmadığı göze çarpmaktadır.³⁶⁷ 2018 yılında İvanov'un Cumhurbaşkanlığı döneminde Dillerin Kullanılması Kanunu için veto yetkisini kullanmış ve imzalamayı reddetmiştir. Konuyla ilgili Venedik Komisyonuna yapılan başvuruda verilen kararda şekil yönünden kanunun ivedilikle görüşülüp getirilmemesi ve böyle bir kanun gereksiniminin olmadığı sonucuna varılmıştır.³⁶⁸

Ayrıca, Makedonya Anayasası ve anayasa hukuku, kısmi veto (item veto) yani kanunun bir kısmını kabul etmemesi kurumunu kabul etmemektedir. Yani, veto yetkisi, kanunun bütününe kapsamaktadır.

Bu durumda anayasada eksiklik olduğunu belirtmekte fayda olacaktır. Sebebi de, kanunun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanıp yayımlanması usulünde, imzalama süresine yer verilmemesidir. Yani, Cumhurbaşkanı önüne gelen kanun metnini veto ederek Meclise geri göndermiyor, ne de imzalayarak Resmi Gazetede yayımlanması için onay vermiyor ise, böyle bir durumda zamanlama bağlamında süre kısıtlaması anayasa tarafından açıkça öngörülmediği halde diğer maddelerin yorumlanması suretiyle gizli sürenin varlığından söz edilmesi mümkün mü ve bu “suskunluk” ne anlama gelmektedir? soruları aktüelliğini korumakta. Öyle ki, bu durum Amerika

³⁶⁵ Constant, B. (1993). *Načela Politike I Drugi Spisi*. Zagreb: Politička Kultura, s.33.

³⁶⁶ Şkarikj, 2015, 862.

³⁶⁷ 1991-2015 yılları arasındaki süreç içerisinde Cumhurbaşkanlarının veto yetkilerinin ne şekilde kullanıldığı hakkında detaylı bilgi için bkz. Şkarikj, 2015, 860-862; Klimovski, 2009, 430-435; Şkarikj, 2014, 334-339; Gyuşeva, S. (2009). *Zakonodavnata Dejnost na Sobranieto na Republika Makedonija 1991-2008*. Doktora Tezi, Praven Fakultet Justinijan Primus, Skopje.

³⁶⁸ Venedik Komisyonu 6-7 Aralık 2019 tarihli, **No. 946/2019 (CDL-AD(2019)033-e ve CDL-REF(2019)019) Kararı** için bkz.URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=946&year=all> S.E. T. (10.12.2019)

Birleşik Devletleri Anayasası tarafından şu şekilde düzenlenmiştir: devlet başkanının susması durumunda (yani ne veto yetkisini kullanıyor ne de kanunu imzalıyor) 10 gün içinde kanun icrai kuvvet kazanmaktadır. Yani Amerikan anayasası, devlet başkanının suskunluğunu "kabul" etmiş olarak nitelendirmektedir.

Ancak, kanunların yürürlüğe girmesi usulünü düzenleyen Makedonya Anayasası 75'inci maddesine istinaden, kanunun yayımlanıp yürürlüğe girmesi için Cumhurbaşkanı tarafından imzalama süresini düzenlememektedir. Örneğin, dönemin Cumhurbaşkanı, Tetova (Kalkandelen) şehrinde Devlet Üniversitesi kurulmasını öngören kanunu imzalayıp imzalamama konusunda tereddüt yaşamış ve bir ay gibi bir süre sonra imzalamıştır.³⁶⁹

Anayasanın 52'nci maddesine bakacak olursak, kanun ve meclis kararları en geç yedi (7) gün sonunda Resmi Gazetede yayımlanmaktadır şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeden çıkan sonuç, aslında kanunun Cumhurbaşkanı tarafından imzalanması veya veto edilmesinin 7 gün süre içinde gerçekleşmesi gerektiği şekilde ifade edilebilir. Dolayısıyla Amerikan sisteminin tam tersine Makedonya anayasa doktrinde Cumhurbaşkanının susması, onay vermemesi anlamına gelmektedir.³⁷⁰

Meclis İçtüzüğü'nün 173'üncü maddesinde yaptığı düzenlemeyle, Cumhurbaşkanının kararnameyi imzalamaması durumunda kanun teklifinin üçüncü okumasını 30 gün içinde yapması şeklinde düzenlenmektedir. Yani Cumhurbaşkanı 7 gün içerisinde kararnameyi imzalamaması durumunda, Meclis 30 gün içinde kanunda düzeltme yapması öngörülerek, süre kısıtlaması getirilmeye çalışmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 89'uncu maddesine göre, Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından kabul edilen kanunları 15 gün içinde yayımlar şeklinde düzenlenmektedir.

Kanımızca, 30 günlük bu süre Cumhurbaşkanından çok Meclisin karar almasına yönelik bir kısıtlama olarak doktrinde yerini almaktadır ve bu konu tam anlamıyla açıklığa kavuşmamış olarak günümüze kadar gelmektedir.

Diğer bir konu ise, gerek Makedonya Anayasası 52 ve 75'inci maddeleri çerçevesinde gerekse Anayasa Mahkemesi kararına istinaden “*Cumhurbaşkanı imzalı kararnamesi olmadan,*

³⁶⁹ Klimovski, 2012, 430-431.

³⁷⁰ A.g.e., s. 432.

kanun olmaz” şeklindeki düzenleme ile ortaya çıkmaktadır, bu durum da birtakım hukuki tikanıklıkları ortaya koymaktadır. Örneğin, Cumhurbaşkanının onaylamak istemediği ve şekil bakımından Anayasaya uygun olarak kabul edilmiş bir kanun metni Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaması durumunda ne olacağı konusu tartışmalıdır.

Bu noktada üzerinde durulması gereken önemli konu, Türk anayasa hukukunda ve 1982 Anayasasının düzenlediği şekilde, Cumhurbaşkanının kanun yayımlama işleminin niteliğinin yasama değil idari işlem olduğu ve kanunun kanunlaşması yönünde Cumhurbaşkanı imzasının önemli olmadığı yani TBMM tarafından çıkarılan bir kanun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanmaması durumunda kanun olma özelliğini kaybetmemektedir.³⁷¹ Benzer şekilde, 1937 İrlanda Anayasası (md. 25), 1976 Portekiz Anayasası (md. 137), Yunanistan Anayasası (md. 42) kanunların Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanması Anayasa tarafından düzenlenmektedir.³⁷²

Ancak, 1991 Makedonya Anayasası 75’inci maddesi açıkça belirttiği üzere, “*Cumhurbaşkanı imzası taşıyan kararname olmadan kanun olmaz/yayımlanamaz ve yayımlanmayan kanun, kanun niteliğini taşımaz*” şeklinde düzenlemesi, Cumhurbaşkanının kanunun yayımlanması için kararname işleminin yasama işlemi olduğu ve kanunun varlık şartı olarak sunulduğu anlamını taşımaktadır.

Anayasa tarafından ve İktisadî düzenlemeleriyle de konu netliğe sahip olmamakla birlikte, böyle bir durumda Cumhurbaşkanına yönelik herhangi bir sorumluluk da yüklenmemektedir. Yani, Anayasanın 87’nci maddesi çerçevesinde Meclis 2/3’lük çoğunlukla Cumhurbaşkanın hukuki sorumluluğuna yönelik soruşturma (impeachment) açılması haricinde başka herhangi bir hukuki çözüm öngörülmemektedir. Bu durumu göz önünde bulunduran Cumhurbaşkanı bu doğan kanun boşluğundan yararlanması kaçınılmazdır.

³⁷¹ Önder, S. (2007). *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*. Ankara: Turhan Kitapevi, s. 78. Kanun yayımlanması ile ilgili detaylı bilgi için bkz. Anayurt, Ö. (2002). *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*. (Üçüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayınevi.

³⁷² Gözler, K. (2001). *Devlet Başkanları (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi)*. Bursa: Ekin Yayınevi, s. 160.

Konuyla ilgili akademisyenler, Fransız Anayasa hukukundan etkilendiği ve ısdar (promulgation) işleminin yürütmenin bir kanadını oluşturan Cumhurbaşkanı tarafından gözetilmesinin Makedonya Anayasasının yorumlanmasından ortaya çıktığını belirtmişlerdir.

Jasques Cadart'ın görüşünü benimesyen Özbudun, ısdar işleminin, Devlet Başkanının kanun yapılmasında anayasada öngörölmüş bütün usüllere uygunluğunu saptadıktan sonra kanunun resmileşmesi ve imzasını koyması suretiyle belli tarihten sonra icrai kuvvet kazanması olarak ifade etmektedir.³⁷³ Buna uygun düşecek şekilde Makedon Anayasa hukukçuları da Cumhurbaşkanının kararnameyle kanunu yayımlatmamasını Anayasaya uygun düştüğü, Cumhurbaşkanın devletin ve milletin birliğini bozabilecek veya anayasal düzeni olumsuz yönde etkileyebilecek kanunları imzalamama yetkisini doğurduğu ve bu şekilde hukuk düzeninin bekçiliğini yapması gerektiğinin altı çizilerek konuya açıklık getirmişlerdir (kararname yoksa kanun da yoktur).³⁷⁴

Anayasaya göre Cumhurbaşkanı imzasını taşımayan kanun yayımlanamaz, yayımlansa dahi, hukuken yürürlüğe girmemiş sayılmaktadır. Durum böyleyken, Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi bu bağlamda mutlak veto yetkisi midir ? sorusunu tartışmaya açmaktadır. Akademisyenlerin çoğu Anayasanın bu haliyle (bilinçli veya bilinçsiz eksikliği) Cumhurbaşkanının aslında mutlak veto yetkisine sahip olduğu konusunda hemfikir.³⁷⁵

Anayasanın 85'inci maddesi 1'inci fıkrası, çalışma yılı içinde Cumhurbaşkanı'nın en az bir defa yetki ve görevleri konularında Meclisi bilgilendirmesi gerektiğini düzenlemektedir. Şkarikj, bunun veto yetkisi kadar etkili olmasa da, etkin bir biçimde kullanılabileceği düşüncesini savunmaktadır. "Manevi iktidar" olarak değerlendirdiği bu yetki ile Meclis aracılığıyla milletvekilleri ve kamuoyuna etki edebilceği görüşünü savunmaktadır.

³⁷³ Öbudun, E. (2017). *Türk Anayasa Hukuku*. (On Yedinci Basım). Ankara: Yetkin Yayınları, s. 234-235.

³⁷⁴ Klimovski, S., Karakamişeva, T., Deskoska, R, *Ustavno Pravo I Politički Sistem*, s. 432.

Karakamişeva, T., *Bez Ukaz Nema Zakon*, Skopje. Konuyla alakalı makale yazısı için bkz.: URL: <https://kurir.mk/mak-edonija/vesti/karakamisheva-bez-potpishan-ukaz-od-pretседателот-nema-zakon/> S.E.T. (14.07.2020)

³⁷⁵ Cumhurbaşkanı mutlak veto yetkisine sahip olduğuna dair bilimsel makale çalışması için: URL: <http://www.wmc-a.com/ivanov-ima-apsolutno-suspenzivno-pravo-na-zakonot-za-upotreba-na-jazicite-bez-odgovornost/> S.E.T. (13.07.2020)

İlaveten, Anayasanın devlet başkanına tanımış olduğu yetki çerçevesinde “en az bir defa” ifadelerine yer verdiğine göre, devlet başkanı bu yetkisini yıl boyunca birden çok defa da kullanabileceği ve diğer devlet makamlarınca yürütülen işlerin değiştirilmesi yönünde ifadelerde bulunabilmektedir. Meclis kürsüsünden milletvekillerine, siyasi aktörlere ve özellikle kamuoyuna doğrudan seslenerek siyasi hayatta aktif rol oynayabilmektedir.³⁷⁶ Hükümetin kurulmasına yönelik yetki verilmesi de Cumhurbaşkanıya özgü yetkilerden birini ifade etmektedir. Genel seçimlerin yapılmasının ardından Meclisin toplanıp göreve başlaması ile birlikte, devlet başkanı 10 gün içinde en çok oy alan siyasi partiye hükümeti kurma yetkisini vermektedir.³⁷⁷ Başbakan adayı, 20 gün içinde Meclise hükümet programını ve kabinede yer alacak olan bakan adaylarının listesini sunmaktadır. Eğer bu yetkiye sahip Başbakan adayı çoğunluğa sahip olamaz ise veya Meclis tarafından sunduğu program kabul görmez ise hükümet kurulamayacaktır. Hal böyleyken Cumhurbaşkanı’dan beklenen, demokrasiye ve hukuk devleti ilkelerine uygun hareket ederek ikinci en yüksek oyu almış olan siyasi partiye hükümeti kurma yetkisini takdim etmektir. Bu konuda da kanun boşluğu mevcuttur, yani anayasa bu konuda bir zorunluluk hali ortaya koymamaktadır. Hiç biri çoğunluğa sahip olup hükümeti kuramaz ise seçimler yenilenmek durumunda kalacaktır.

1992 yılında düzenlenen seçimlerde en yüksek oyu alan VMRO-DPMNE partisine hükümeti kurma yetkisi verilmiş ancak hükümet kurulamamasının ardından, dönemin devlet başkanı, ikinci en yüksek oya sahip olan SDSM partisine hükümeti kurma yetkisini vermiştir. Diğer partiye göre daha az oy alan dolayısıyla daha az sayıda milletvekiline sahip olan bu parti, 61 milletvekilini yanına çekmeyi başararak hükümeti kurmuştur. Böylece, anayasal gelenek halini alan bu konu, anayasal boşluğu doldurmaya günümüze kadar devam etmektedir.³⁷⁸ Aynı zamanda hükümeti kurma yetkisi koalisyonlara da verilebilmektedir.

Özellikle üzerinde durulması gereken nokta, devlet başkanının törensel yani sembolik yetkiye sahip olduğu konusudur, yani hükümet programı ve kabineyi oluşturacaklar listesi Meclis’e sunulur dolayısıyla yasama organının yetkisi altında olduğu açıktır. Cumhurbaşkanı sembolik olarak sadece hükümetin kurulması görevini, oy çoğunluğuna veya milletvekilliği koltuğunun

³⁷⁶ Konuyla ilgili yayınlanmış makale için bkz.URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-05-12-10-42-21> S.E.T. (13.17.2020)

³⁷⁷ 1991 Anayasası, 90’ıncı maddesi, 1’inci fıkrası.

³⁷⁸ Gjuşeva, S. (1998). *Političkata Kontrola na Sobraniето na Republika Makedonija Vrz Izvrşnata Vlast*. Skopje: Praven Fakultet Press, s. 169.

çoğunluğuna sahip olan ve hükümeti kurabilecek potansiyeldeki siyasi parti aktörlerine yetki vermesi ile sınırlı tutulmaktadır.³⁷⁹

Devlet Başkanının yargı organlarıyla ilgili yetkileri çok geniş tutulmamıştır. Hakimler Kuruluna iki üye teklif edebilme ve Anayasa Mahkemesine de iki üye teklifinde bulunabilme yetkileri verilmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı olağanüstü hal ve savaş ilanı (sıkı yönetim) durumlarında daha geniş yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Ülke genelinde veya belirli bölgelerinde OHAL ve savaş ilan edilmesi teklifini Meclise sunma yetkisine sahip olan devlet başkanı, Meclis'in toplanamaması halinde bu karar yetkisi Cumhurbaşkanlığına geçerek olağanüstü halin veya sıkıyönetim ilan ederek Meclis toplandığı zaman onayına sunması öngörülmektedir (A.Y. madde 124 ve 125).³⁸⁰

OHAL ve savaşın ilan edildiği süre içinde Meclisin toplanamaması durumunda devlet başkanı, olağan dönemlerde Meclisin yetkisinde olan konularda yani hükümet başta olmak üzere devletin üst düzey yöneticilerini atama ve geri çekme yetkisine sınırsız bir şekilde sahip olmaktadır. Anayasa hukuku doktrininde yer aldığı şekliyle parlamenter hükümet sistemini benimsemiş birçok ülkede OHAL ve savaş dönemlerinde “kanun hükmünde kararname” çıkarma yetkisi Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna tanınan bir yetki olmasına rağmen, anayasanın 124’üncü maddesinde düzenlendiği şekliyle sadece Bakanlar Kuruluna tanınmış bir yetki olarak Makedonya Cumhuriyeti Anayasa hukuku doktrininde yerini almıştır. Kanun hükmünde kararname (KHK) (Makedonya anayasa hukuku terminolojide bilindiği adıyla *Уредба со законска сила*) çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanı yerine hükümete tanınmış yetki olması çok isabetli olmadığı ve devletin güvenliği açısından, savaş ve OHAL döneminde karar alma kısmında birtakım sıkıntılar ortaya çıkabileceği aşıkardır. Bundan dolayı anayasa pratiğini takip ederek bu durumun acilen Anayasa boyutunda yeniden düzenlenip düzeltilmesi gerekmektedir.³⁸¹

³⁷⁹ 1991 yılı Makedonya Cumhuriyetinin bağımsızlığını ilan etmesiyle birlikte yakın tarihlere 2015 yılına kadar olan dönemde hükümet kurma yetkilerinin verilmesi ve somut örnekleri için yararlanılabilecek bilimsel makale çalışması için bkz.URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-05-12-10-42-21> S.E.T. (14.12.2019)

³⁸⁰ Olağanüstü hal ve savaş ilan edilmesine ilişkin Anayasa Maddeleri şunlardır: (insan haklarının sınırlandırılması ile ilgili) madde 21, fıkra 2, madde 54, madde 63, fıkra 4, (Olağanüstü hal ve savaş ilan edilmesinin şartları, yöntem ve usulleri ile ilgili) VII. Bölüm - md. 122, 123, 124, 125, 126, 127 ve 128.

³⁸¹ Ayrıntılı bilgi için şu esere bakınız. Şkarikj, 2015, 864.

Son olarak, Cumhurbaşkanının Anayasa ve kanuna istinaden verebileceği kararlar ve nitelikleri konusu incelenecektir. Devlet başkanının hukuki karar alma yetkisi, strateji, planlama, kararname ve karar niteliğinde dört ayrı kategoride tasnif edilebilir. Strateji ve planlama genel nitelikte olup ülkenin savunması ve Silahlı Kuvvetlere yönelik Cumhurbaşkanlığının sahip olduğu düzenlemeleri ifade etmektedir. Bizleri daha çok ilgilendiren Cumhurbaşkanlığı kararları ve kararnameleridir. Öyleyse, Cumhurbaşkanlığı kararları, karakterine (niteliğine) bağlı olarak genel ve özel (şahsa yönelik) olabilmektedir. Örneğin, Askeri idarenin gelişimiyle alakalı alınan karar veya OHAL veya savaşın ilan edilmesi kararları genel nitelikli kararlar olup, özel şahıs ile ilgili verilen bir karar ise şahsi yani özel nitelikli kararı teşkil etmektedir. Bir başka anlatımla, askeri personelde görev yapan birine rütbe takdim etmek veya generalin görevden alınması yada generalliğe atanması işlemi özel (şahsi) nitelikli karar olma özelliğini taşımaktadır. Özel af ilan edilmesi ya da belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırması da özel karar olarak doktrinde yerini almıştır.³⁸²

Kararname, Devlet Başkanının genellikle ve sıklıkla başvurduğu, işlemlerin çoğunu gerçekleştirmek için kullandığı karar alma biçimi veya mekanizması olarak ifade edilebilir. Makedonya Cumhurbaşkanı birçok işlemini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yerine getirmektedir. Bu kararname yayınlama yetkisi, deklarasyon (declaratory act/bildirge/beyan) niteliğindedir. Meclis Başkanıyla birlikte, kanunların yayımlanıp yürürlüğe girmesi işlemi yani kanunların onay işlemi Cumhurbaşkanı kararnamesiyle gerçekleşmektedir.

Kanunlara yönelik genel mahiyete sahip bu işlemler özel nitelikli durumlar için de söz konusu olabilmektedir.³⁸³

Cumhurbaşkanı, devlet temsilcilerinin yabancı ülkelere gönderilmesi, elçi atamaları, geri çağırılmaları ya da görevden alınmaları, Cumhurbaşkanı görev ve yetkileri kapsamında olan üst düzey devlet görevlilerinin atamaları yanı sıra generallerin atamaları, yerli ve yabancı şahıslara takdim edilen devlet nişanı işlemlerinin hepsini Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla

³⁸² A.g.e., 865-866.

³⁸³ A.g.e.

gerçekleştirmektedir. Cumhurbaşkanlığı kabinesi veya konutu (personel ve işlevleriyle alakalı bütün konularda) konularını da kararnameler ile düzenlemektedir.

Savunma Kanunu’nun düzenlediği strateji ve planlama hukuki işlemlerinin dışında hukuki işlem mekanizması olarak Cumhurbaşkanına sadece Cumhurbaşkanlığı kararnameleri öngörülmektedir. 1991 Anayasası’nın bu şekilde, Cumhurbaşkanının her hukuki işlemi sadece kararname ile gerçekleştirebilmesi akademisyenler tarafından eksiklik olarak görülmekte ve bu konuda genişleme yapılabileceği konusu gündeme gelmektedir.³⁸⁴

2.1.2.1.4. Devlet başkanı’nın tarafsızlığı ve sorumsuzluğu

Devlet Başkanının (doğrudan doğruya veya ona benzer şekilde seçilmesi) tarafsız olması Parlamenter hükümet sisteminin bünyesinde barındırdığı ilkeyi teşkil etmektedir. Bu tür hükümet sistemi yetki sahibi ve sorumlu olarak yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkileri konu alan rejimi ifade etmektedir. Dolayısıyla, Devlet Başkanı iki organ arasında çıkabilecek olan anlaşmazlıkları veya tikanlıklar hususunda hakem rolünü üstlenecektir. Diğer yandan Anayasanın vermiş olduğu devletin ve milletin bütünlüğünü temsil etme görevini de göz önünde bulundurursak, Cumhurbaşkanının partiler üstü ve tarafsız olması kaçınılmaz bir durumdur. Anayasaların, Cumhurbaşkanlara milletin birliğini temsil etme görevini vermiş olmalarının temelinde bu tarafsızlık ilkesinin yer aldığını ifade edilmektedir.³⁸⁵

Cumhurbaşkanı ister doğrudan doğruya halk tarafından seçilmiş olsun isterse de halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla seçilmiş olsun (Sartoriye göre halk tarafından doğrudan seçilmiş ve göstermelik/törenselle yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı makamına rağmen, parlamenter sistem olarak sınıflandırmaktadır),³⁸⁶ yine de partiler üstü, devletin ve milletin bütünlüğünü temsil eden, siyasi partilerden bağımsız ve günlük siyasi polemiklerden uzakta, yasama ile hükümet arası hakemlik konumunda olacak, gerektiğinde de kuruluş amacına uygun olarak yasamanın yanlış hamlelerinin önüne geçmeye çalışan makam olma sıfatını taşıması gerekmektedir.³⁸⁷

³⁸⁴ A.g.e.

³⁸⁵ Önder, S. (2007). *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*. Ankara: Turhan Kitapevi, s. 64.

³⁸⁶ Sartori, 1997, 114.

³⁸⁷ Bliznaški, G. (2017). *Parlamentarno Pravo*. Sofija: Uİ “Sv. Kliment Ohridski” Press.

Tarafsızlığın sağlanması amacıyla anayasalar genellikle Cumhurbaşkanlığı sürelerini de yasama ve hükümetin görev sürelerine nazaran daha uzun tutmaktadır. Ükelere göre farklılık göstermekle birlikte 5 yıl ve tekrar seçilme hakkına sahip ve/veya tek seçim dönemi olması şartıyla 7 yıllık görev süreleri öngörülmektedir. Makedonya Cumhuriyeti Anayasası 80'inci maddesi 1'inci ve 2'nci fıkralarında Devlet Başkanının 5 yıllık görev süresi ve en fazla iki defa görev yapabilmesi şekline düzenlenmiştir. Ancak, pratikte durumun farklılıklar gösterebileceği, Cumhurbaşkanı adaylarının genellikle siyasi partilerinde başkanlık yapmış kişiler olduğunu ve her ne kadar Cumhurbaşkanlık yaptıkları dönemde siyasi partilerinden üyeliklerini sildirmiş olsalar dahi fiilen bir sempatinin söz konusu olabileceği durumu kaçınılmazdır. Buradan hareketle, durumun böyle olması durumunda dahi, Cumhurbaşkanı daha önce üyesi olduğu siyasi partisi lehine çalışacağı anlamına da gelmemektedir. Makedonya Cumhuriyetine bakıldığında otuz yıla yakın bir demokrasi yönetiminde, Devlet Başkanlarının bağımsız ve tarafsız oldukları da göze çarpmaktadır.³⁸⁸

Bu doğrultuda, gün geçtikçe siyasi hayatta artmakta olan siyasi partilerin etkinliklerinin Cumhurbaşkanlığına da yansıtılabileceği ve tarafsızlık ilkesiyle ters düşebileceği, dolayısıyla birtakım önlemlerin alınması gerekliliği tartışma konusu olmuştur. Açıkçası bağımsız adayın Cumhurbaşkanı seçilebilmesi için de facto, siyasi partilerin desteğine başvurmaları kaçınılmaz bir durumdur. Diğer taraftan hükümeti oluşturan siyasi partiler de Cumhurbaşkanlarını kendi saflarına çekmek istemeleri de doğal bir olgudur. Ancak, Cumhurbaşkanlığı milleti temsilciliğinden çok, devletin makamını teşkil ettiği de göz önünde bulundurulduğunda, tarafsızlık ilkesiyle ters düşmeyecek biçimde görevini icra etmesi başarılı Cumhurbaşkanı için olmazsa olmaz şartını oluşturmaktadır.

Makedonya Cumhuriyeti tarihinde birinci Cumhurbaşkanı Kiro Gligorov tarafsızlık konusunda taviz vermemiş ve makamın doğasına bağlı kalarak başarılı şekilde görevini yaparak bu konuda gelecekteki Cumhurbaşkanlarına örnek olarak kabul görmektedir. Etik kuralları çerçevesinde, Cumhurbaşkanlık görevini layıkıyla yerine getirebilmek ve Anayasanın yüklemiş

³⁸⁸ Şkarikj, 2014, 360-361.

olduğu misyon anlamında, Devlet Başkanının başarılı atfedilmesi için doktrinde, birinci şartı tarafsızlık şartı olduğu ifade edilmektedir.³⁸⁹

Bilindiği üzere, parlamenter hükümet sistemlerde Cumhurbaşkanının sahip olduğu yetkilere bakılmaksızın, bu anayasal yetkilerin kullanımında sorumlu olmamaktadır. Parlamentarizmin tarihsel süreç içinde gelişmesi ve neticede karakteristik özelliği olan çift başlı yürütme, yürütmenin bir kanadını oluşturan ve törensel ya da sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanının sorumsuzluğu karşısında devlet işlerini yürüten hükümet kanadı sorumlu tutulmaktadır.³⁹⁰

Günümüz devlet anlayışında sorumluluk yüklenmeyen Cumhurbaşkanının alacağı kararlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzası gerekmektedir. Anayasa hukukunda karşı-imza kuralı olarak adlandırılan bu kural parlamenter hükümet sistemini benimseyen birçok anayasada açıkça düzenlenmektedir. “Karşı-imza (премапотпис, countersignature) kuralı,” devlet başkanının yaptığı bir işlemin altına Başbakanın ve/veya ilgili bakanın imza atması şeklinde gerçekleşmektedir. Bu kuralın amacı devlet başkanın işleminden doğabilecek sorumluluğun hükümetçe üstlenilmesinin sağlanmasıdır.³⁹¹ Karşı-imza kuralı, Cumhurbaşkanının yetkisi dahilindeki işlemlerden kaynaklanacak olan siyasi, cezai ve hukuki sorumlulukları Başbakan veya ilgili bakan tarafından üstlenilerek, güvensizlik oyuyla hükümeti düşürme kararıyla sorumluluk sona erebilmektedir.

Belçika, Hollanda, Almanya, Türkiye, Finlandiya, Yunanistan başta olmak üzere birçok parlamenter demokrasiyle yönetilen ülkeler, Anayasalarında karşı-imza kuralı devlet başkanının işlemlerinin geçerlilik şartı olarak öngörülmektedir. Ancak, Makedonya Anayasasına ve anayasa hukuku doktrinine bakıldığında karşı-imza kuralının yer almadığı ve düzenlenmediği görülmektedir.

Anayasa hukukçusu Gordana Silyanovska Makedonya Anayasasının karşı-imza kuralını öngörmemiş olmasını şu şekilde açıklamaya çalışmaktadır; Makedonya hükümet sisteminin

³⁸⁹ Şkarikj, S. (2019, Mart 30). *Samo Nezavisen Kandidat Moze Da Bide Uspešen Pretsedatel*, Institut za Komunika-ciski Studii-Respublica, Skopje. “Bağımsız Aday Başarılı Cumhurbaşkanı Olabilir” başlığını taşıyan makalede incelenmiş olan tarafsızlık ilkesinin yanı sıra hukuk alanındaki eğitim düzeyi ve adayın ahlak kurallarına vurgu yapılarak, Cumhurbaşkanının başarılı olabilmesi için ikinci ve üçüncü şart olarak yer verilmiştir. Erişim: URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2019-03-30-05-55-06> S.E.T (05.12.2019)

³⁹⁰ Gözler, 2001, 12.

³⁹¹ Gözler, 2016, 367.

parlamentar sistemin ve başkanlık hükümet sistemlerinin karakteristik özelliklerine sahip karma hükümet sistemi olduğunu savunmaktadır.

Parlamentar hükümet sistemin özelliklerinden olan hükümetin Meclisten çıkması ve Meclise karşı sorumlu olması, çift başlı yürütmenin mevcudiyeti, hükümetin sorumlu taraf olması ve yasama ile yürütme arasında iş birliğinin olması ve yumuşak şekilde bu iki kuvvetin ayrılığı olarak ifade etmektedir. Aynı zamanda, parlamentar sistemin temel karakteristik özelliklerinden olan mekanizmalar, yürütmenin yasamayı fesih yetkisi, karşı-imza kuralı, bakanların meclis üyesi olma zorunluluğu, bu kurumlar Makedonya hükümet sisteminde yer almayan parlamentar sistemin temel özelliklerini oluşturmaktadır.

Karşı-imza kuralında olduğu gibi Makedonya hükümet sisteminin, saf parlamentar hükümet sisteminin yukarıda belirtildiği üzere, birtakım özelliklerini benimsemiş olması, diğer yandan sistemin olmazsa olmaz kurallarını benimsememiş olmasını, sistemin karma hükümet sistemi olduğunun kanıtı olarak sunmaktadır.³⁹²

Diğer bir ifadeyle, Makedonya Anayasasında karşı-imza kuralının yer almaması Fransız yarı-başkanlık sisteminin öngördüğü şekliyle benimseyerek Makedon anayasa hukukunda yerini almış ve saf parlamentar sistemden bu anlamda uzaklaşıp yarı-başkanlık hükümet sistemine özgü bir yöntemin kullanıldığı ortaya çıkmaktadır.³⁹³

Bilindiği üzere kamu hukukunda Cumhurbaşkanlarının siyasi, cezai ve hukuki sorumsuzlukları söz konusudur, şimdi bu sorumsuzluklar ayrı ayrı alt başlıklarda incelenecektir.

2.1.2.1.4.1. Siyasal sorumsuzluğu

Parlamentar hükümet sistemlerde Cumhurbaşkanlarına mutlak siyasi sorumsuzluk tanınmaktadır. Devlet Başkanı halk tarafından doğrudan, Meclis tarafından veya başka bir makam tarafından seçilmiş olması, herhangi bir şekilde görevden alınması veya istifa ettirilmesi mümkün değildir. “*Siyasal sorumluluk, cezai ve hukuki sorumluluktan farklı olarak, konu itibarıyla*

³⁹² Siljanovska, D. G. (2011). Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predivici. Zbornik PFZ, 61 (2), s. 365-389.

³⁹³ A.g.e., s. 372.

sınırlandırılmamış bir sorumluluktur. Siyasal sorumluluk, ekonomik, sosyal, vs. akla gelebilecek her konuda tahrik edebilir. Siyasi sorumluluğun müeyyidesi, söz konusu makamı işgal eden kişinin görevden alınması veya istifa etmek zorunda kalmasıdır.”³⁹⁴

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, Devlet Başkanının siyasi sorumluluğunu sınırlı tutarak düzenlemektedir. Yani, Anayasanın 87’nci maddesi, Cumhurbaşkanı’nın görevini icrası sırasında sorumluluğunun sadece Anayasa ve kanunlara aykırı karar vermesi durumunda söz konusu olacağını düzenlemiştir.

Birçok ülke anayasalarında “vatan hainliği” ile siyasi sorumluluk kısıtlı tutulmuştur. Ancak bu kavramın altı doldurulmamış, hangi suçların vatan hainliği kapsamında yer aldığı konusu hem anayasa hem kanunlarla düzenlenmemiştir. Vatana ihanet suçu yargılanması yasası (Treason Trials Act) İngiliz sisteminde 1696’lı yıllarda ceza hukukunda yargılama usullerini düzenleyen temel belgelerden birini ifade etmektedir. Bu belge siyaset alanında etki yaratması ve getirdiği güvencelerle de ön plana çıkmaktadır.³⁹⁵ Örneğin, Türkiye’de 1982 Anayasasının 105’nci maddesinde düzenlenmiş ve vatana ihanetin tanımı ve içeriği yapılmamıştır. Diğer taraftan kanun düzeyinde de vatana ihanet suçu adında bir suç tipi ve suçun cezası düzenlenmemiştir. Ayrıca, ceza hukukunun temel ilkelerinden birini teşkil eden suç ve cezaların kanuniliği ilkesi gereğince kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesine istinaden vatana ihanet suçu aydınlatılmayı bekleyen konu olarak günümüze kadar gelmektedir.

1991 Anayasası ise “vatana ihanet” suçunu düzenlememiştir. Ancak, Ceza Kanunu “devlete karşı işlenen suçlar” başlığıyla her ne kadar vatana ihanet suçunu devlete ihanet başlığı altında düzenlenmiş ise de maddenin içeriği şeffaf ve net bir biçimde düzenlenmediği görülmektedir. Öyle ki, Ceza Kanunu’nun 305’inci maddesine göre, “*Makedonya Cumhuriyeti anayasal düzenini yıkmaya veya devletin üst düzey organlarını yıkmaya teşebbüste bulunursa, 5 yıldan başlayan hapis cezası ile cezalandırılır*” şeklinde düzenlenmiştir.³⁹⁶ Bu maddede de görüldüğü üzere vatana ihanet suçunun tanımı ve kapsamı hiçbir şekilde açıklığa

³⁹⁴ Kemal Gözler’in siyasi sorumluluk tanımı bu şekilde yapılmıştır. Aktaran, Önder Salih, Cumhurbaşkanı’nın Rolü, s. 112.

³⁹⁵ Vatana ihanet suçunun İngiliz hukuk düzenindeki yeri, önemi ve usulü için bkz. Doğan, İ. (2015). *İnsan Hakları Hukuku*. (İkinci Baskı). Ankara: Astana Yayınları, s. 90-91.

³⁹⁶ Makedonya Ceza Kanunu erişimi için: URL: <http://bezomrazno.mk/wp-content/uploads/2013/10/2.-Krivicen-zakon-ik.pdf> S.E.T. (20.12.2019)

kavuşturulmamıştır. Dolayısıyla Makedonya kamu hukukunda ve anayasa doktrininde Cumhurbaşkanıya yönelik sorumluluğunu soruşturması başkanlık hükümet sistemindeki adıyla Devlet Başkanının azli yani impeachment söz konusudur.³⁹⁷

Anayasa ve kanunlara aykırılık sebebiyle Cumhurbaşkanı, Meclisin 2/3 çoğunluk oylamasıyla sorumluluğu hakkında soruşturma başlatılmaktadır. Sorumluluğu hakkında yargı mercii Anayasa Mahkemesidir. Mahkeme 2/3 çoğunlukla Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğuna yönelik nihai kararı vermektedir.³⁹⁸

Cumhurbaşkanı'nın siyasi sorumluluğunun tespit edilmesi hakkında soruşturmanın usulü Meclis İçtüzüğü ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü ile düzenlenmiştir. Soruşturma açılması teklifi iddaname niteliğinde olup Anayasa Mahkemesinin karar vermesi yargılama niteliğini taşımaktadır.

Soruşturmanın başlatılması teklifi en az 30 milletvekilinin imzasıyla verilmektedir. Teklif metni, Cumhurbaşkanı'nın görevlerini yerine getirirken Anayasaya ve kanunlara aykırı davrandığı eylemlerin açıklamasını ve kanıtlarını açıklaması beklenmektedir. Meclis Başkanı, milletvekillerine sunmadan önce, teklif sahibinden beş gün içinde onaylamasını ister. Daha sonra Meclis Başkanı derhal belirtilen soruşturma teklifini Meclis üyelerine ve Cumhurbaşkanı'na sunar. Meclis, teklifin sunulmasından itibaren on beş gün içinde, teklifin esasına ilişkin değerlendirme komisyonu kurar. Komisyon, siyasi parti ve çalışma gruplarından temsil sayılarına uygun bir biçimde Seçim ve Atama Komisyonunun teklifi üzerine seçilen bir Başkan ve on üyeden oluşur. Komisyon, kuruluşundan sonraki yedi gün içinde Meclise bir rapor sunar.

Meclis Başkanı, derhal İçtüzüğün 206. maddesine istinaden Komisyonun kurulmasına dair Cumhurbaşkanı'na bilgilendirir. Cumhurbaşkanı, Komisyona konuyla alakalı yazılı açıklamada bulunabilme hakkına sahiptir. Meclis Başkanı derhal raporu Meclis üyelerine ve Cumhurbaşkanı'na teslim eder ve raporun sunulmasından en geç yedi gün sonra yapılacak görüşmeler için bir meclis oturumu yapma kararı verir. Meclis, bu İçtüzüğün 205. maddesi 1. fıkrasında belirtilen sorumluluk teklifi ve Komisyon raporunu görüşür. Teklifi sunan Parlamento üyelerinden birinin teklifi açıklama yapması beklenir.

³⁹⁷ Siljanovska D. G. (2011). *Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predivici*. s.365-389.

³⁹⁸ Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, 87'ci maddesi.

Komisyon başkanı veya bir üyesi, Komisyon raporunu açıklama hakkına sahiptir. Cumhurbaşkanı, oturumda yazılı veya sözlü olarak, teklifin katkıları ve Komisyonun raporuyla ilgili görüşlerini ifade edebilir. Meclis, Cumhurbaşkanı'nın sorumluluğunu belirlemek üzere, toplam milletvekili sayısının üçte iki (2/3) çoğunluğunun oyu ile karar verir. Meclis Başkanı derhal, Cumhurbaşkanı'nın görevini yürüttüğü zaman zarfında sorumluluğunu tespit etmek üzere Makedonya Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi'ne soruşturma başlatılması kararını verir.³⁹⁹

Anayasa Mahkemesi, Makedonya Cumhuriyeti Meclisinin önerisi üzerine Anayasa'ya ve kanuna aykırı davrandığı gerekçesiyle sorumluluğunu tespit etmek, gerekçeleri ve delilleri incelemek için Anayasa Mahkemesinin üç hakiminden oluşan bir (ad hoc) komisyon kurma kararı alacaktır. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı'dan da durumla ilgili savunma mahiyetinde bilgilendirme talebinde bulunma zorunluğu mevcuttur. Anayasa Mahkemesi, üyelerin üçte iki (2/3) çoğunluğu ile Devlet Başkanının görev süresi Anayasaya dayanarak (*ipso iure*) feshedilir.⁴⁰⁰

Ülkenin demokrasiye geçişinden bu yana tarihinde ilk defa, son Cumhurbaşkanı Georgi İvanov hakkında siyasi sorumluluğu için (50 milletvekili imzasıyla) Meclise teklif verilmiş ancak üçte ikilik çoğunluk desteği görmediği için daha Meclis aşamasında soruşturma kapatılmıştır.⁴⁰¹

2.1.2.1.4.2. Cezai sorumsuzluğu

Günümüz parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı'nın görevleriyle ilgili işlemlerinden dolayı sorumsuz oldukları genel prensip olarak kabul edilmektedir. Bu durum genellikle karşı-imza ile Başbakan veya ilgili bakan tarafından sorumluluk altına alarak gerçekleşmektedir. Ancak Makedonya hukuk düzeninde karşı-imza yetkisinin yer almaması duruma farklı boyut kazandırmaktadır.

Makedonya Anayasası 83'üncü maddesinin geniş anlamda yorumlanması sonucu Devlet Başkanının cezai sorumluluğu, dokunulmazlıkların elinden alınmasıyla gerçekleşmesi şeklinde

³⁹⁹ Meclis İçtüzüğü, XI. Başlığı "Cumhurbaşkanının Sorumluluğu ve Usulü", madde 205-210.

⁴⁰⁰ Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, V. başlık - "Cumhurbaşkanının dokunulmazlıklarının alınması ve cezai sorumluluğunun tespiti konusunda soruşturma başlatılması ve görevine son verilmesi şartları", madde 58-61.

⁴⁰¹ Detaylı bilgi için bkz. Şkarikj, S. (2019, Mart 30), "Politička i Krivična Odgovornost na Pretsedatelot", Institut za Komunikaciski Studii - Respublica, Skopje. URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2019-07-24-07-48-03> S.E.T. (20.12.2019)

düzenlenmektedir. Anayasanın bu maddesine göre Cumhurbaşkanı bütün (sadece ağır suçlar için değil) suçlar için sorumluluğu söz konusudur. Dokunulmazlığının kaldırılması durumunda Cumhurbaşkanı gözaltı, soruşturma ve kovuşturma olanağı mevcuttur.⁴⁰² Yetkili makamlar tarafından yapılan suçlama başvurusu üzerine Anayasa Mahkemesi dokunulmazlıkların kaldırılması konusunda karar verecektir.

Diğer yandan Devlet Başkanı görevini yerine getirmeme suçlamasıyla da karşı karşıya kalabilir. Örneğin, kanunu veto ederek Meclise göndermesinden sonra milletvekili üye tam sayısının çoğunluğu tarafından kanun tekrar Cumhurbaşkanının önüne geldiğinde kanun kararnamesini imzalayarak yayımlama zorunluluğu mevcuttur. Eğer bu zorunluluğu yerine getirmezse veya Mecliste genel seçimlerde çoğunluğa sahip olan parti başkanına hükümeti kurma yetkisini vermemesi halinde cezai sorumluluğu söz konusu olmaktadır. Makedonya Ceza Kanunu (1996) 353'üncü maddesinin düzenlemiş olduğu “*görevi kötüye kullanma*” suçuna istinaden dava açılabilmektedir.

Devlete, kamu yararına ve anayasal düzeni bozmaya yönelik herhangi bir kanun teklifini veto etmediği tespit edildiği takdirde yine cezai sorumluluğu söz konusu olmaktadır.⁴⁰³ Tabiki Cumhurbaşkanlığı makamının da ağırlığı ve önemine binayen suç işlediği gerekçesiyle dava açılması birtakım şartlara bağlanmaktadır, haliyle olması gereken de budur.

Parlamente hükümet sistemini benimsemiş dünya geneli ülkelere bakıldığında zaman, Cumhurbaşkanlarının cezai sorumluluklarına tabi olmadıkları görülmektedir. Görev sürelerinin dolmasıyla birlikte bu suçlar gündeme gelebilmektedir, yani dokunulmazlıkların kalkmasıyla birlikte sivil vatandaş statüsüyle yargılanması söz konusu olabilmektedir. Yakın tarihlerde, Brezilya eski Cumhurbaşkanı Lula Da Silva, Güney Afrika Cumhuriyeti ve Fransa Devlet Başkanı Nikola Sarkozy hakkında, görev sürelerinin bitmesiyle Cumhurbaşkanlığı görevini kötüye kullanma ve rüşvet suçları için suç duyurusunda bulunulmuştu (dava açılmıştı).⁴⁰⁴

⁴⁰² A.g.e.

⁴⁰³ Detaylı bilgi için bkz. Svetomir, Ş., *Ustavno Pravo*, s. 849-852.

⁴⁰⁴ Şkarikj, S. (2019), *Politička i Krivična Odgovornost na Pretsedatelot*, Skopje.

2.1.2.1.4.3. Hukuki (medeni) sorumsuzluğu

Cumhurbaşkanının medeni hukuk, ticaret hukuku, borçlar hukuku kapsamına giren eylem ve işlemlerinden dolayı olan sorumluluğunu ifade etmektedir. Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanları görevleriyle ilgili işlemleri dolayısıyla hukuki sorumluluğu olmamakla birlikte görevi dışındaki kişisel işlemlerinden dolayı hukuki sorumluluğunun tam olduğu görülmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti kamu hukuku bu konuda yani Devlet Başkanının hukuki sorumluluğuna yönelik özellikle Anayasada herhangi bir düzenlemeye açıkça yer vermemiştir. Buradan hareketle, Cumhurbaşkanının özel hukuktan ortaya çıkabilecek bir durumdan dolayı (örneğin, kira sözleşmesi yapması durumunda sözleşmeden doğan yükümlülüklerini yerine getirmesi gerekmektedir) gerçek kişilere uygulanan şekliyle sıradan bir vatandaşmış gibi, sorumluluğun doğması durumunda mahkemeler yargılamakla yetkili kılınmaktadır.

2.1.2.2. Hükümetin (Bakanlar Kurulu'nun) Anayasal Konumu

Kuvvetlerin iş birliğini baz alan parlamenter sistem uzun tarihi süreç içinde günümüze kadar gelmiş ve uygulamada farklılıklar göstererek dünya genelinde birçok ülke tarafından kullanılmaktadır. Yasama organının bağımsız olarak kabul edildiği bu sistemde iş birliği yasama ve yürütme organları arasında gerçekleşmektedir. Bu iş birliği fonksiyonel ve organik açıdan değerlendirilmektedir: Fonksiyonel iş birliği, yürütmenin kanunları hazırlayıp yasama organı tarafından görüşülüp kabul edilmesi ve kabul edilen kanunların yürütme organı tarafından çıkarılan işlemleri ile uygulanmasını ifade etmektedir. Organik açıdan iş birliği, yürütmenin yasama organından çıkmasını kapsamaktadır.⁴⁰⁵ Bu itibarla parlamenter hükümet sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayıran temel unsurlar “yürütmenin yasamadan doğması” ve “yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olması” şeklinde ifade edilebilir.⁴⁰⁶

İngiliz Parlamenter sistemin klasik özellikleri olarak ifade edebileceğimiz diğer özellikleri de, yürütmenin düalist (ikici) yapıda olması, yani devlet başkanı ve Başbakan başkanlığındaki

⁴⁰⁵ Turhan, M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, s. 43.

⁴⁰⁶ A.g.e.

Bakanlar Kurulu yani kabinenin yani hükümetin yer alması, bir diğer özelliği, Bakanlar Kurulunun Meclise karşı sorumluluğu ve fesih yetkisini ifade etmektedir.

Düalist (ikici) ya da Orleanist Parlamentarizm⁴⁰⁷ olarak da adlandırılan düalist yapıya sahip parlamenter hükümet sisteminde yürütmenin iki kanadı olduğu, bir tarafta sorumsuzluğa sahip Monark ya da Cumhurbaşkanı ve yürütmenin etkin kanadı konumunda yer alan ve Meclise karşı sorumlu olan Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulu ya da Kabineden oluşmasını ifade etmektedir. Cumhurbaşkanı, uygulanan sisteme göre doğrudan halk tarafından veya dolaylı olarak seçilebilirken, hükümet ise, Meclisten çıkmaktadır. Meclis çoğunluğundan çıkan hükümet, Meclise karşı sorumludur. Bununla birlikte Meclisi de feshetme yetkisine sahiptir.

Fesih yetkisi, XIX'uncu yüzyılda, Avam Kamarasındaki hükümeti destekleyen çoğunluğun birliğini ve bütünlüğünü korumak ve yasamanın yürütme üzerindeki etkisini dengelemek amacıyla kullanılması öngörülmüştür. Hükümet, Meclisteki çoğunluğunu kaybettiğini farkettiği durumlarda fesih yetkisini gündeme getirmek suretiyle çoğunluğun desteğini arkasına almak, diğer taraftan Meclisin güvensizlik oyuna karşılık Meclisi feshederek halkın daha doğrusu seçmenlerin hakemliğine başvurmak için kullanılan bir yetki olarak ortaya çıkmıştır yani “simetrik siyasal silah” niteliğini taşımaktadır.⁴⁰⁸ Diğer bir ifadeyle, yasama organının yürütme organına etki ettiği denetim ve hükümetin varlığına son verebilme mekanizmasına karşılık yürütmenin fesih yetkisi aracılığıyla dengeyi sağlaması anlamına gelmektedir. Ancak, günümüzde bu yetki, organlar arası uzlaştırma aracı olmaktan çıkmış ve değişik sebeplere bağlı olarak erken seçim niteliğine bürünmüştür.⁴⁰⁹ Doktrinde fesih yetkisi parlamenter hükümet sistemin zorunlu bir unsuru olarak kabul edilmektedir.

Fesih kurumu, İngilterede Monark'a tanınmış bir yetki olarak ortaya çıkmıştır. Ancak, günden güne gelişim ve değişim geçiren yetki sistemi doğrultusunda Devlet Başkanlarının sorumsuzluğu ve karşı-imza kuralına bağlı olarak hükümetin istemi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan yetkiye dönüştüğü görülmektedir. Doğası gereği fesih yetkisi hükümet ile parlamento arasında oluşan çatışma ve anlaşmazlıklardan dolayı halkın hakemliğine başvurulma

⁴⁰⁷ Konu ile ilgili bkz. Anayurt Ö. (2018). *Anayasa Hukuku: Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 359.

⁴⁰⁸ Göze, 2013, 507.

⁴⁰⁹ Fesih kurumu için bkz. Göze, 2013, 507-508, Turhan M., *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, s. 49-52, Kaboğlu Ö. İ. (2009). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)*. (Dördüncü Baskı). İstanbul: Legal Yayınları, 2009, s. 132-134, Anayurt, 2018, 370-377.

olarak kabul gördüğü için, siyaseten sorumsuz olan Cumhurbaşkanının fesih yetkisine sahip olması, sorumlu taraf olan hükümetin günden güne güçlenmesiyle birlikte yürütmenin aktif kanadını oluşturmakta ve bundan dolayı Devlet Başkanının tek taraflı bahsi geçen yetkiyi kullanması demokratik ilkelere ter düşebileceği yönünde kanaat oluşmaktadır.

Bazı ülkeler günümüzde dahi fesih yetkisini Cumhurbaşkanı yetkileri dahilinde öngörmekteler. Ancak, günümüzde, Cumhurbaşkanının tarafsızlığı ilkesi doğrultusunda, keyfi kullanımı veya siyasi krizleri daha da derinleştirecek ve diktatörlüğe gidebilecek tehlikeli bir yoldan uzak tutmak ve demokratik ilkelere uygun olarak fesih yetkisinin Cumhurbaşkanının elinde değil, Başbakanın yetkisi olması ya da en azından karşı-imza kuralı bağlamında kullanılması gerektiği görüş gün geçtikçe meşru hale gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, Bulgaristan ve Macaristan Anayasalarında olduğu gibi fesih yetkisinin Cumhurbaşkanına tanınmış bir yetki olması anti demokratik bir olgu olarak değerlendirilmektedir.⁴¹⁰ Parlamenter hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı tarafsız konuma sahiptir ve siyasi sorumluluğu olmadığından dolayı, siyasi sorumluluğa sahip olan hükümet kanadı yani Başbakanı fesih yetkisinin tanınması daha isabetli ve demokratik, parlamentarizmin kuruluş felsefesine uygun olacaktır.

Daha önce detaylıca açıklandığı üzere, Parlamenter hükümet modelinde hükümetin siyasal sorumluluğu bakımından karşı-imza yetkisi de hayati öneme sahiptir. Bu sistemin olmazsa olmaz kuralı olan karşı-imza kuralı, siyasi bakımdan sorumsuz olan Cumhurbaşkanının yaptığı işlemlerden dolayı Parlamento karşısında imza atmış olan Başbakan ya da ilgili Bakanın sorumluluğu üstlenmesi anlamını taşımaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin bütün bu temel özellikleri ışığında Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının belirlemiş olduğu özellikleri metnin ilerleyen kısımlarında nedenleriyle birlikte açıklamaya çalışılacaktır.

2.1.2.2.1. Bakanlar Kurulu

Terminolojik açıdan Anayasa hukuku literatüründe bir çok değişik terimin eş anlamda kullanıldığını ifade etmek mümkündür. “Siyasi iktidar”, “hükümet”, “yürütme”, “bakanlar kurulu”, “kabine”, “idare” gibi terimlerin aynı manada kullanıldığı açıktır.

⁴¹⁰ Anayurt, 2018, 372-373.

Teziç bu terimleri ayrı ayrı detaylıca açıklamasını yapmış, özellikle de hükümet teriminin dar ve geniş anlamdaki açıklamasının üstünde durmuştur.

Teziç'e göre, *“geniş anlamı ile hükümet, alt kademedeki bağlı idarenin görevlerinin karşısı olarak, devletin üst kademedeki faaliyetlerini yerine getirenleri yani memur ya da kamu görevlilerinin karşısı olarak siyasi iktidarı elinde bulunduran yönetenleri ifade eder. Zira, hükümet, bir ülkede izlenecek genel politikayı belirler ve bununla ilgili kararlar alır. Dar anlamda hükümet sözcüğü ise, yürütme erkini elinde bulunduranların bütününi ifade eder. Bu bağlamda hükümet yasama organının karşısında yer alır.”*⁴¹¹

Makedonya Cumhuriyeti Anayasa hukukunda “hükümet” terimi kullanılmakta olup, Başbakan başkanlığındaki Bakanlar Kurulunu ifade etmektedir. Bundan hareketle “hükümet” terimi Başbakan ve Bakanlar Kurulunu kapsayan bir bütünü ifade edecek şekilde kullanılacaktır.

Hükümet yani Bakanlar Kurulu dünya genelinde uygulanmakta olan parlamenter sistemin temel özelliklerinden biri olup birtakım ilkelere sahiptir. Bu ilkeleri özetle şu şekilde ifade etmek mümkün olacaktır: kolektif sorumluluk ilkesi kapsamında, Bakanlar Kurulu bütün üyeleriyle birlikte Parlamento karşısında sorumludur. Yani Parlamento tarafından yapılan güvensizlik oylaması sonucu Bakanlar Kurulu bir bütün halinde (aralarında herhangi bir bakanın görevini başarılı bir şekilde yerine getirip getirmediğine bakılmaksızın) görevine son verilmiş olacaktır. Bakanların ortak bir bakış açısına sahip olduğu varsayılır ve buna homojenlik ilkesi denilmektedir.

Bakanlar Kurulu kolejyal bir organdır, yani karar alması için her zaman oylamaya gereksinim duymayabilir ve alınan kararlar oy birliğiyle alınmış olduğu varsayılır. Son olarak da dayanışma ilkesi çerçevesinde, alınan kararlar doğrultusunda sorumluluğu her Bakan ayrı ayrı yüklenilmesi gereken sorumluluk ilkesini ifade etmektedir. Bir Bakan, Bakanlar Kurulu kararını benimsemeyebilir, aynı görüşü paylaşmıyor olabilir, ancak, istifa etmedikçe Bakan karara imza atmak zorundadır.⁴¹²

Bakanlar Kurulu, tarihsel olarak ortaya çıkışı eskilere dayanan ve sonradan ortaya çıkan Başkanlık sistemindeki yürütme organı gibi önceden düşünülp tasarlanmış bir organ olarak değil,

⁴¹¹ Dty. bilgi için **bkz.** Teziç, 2016, 424-428.

⁴¹² Gözler, K., *Anayasa Hukuku*, s 369.

zaman içerisinde gelişme gösteren bir olguyu ifade etmektedir. Yani, hükümet, Parlamenter hükümet sistemi, malum olduğu üzere İngiltere’de uzun bir tarihi süreç geçirdikten sonra kendiliğinden ortaya çıkmış. XIII’üncü yüzyılda Monarka yönetim işlerinde yardımcı olmak üzere kendisi tarafından atanan *Privy Council* kurulmuş, daha sonra zamanla bu Council etkisini artırarak yürütmeye önemli yere sahip olmaya başlamıştır. 1700’lü yıllarında Charles I ve Charles II dönemlerinde, önemli işleri görüşmek üzere, önemli gördüğü ve güven duyduğu üyelerini toplantıya çağırarak görüşlerine başvururdu. Üyeler Kabine (Cabinet) adında küçük bir odada toplantılarını yürüttüğü için Kabine olarak anılmaya başlamışlardır. Kabine, Başbakan (Prime Minister) ve Bakanlardan (Ministers) oluşmaktadır.⁴¹³

Monark, o yıllarda Haklar Bildirisi (Bill of Rights-1689) gereği kanun çıkarmak, vergi belirlemek ve toplamak için Palamentonun onayına muhtaç olduğundan dolayı Kabinayı oluştururken Palamentonun güvenini alan kişileri seçmeye özen göstermeye başlamıştır.⁴¹⁴ Kabine, Avam Kamarasında çoğunluğa sahip olan siyasi partiden oluşur, Monark çoğunluğu sağlayan siyasi parti başkanı (liderini) Başbakan olarak seçer ve Avam Kamarasına karşı sorumludur. 1714 yılında tahta çıkan Alman Prensi George I, İngiliz dilini bilmediğinden dolayı Kabine toplantılarında yapılan tartışmaları anlamıyor ve zaman içerisinde Kabine toplantılarına katılmamaya başlamıştır. Alınan kararların bir özeti latince Monark’a, daha sonraları Başbakan olarak konumlanacak olan bir Bakan aracılığıyla iletiliyordu ve böylece Kabine Monarka karşı bağımsızlığını kazanmaya başlamıştır. İlerleyen yıllarda tahta geçen Monarkların siyaseten yeterli olmayışları ve Palamentonun gün geçtikçe etkin hale gelmesiyle Kabine de etkinliğini artıracaktır. Böylelikle günümüze kadar süre gelen hükümeti elinde bulunduran Kabine veya Bakanlar Kurulu halini almıştır.

Kabine hükümet mekanizmasına hakim bir organ olarak, Başbakanın Kabine içindeki hakimiyeti de söz konusudur. Teorik olarak Başbakan “*Primus inter pares*” yani eşitler arasında

⁴¹³ Kabine’nin İngilterede ortaya çıkması ve gelişim süreciyle ilgili detaylı bilgi için bkz. Gözler, K., *Anayasa Hukuku*, s. 252-255, 368-369; İngiliz hükümet sistemi konusunda detaylı bilgi için özellikle bkz. Klimovski, S., Karakamişeva, T., Spasenovski, A. (2017). *Sovremeni Politički Sistemi*. Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi – Skopje.

⁴¹⁴ Parlamenter sistemin oluşumunda, hukuk devletini oluşturan ilkelerin kanunen ele alınması ve insan haklarının genişletilmesi, Palamentonun üstünlük kazanması gibi konularda hayati önem taşıyan belgeler ve bilgiler için **bkz.** Göze, 2013, 469-510; Gözler, 2016, 242-256; Erdoğan, 2017, 453-460; Anayurt, 2018, 357-383; Teziç, 2016, 503-528; Doğan, İ., *İnsan Hakları*, s. 79-94; Keskinsoy, Ö. (2017). *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku*. (İkinci Baskı). İstanbul: Metropolis Yayınları, s. 259-296.

birinci konumda olmasına rağmen, pratikte hükümet gücünü elinde bulunduran Başbakandır. Söz konusu Kabine, zaman içerisinde yetkilerini artırıp günümüzde Bakanlar Kurulu şeklinde oluşum göstermiştir.

Sartori, hükümetin başıyla hükümetin diğer üyeleri arasındaki ilişkiyi üç gruba ayırarak incelemektedir. Birincisi, eşitsizler üzerinde birinci, ikinci grup, eşitsizler arasında birinci ve üçüncü grup ise eşitler arası birinci şeklinde tasnif etmektedir. Yazar’a göre, *eşitsizler üzerinde birinci*, parti lideri konumunda olan, parlamentonun oylaması sonucu düşürülmesi güç durumda bulunan ve kabineyi oluşturan üyeleri dilediği gibi atayan ve değiştirme gücüne sahip olan hükümetin başı niteliğini taşımaktadır. Bu da Başbakanın bakanlarını yönettiği ve onların üzerinde egemenliğe sahip olduğu anlamına gelmektedir. *Eşitsizler arasında birinci*, partisinin lideri konumunda olmasına gerek olmayan, parlamento tarafından güvensizlik oyuyla düşürülemediği ve kabine üyeleri görevden alınsa dahi Başbakanın görevde kalması yani Başbakan kabine üyelerini görevden alabilir ama üyeler Başbakanı görevden alması mümkün olmayan bir ilişki düzeni şeklinde tanımlamaktadır. Son olarak da, *eşitler arasında birinci*, kabinesiyle birlikte düşen, genellikle dayatılmış kabine üyeleriyle çalışmak durumunda olan ve kabine üyeleri üzerinde fazla denetimi olmayan başkandır tanımını yapmıştır.⁴¹⁵

Dünya geneli Parlamenter hükümet sistemini benimsemiş diğer ülkeler ve anayasaları gibi Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası da, “III. bölümde, Yürütme Organının Örgütlenmesi” başlığı altında 88’inci maddesinde “Makedonya Cumhuriyeti hükümeti, yürütme yetkisinin taşıyıcısı ve sahibidir. Hükümet, haklarını ve görevlerini Anayasa ve kanunlar çerçevesinde ve uygun olacak şekilde yürütmektedir” şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca, Anayasanın 89’uncu maddesine göre, hükümet yani Bakanlar Kurulu, Başkan ve Bakanlardan oluştuğunu ifade etmektedir. Makedonya Anayasası Başbakan terimini kullanmayıp, hükümet ya da Bakanlar Kurulu Başkanı terimini kullanmayı tercih etmiştir. Böylece, eşitler arası birinci konumunda olan Başbakandan daha geniş bir mana yüklemektedir ve bu şekilde Başbakandan daha güçlü ve etkin konuma sahip olduğunun bir başka ifade şekli olarak yorumlanmaktadır.⁴¹⁶

⁴¹⁵ Sartori, 1997, 139-140.

⁴¹⁶ Şkarikj, 2015, 908.

Başbakan ve bakanların seçilme yeterliliğine bakılacak olursa, saf parlamenter hükümet sisteminde Anayasalara dayanarak, yürütme yasamadan çıktığına göre, yani Bakanlar Kurulu milletvekillerinden oluştuğuna göre, milletvekilliği seçilme yeterliliğinin varlığı söz konusu olmaktadır. Diğer bir ifadeyle, milletvekili olamayan ve milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olmayan bir kimse Başbakan ve bakan olarak seçilmesi mümkün değildir.⁴¹⁷

2.1.2.2.1.1. Bakanlar kurulunun kurulması ve göreve başlaması

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası III. başlığı, madde 88 ila 97 ve Meclis İçtüzüğü'nün 109 ila 113 maddeleriyle Hükümetin seçilmesi ve göreve başlaması usulü belirtilmektedir. Hükümetin örgütlenmesi, yetkileri ve çalışmasına yönelik usul ise Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Kanunu (2002) ile düzenlenmiştir.

Öyle ki, 1991 Anayasasının 88'inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu (Hükümet), Başkan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Yapılan seçimlerin akabinde Meclisin oluşması ve çalışmaya başlamasıyla birlikte, Cumhurbaşkanı 10 gün içinde en çok oy alan daha doğrusu Meclis'te milletvekili çoğunluğuna sahip siyasi partinin göstereceği Başbakan adayına "Hükümeti kurma yetkisini vermek zorundadır."⁴¹⁸ Yetkinin tebliğ edildiği günden itibaren yirmi (20) gün içinde Başbakan adayı Kabine üyelerini ve Başbakanlık programını Meclise açıkladıktan sonra, çoğunluk oylamasıyla yani 61 milletvekilinin oyuyla Bakanlar Kurulu göreve başlamaktadır.⁴¹⁹

Eğer Başbakan adayı gerekli olan çoğunluğu sağlamayı başaramaz ise ve ya Kabinayı belirtilen süre içinde oluşturmayı başaramaz ise, süreç tekrarlanacaktır. Partilerden biri tek başına Hükümeti kurmaya yetecek çoğunluğa sahip değilse, Mecliste temsil edilen birden fazla siyasi partilerin bir araya gelmesiyle oluşturulan koalisyon aracılığı ile de gerekli çoğunluğa sahip olup Hükümet kurulabilmektedir. Bu durumlarda koalisyon partilerinin belirleyeceği kişi Başbakan seçilecektir.

⁴¹⁷ Bülent Yavuz eserinde, Bakanlar Kurulunu oluşturan Başbakan ve bakanların, Cumhurbaşkanı tarafından Meclis üyeleri arasından atanmaları lafzı ve hükümet kurmakla görevlendirme lafzı arasında farklılıklar olduğu ve yerinde bir hüküm olmadığını görüşünü savunmaktadır. Bu konuda bilimsel bir tartışma için **bkz.** Yavuz, B. (2008). *Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan*. Ankara: Asil Yayın, s. 205-209.

⁴¹⁸ M. C. 1991 Anayasası 90'ıncı maddesi, 1'inci fıkrası.

⁴¹⁹ M. C. 1991 A.Y., 90'ıncı maddesi, 2'nci ve 3'üncü fıkraları.

Makedonya Anayasası, Başbakan adayının hükümeti kuramaması durumunda ikinci en büyük çoğunluğa sahip siyasi parti adayına hükümeti kurma yetkisini verme konusunda herhangi bir düzenlemeye yer vermemiş, yani Cumhurbaşkanı'nın takdirine bırakılmış bir durum gibi gözükmektedir. Çünkü, koalisyon hükümetinin ön planda olduğu Makedonya'da, hükümeti kurmak için gerekli olan Meclis çoğunluğuna sahip olma adına siyasi pazarlıkların ve vaatlerin çok fazla gündeme geldiği bir ülkede, A siyasi partisi koalisyon kurmak için B partisini ikna edemez ise gerekli milletvekili çoğunluğuna sahip olamayacaktır. Ancak, A partisinden daha az milletvekiline sahip C partisi, nispeten daha az vekil sandalyesine sahip D ve B partileriyle ittifak kurup Meclis çoğunluğunu ellerinde bulundurup pekala hükümeti kurma potansiyeline sahip olabilmektelerdir. Ancak, bu şartlar altında Cumhurbaşkanı'nın hükümeti kurma yetkisini B partisine vermemesi durumunda böyle bir olasılık hiç başlamadan sona erecektir.

Bir diğer konu ise, birkaç teşebbüste bulunulması halinde hükümet kurulamamış ise çözüm mekanizması yani diğer ülkelerde olduğu gibi Meclisin feshedilmesi yönünde bir çözüm mekanizmasına açıkça yer verilmemektedir. Diğer bir ifadeyle, Meclis, Hükümeti kurmakta yeterli olamamışsa meşruiyeti tehlikeye gireceği için tekrar halkın hakemliğine başvurması gerekeceği düşüncesi doktrinde yer almaktadır.⁴²⁰

Meclis Başkanı, 3 gün içinde Cumhurbaşkanı ve milletvekillerini Başbakan adayı hakkında bilgilendirir (İçtüzük madde 110). Bakanlar Kurulunun oluşacağı bakanlar liste önerisi⁴²¹ yazılı olarak Başbakan adayı tarafından Meclis Başkanlığına sunulmaktadır. Meclis Başkanı, Bakanlar Kurulu önerisi ve programını derhal milletvekillerine gönderir, en geç, Bakanlar Kurulu'nun seçilmesini konu alan oturumun yapılmasından 10 gün önce olarak belirtilmiştir. Oturum tarihi ise, önerinin Meclis Başkanlığı tarafından kabul edildiği günden itibaren 15 gün içinde yapılmaktadır.⁴²²

Meclisin hükümeti seçeceği oturumda Başbakan adayı, söz alarak uygulanması öngörülen hükümet programını detaylıca açıklar ve Bakanlar Kurulunu oluşturacak olan kadroyu

⁴²⁰ Bu konuda koyulmuş olan teşhisler Svetomir Şkarikj'in görüş ve tavsiyeleri gözönünde bulundurularak yapılmıştır. Ayrıntı için bkz. Şkarikj, 2014, 372-373.

⁴²¹ Bakanlar Kurulu önerisi, Başbakan adayının ve bakan adaylarının adı ve soyadları ile birlikte sahip oldukları özellikleri belirten biyografi yazısından oluşmaktadır.

⁴²² MC Meclis İçtüzüğü, Madde 111.

milletvekilleriye tanıtır.⁴²³ Ancak, hükümet Meclis tarafından seçildiğinden dolayı, Başbakan adayının Bakanlar Kurulunu oluştururken, Meclis tarafından kabul gören kişilerin olmasına özen göstermesi gerekmektedir.

Toplam milletvekili sayısının çoğunluk oyuna ihtiyacı olan Başbakan adayının hükümeti kurması konusunda anayasa böyle bir kısıtlama getirmiş olup aynı kısıtlamayı herhangi bir bakanı görevden alabilmesi konusunda da Cumhurbaşkanı onayına tabi tutmasından kolayca anlaşılmaktadır.⁴²⁴ Diğer bir ifadeyle Bakanlar Kurulu üyesini değiştirmek isteyen Başbakan, Cumhurbaşkanıyla anlaşarak (konsensüs sağlayarak) bunu yapabilme hakkına sahiptir.⁴²⁵

Hükümetin seçilmesi azami iki gün sürmesi öngörülen Meclis tarafından tek oturumda yapılmaktadır. Açık oylama usulüyle yapılan hükümet seçimi, Kabinenin bütününe kapsamaktadır. Toplam milletvekillerin oy çoğunluğuyla hükümet kurulmakta ve yemin törenine geçilmektedir.

Yemin töreninde Başbakan ve Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlar tek tek yemin etmek zorundadır. Yemin metni şu şekildedir: “*Bakanlık görevimi bilinçli ve sorumlu bir şekilde yerine getireceğimi ve Makedonya Cumhuriyeti Anayasasına ve kanunlarına saygı göstereceğime yemin ederim*” şeklinde beyan verilmektedir.⁴²⁶ Meclis Başkanı, Hükümetin seçilmesiyle ilgili Cumhurbaşkanıyı bilgilendirir ve bu şekilde Makedonya Cumhuriyeti Hükümeti seçilmiş olup göreve başlamaktadır.

Anayasa hukukunda belli ilkelere bağlı olarak hükümetler birkaç tasnife tabi tutulmaktadır. Parlamenter hükümet sistemlerinde, parlamentonun çoğunluğuna bağlı seçilen ve göreve gelen hükümetler siyasi hükümetler kategorisinde yer almaktadır. Buna bağlı olarak homojen ve heterojen yapıdaki hükümetlerden söz edilmektedir, diğer bir ifadeyle, tek parti çoğunluğuna dayanan hükümetler homojen, birden çok siyasi partinin bir araya gelmesiyle oluşan hükümetler ise heterojen ya da koalisyon hükümetleri olarak tasnif edilmektedirler.⁴²⁷

⁴²³ Şkarikj, S., Siljanovska, G. (2009), *Ustavno Pravo*, s. 676; Şkarikj, 2015, 902-903.

⁴²⁴ Klimovski, Deskoska, Jovanovska, 2012, 447.

⁴²⁵ Ananiev, J. (2015). *Politički Sistem*. Ştip: Univerzitet Goce Delçev-Ştip, s. 95.

⁴²⁶ Makedonya Cumhuriyeti Meclis İçtüzüğü Başlık VII, madde. 119, fıkra 1, Ülkenin resmi (Makedonca) dilinde yemin metni şu şekildedir: “*Изјавувам дека функцијата ќе ја вршам совесно и одговорно и ќе го почитувам Уставот и законите на Република Македонија*”.

⁴²⁷ Şkariç, Siljanovska, 2009, 677.

Yukarıda hükümetin nasıl ve hangi usülle kurulduğunu görmüştük, ancak Makedonya gibi nüfusu az ve çok etnik kültüre sahip bir ülkede bir siyasi partinin tek başına salt çoğunluğu alarak hükümet kurması neredeyse imkansız bir durumdur. Bundan dolayı, bağımsızlığını kazandığı günden ve bu sebeple demokrasinin temel ilkelerinden olan çok partili sisteme geçmesiyle birlikte koalisyon hükümetleri gündeme gelmiş ve hala aktüelitesini koruyan bir durumu ifade etmektedir. Heterojen hükümet ya da “*Koalisyon Hükümeti*” kavramı, Makedonya Cumhuriyeti anayasal ve siyasal düzeni bakımından önemli bir durumu ifade ettiğinden dolayı, bu konunun üzerinde durmakta fayda olacaktır. Çok partili sistemlerde tek başına Meclis çoğunluğuna sahip olacak ve Hükümeti kurabilecek siyasi parti sayısı neredeyse yok denilecek düzeydedir. Bu durumda Hükümetin kurulması partiler arası koalisyonlara dayanmaktadır.⁴²⁸

Koalisyon hükümetlerine istikrarı sağlamakta güçlük çeken, gerçekleştirilmesi zor vaatler veren ve zayıf hükümetler olarak görülmektedir. Partilerin sıkı disiplinle yönetilmesi istisna olarak koalisyonların daha uzun ömürlü olabileceği, ancak partilerin disiplinsiz olmaları durumunda koalisyonların çabuk kurulup çabuk bozulacağı ve ülke siyasetinin sıkça hükümet buhranlarına sahne olacağı yönünde görüş mevcuttur.⁴²⁹ Bu görüşe yakın bir düşünce de Sartori’ye aittir. Sartori, istikrarlı hükümeti tanımladığı kısımda koalisyon hükümetlerinin ilk altı ay içinde icraatlerde bulunduğunu ve sonrasında hareketsiz kalarak gemiyi batırmamaya gayret gösterdiklerini ifade etmektedir.⁴³⁰

Diğer taraftan, Huntington ve Coleman gibi bazı yazarlar, refah seviyesi ile demokrasi seviyesi arasında anlamlı bir ilişki olduğunu ifade etmişlerdir.⁴³¹ Refahı artırmak için ise, bazı durumlarda farklı görüşlerde de olsa partilerin birlikte hareket etmesi ülke çıkarlarıdır. İmkân ve kabiliyetleri artırmak için çatışmadan çok iş birliği ön plana çıkarılmalıdır şeklinde fikirler de mevcuttur.⁴³²

⁴²⁸ Koalisyon hükümetlerine ilişkin makale çalışması için bkz. Richard, A. (1 March, 2010), “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, *American Journal of Comparative Law*, 2010/57, s. 531-578. Bu konudaki önemli değerlendirme ve öneriler için şu kaynağa özellikle bkz. Akartürk, E. A. ve Küçük, T. S. (2021), *Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem (Teori ve Uygulama)*, Ankara: Adalet Yayınevi,

⁴²⁹ Göze, 2013, 510.

⁴³⁰ Sartori, 1997, 151-152.

⁴³¹ Diamond, L. (March/June1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. *American Behavioral Scientist Review*, 35 (4/5), s. 450-499.

⁴³² William, H. R. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. Yale University Press, New Heaven and London, s.243.

Siyasi istikrar bakımından önemli olan konu, koalisyonların kimler arasında yapıldığı ve hangi amaçlarla kurulduğunun felsefesidir. Öyle ki, dünyada da genel olarak koalisyonların “oluşumu” (farklı ideolojideki partilerin iş birliğiyle iktidara gelme amacı) ve koalisyonların “istikrarı” konularının, devamlılık arz eden tek bir süreç olarak değerlendirildiği gözlemlenmektedir.⁴³³

Turhan, üç tür koalisyon hükümetinin uygulanma alanı bulduğu şeklinde bir tasnifte bulunmaktadır. Bunların birincisi, parlamentodaki bütün siyasi partilerin katılımını öngören milli koalisyon, ikincisi, bir parti kanadının başka bir partiyle birleşmek amacıyla kurduğu koalisyon (daha sonra tek parti altında birleşim gösteren koalisyon tipi) ve üçüncü koalisyon hükümeti tipi olarak iki veya daha çok siyasi partinin tek başına hükümet kurmaya yetecek çoğunluğu elde edememeleri nedeniyle oluşturduğu koalisyonlar olarak bir sınıflandırma öngörmektedir.⁴³⁴ Bu görüşten yola çıkarak Makedonyadaki hükümet koalisyonlarının üçüncü grupta öngörülen hükümeti kurmaya yönelik gereken çoğunluğu sağlama adına kurulan koalisyonlar grubunda yer aldığı söylenebilir. Turhan, devamında, iki veya daha çok partinin hükümet kurmaya yeter çoğunluk elde edememeleri nedeniyle başvurulmuş koalisyon türünün nispi temsil seçim sistemini uygulayan çok partili sisteme sahip ülkeler için normal ve çözüme yolu olabileceği görüşünü savunmaktadır.⁴³⁵

Koalisyonların kurulması aşamasında temel unsur ve düşüncelerin neler olduğu konusu netlik kazanmamasıyla birlikte, siyasi partilerin iş birliğiyle kamu yararını gözeterek ve halkın çıkarları doğrultusunda görev yapan Hükümetlerin de kurulabileceği, demokratik rejimin olmazsa olmaz ilkelerden olan seçimler ve birden fazla siyasi partinin yer alması demokrasi düzeyinin artmasına zemin hazırlamaktadır. Bunun en tipik örnekleri Hollanda, Belçika, İngiltere, Finlandiya, İrlanda, Lüksemburg, Norveç gibi gelişmiş batı ülkeleridir. Makedonya siyasi tarihinde 1991-2017 yılları arasında gerçekleşmiş olan koalisyon hükümetleri hakkında detaylı bir analiz başlığın son kısmında anlatılmaya çalışılacaktır.

⁴³³ Koalisyonlar hakkında bkz. Geoffrey, P. (1986). *An Inductive Theoretical Framework for Coalitional Behaviour: Political Parties in Multi-Dimensional Perspective in Western Europe*. Coalitional Behaviour in Theory and Practice. Der. Geoffrey Pridham, Cambridge University Press, Cambridge.

⁴³⁴ Turhan, M., *Hükümet Sistemleri*, s. 75.

⁴³⁵ A.g.e., s. 76.

Bir diğer ayrım da, tek parti ya da koalisyona dayalı olarak hükümetin hiçbir şekilde kurulması sonucu meydana gelen bu kriz dönemlerinde merkezi hükümet ve politik olarak tarafsız hükümetlerin kurulması da söz konusu olabilmektedir. Birinci durumda, bütün siyasi partilerden katılan siyasilerin oluşturduğu hükümet olarak tanımlanmaktadır. İkinci hükümet profilinde ise, siyasi tarafsızlığa sahip kişilerden oluşan hükümetin gayesi mevcut siyasi krizden ülkeyi çıkarmak olup aynı zamanda halk birliği veya demokratik birlik hükümeti ismiyle de bilinmektedir.⁴³⁶

Diğer taraftan, Bulgaristan Cumhuriyeti 1991 Anayasasının da öngördüğü “işgüder hükümetin” mevcudiyeti söz konusudur. Doktrinde, herhangi bir sebepten ötürü Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi durumunda, Cumhurbaşkanı yeni Bakanlar Kurulunun kurulmasına kadar eksi kabinenin görevde kalmasını istemesi şeklinde ifade edilmektedir. Zaruri bir durumu ve bu durumdan çıkış çözümlemesi olarak öngörülmüş olan işgüder hükümet, rutinin dışına çıkmayarak, günlük ve ivedilik arz eden konularda karar alması yönündeki düzenlemelere hak tanınmaktadır.⁴³⁷ Benzer bir biçimde, Bulgaristan Anayasası, siyasi kriz dönemlerinde yeni hükümet kurulana kadarki zaman zarfında, bürokraside görev yapan ve kanun gereği siyaseten tarafsız ve bağımsız olmak zorunda olan kişiler işgüder hükümeti oluşturmaktadır. Yapılan seçimler sonucu hükümet kurulamazsa Cumhurbaşkanı işgüder hükümeti oluşturup tekrardan seçim yapılmasını istemektedir.⁴³⁸

Makedonya Cumhuriyeti ise, Başbakanlık Teşkilatı Kanunu XIII’üncü başlığında (43-51 maddeleri) “geçici hükümet”⁴³⁹ modelini öngörmektedir. Erken seçimlerin yapılmasından yüz (100) gün önce, mevcut hükümet Meclise istifasını sunduktan sonra, seçimlerin yapılması ve yeni kabinenin göreve başlamasına kadar olan süre zarfında görev yapacak olan geçici Bakanlar Kurulu Meclis tarafından onay alıp göreve başlamaktadır (Başbakanlık Teşkilatı Kanunu 43’ncü maddesi). Meclis, en çok oy almış siyasi partinin önereceği kişiyi Başbakan olarak seçer ve Başbakan

⁴³⁶ Şkarikj, Siljanovska, 2009, 677-678.

⁴³⁷ Yavuz, B. (2008). *Parlamentar Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası’nda Başbakan*. Ankara: Asil Yayın, s. 194-195. İşgüder hükümet kavramıyla ilgili ayrıca bkz. Turhan, M., *Hükümet Sistemleri*, s. 73-75.

⁴³⁸ Bulgaristan Cumhuriyeti 1991 Anayasası 119’uncu maddesi (Конституция На Република България) Bulgar Anayasası orjinal metin erişimi: URL: <https://www.parliament.bg/bg/const> S.E.T. (02.01.2020)

⁴³⁹ Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Teşkilatı Kanunu XIII’üncü başlığı, 43. maddesi “преодна Влада за спроведување на избори на пратеници” adı altında geçici hükümetin seçilmesini öngörmektedir. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası 114. Maddesi, Seçimlerde geçici Bakanlar Kurulu Başlığı altında geçici hükümet konusu düzenlenmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Yavuz, 2008, 192-193.

Bakanlar Kurulunu oluşturacağı sırada İçişleri Bakanlığı ve İş ve Sosyal Politikalar Bakanlığı görevlerine en çok oy almış muhalefet partisinin önerdiği kişileri seçmek zorundadır. İçişleri Bakanı, Bakanlık bünyesindeki 15 kişilik bir kontenjan üzerinde değişiklik yapma hakkına sahiptir.

Bunların yanı sıra, Maliye Bakanlığı, Tarım, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Bilişim Toplumu ve Kamu İdaresi Bakanlığı en çok oy almış olan muhalefet partisinin göstereceği adaylar göreve seçilmiş olacaklardır. Geçici hükümete Başkanlık yapacak olan adayın eski Başbakanın göstereceği aday olmasının yanında, denetim ve denge sağlanması açısından, muhalefet kanadının göstermiş olduğu adaylardan oluşan bakanlıkları ve bakanların işleyişlerini denetlemek amacıyla, bakanlıklara “*bakan vekili*” seçilmektedir.

Bakanların yapacakları her idari işlem ve alınacak her kararda bakanların yanı sıra bakan vekilinin de imzasına ihtiyaç vardır. Aksi halde alınan bütün kararlar ve yapılan işlemlerin hukuki sonuç doğurmayacağı kanunla açık bir şekilde belirtilmiştir. Mevcut bakan seçimlere yönelik bir karar almışsa bakan vekili görüş ayrılığı içerisinde bu karara itirazını Devlet Seçim Kuruluna (DSK) yapar. DSK, konuyla ilgili kararını 24 saat içerisinde almak zorundadır ve alınan bu karar nihai karar niteliğini taşımaktadır. Eğer mevcut (aktüel) bakan, kamu idaresine yönelik karar almışsa ve bakan vekili bu karara itiraz etmişse İdare Mahkemesine dava açma hakkına sahiptir.⁴⁴⁰

Diğer taraftan, kurulan bu geçici hükümet hiçbir şekilde devletin mali imkanlarını seçim kampanyası döneminde kullanmaması gerekmektedir. Ancak zaman zaman özellikle 2014 seçimleri öncesinde kurulan geçici hükümetin kanuna pek fazla uymayarak seçmenlere birtakım vaatlerde bulunmaktan geri durmadığı gözlemlenmişti.⁴⁴¹ Aslında, geçici hükümetin görevi günlük, rutin ve ivedilik arz eden işler hakkında kararlar almak ve seçimlerin hakkaniyet, tarafsızlık ve şeffaflık ilkelerine uygun şekilde yapılmasına zemin hazırlamaktır.

Bu şekilde erken seçimlerin söz konusu olması durumunda, Makedonya Anayasal düzeninde geçici hükümet modelini öngörerek yapılacak olan seçimlerin meşruiyetine gölge düşmemesi için tarafsız ve bağımsızlık ilkelerine uygun hareket eden bir kabine modelini kanun düzeyinde düzenlemektedir.

⁴⁴⁰ Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Teşkilatı Kanunu, 46, 47, 48’inci maddeleri.

⁴⁴¹ Şkarikj, 2015, 904-905.

Makedonyadaki Cumhuriyeti siyasi tarihinde yer almış koalisyon hükümetlerine bakılacak olursa, bilindiği üzere ülke sınırları içerisinde birden çok etnik ve dine mensup toplulukların yaşadığı ve bu toplulukların hakları ülke anayasasıyla koruma altına alındığı açıktır. Durum böyle olunca, bu toplulukları Mecliste temsil eden milletvekilleri temsil ettikleri topluluklara faydalı işler ve projeler önermektedir. Doğal olarak, Meclis üyeleri de birbirinden farklı etnik unsurların temsilcilerinden oluşmaktadır. Hükümetin kurulması toplam milletvekillerin çoğunluğunu yani mevcut 120 milletvekilinin 61 oyunu gerektirmektedir. Bundan dolayı da genellikle bu oy çoğunluğunu tek bir siyasi partinin tek başına almış olması çok güç bir olayı teşkil etmektedir.

Özellikle, 1991 yılından sonra Makedonya'nın bağımsızlığını ilan etmesiyle, çok partili sistemin de getirisi olarak, toplumun her kesimini temsil etmek için çok sayıda siyasi parti de siyasal düzende yerlerini almıştır. Birkaç partiden oluşan koalisyonlardan, Meclise girmeyi başaran bütün siyasi partilerden oluşan (kriz durumlarından çıkmaya yönelik kurulan koalisyonlar) geniş koalisyonlara varıncaya kadar Makedonya siyasi hayatı birçok koalisyon tipine tanıklık etmiştir.

Konumuz itibarıyla 1991 yılından günümüze kadar olan süre zarfı içinde yani 2018 yılına kadar, Makedonya Cumhuriyetinde 13 hükümet görev yapmıştır.⁴⁴² Kurulan birinci hükümet 21 Mart 1991 yılında işgüder hükümet olarak, ekseriyetle ülkenin bilim adamlarından oluşmaktaydı. 22 üyeden oluşan Bakanlar Kurulu'na Bilimler ve Sanatlar Akademisi üyesi olan Nikola Klyusev başkanlık yapmıştır. VMRO-DPMNE, SKM-PDP, SRS ve SPM olmak üzere dört siyasi parti tarafından kurulan geçici hükümet on altı ay görev yaptıktan sonra seçimler düzenlenmiş ve Anayasaya uygun olarak seçimler düzenlenerek, Meclis çoğunluğuna sahip ikinci hükümet 4 Eylül 1992 yılında göreve başlamıştır.⁴⁴³ Bu hükümet de dört siyasi partinin koalisyonuyla Bakanlar Kurulu göreve başlamıştır. Bunlar, SDSM, PDP, LP ve SP partileridir. Belirtmek gereken konu ise, dönemin Başbakanı Branko Crvenkovski 29 yaşında Başbakan olması sebebiyle Avrupa'nın en genç Başbakanı ünvanına sahip olmuştur. 20 Aralık 1994 yılında SDSM, LP ve SPM partilerinden ortaya çıkan "Soyuz za Makedoniya" koalisyon hükümeti üçüncü hükümeti ifade etmektedir. Aynı

⁴⁴² 1991 yılından günümüze kadarki sürede kurulmuş olan hükümetlerle ilgili şu kaynaklara bkz: Kitanovski, L. (1996). *Podelba na Vlasta*. Skopje: Aniskop Peçat; Siljanovska, D. G. (2009), *Ustavno Pravo*, Skopje: Kultura Press.

⁴⁴³ Makedonya Cumhuriyetinde kurulmuş ve fââl olan siyasi parti listesi ve koalisyon hükümetleri için bkz.: https://old.sec.mk/arhiva/1998_Parlamentarni/html/registirani_politi_ki_partii.htm; Ayrıca, Mojanovski, T. C. (1996). *Socijalni i Politički Profil na Političkite Partii vo Makedonija*. Skopje: Liber Press; Škarikj, 2015, 597-606.

şekilde, Aralık 1998 yılında kurulan dördüncü hükümet de, VMRO-DPMNE, Demokratska Alternativa ve DPA partilerinden oluşan “*Koalicija za promena*” koalisyonu ile kurulmuştur. 2001 siyasi krizinden ve ülkenin yaşamış olduğu etnik çatışmalardan sonra siyasi sahneye yeni kurulan partilerin katılımıyla 2002 yılının Kasım ayında, SDSM, LDP ve DUI partilerinden oluşan koalisyonla beşinci hükümet kurulmuştur. Kurulan hükümet, 2001 yılında etnik gerilimlerin son bulması için yapılmış olan Ohri Çerçeve Antlaşmasına uygun şekilde adımlar atıldığı yönündeki övgülere sahiptir. Buna binaen 72 Meclis üyesi olumlu yönde oy kullanarak hükümete güvenini göstermiştir.

Dönemin başbakanının Cumhurbaşkanı seçilmesiyle Temmuz 2004 yılında yeni hükümet kısa dönem görevde kalmış ve Aralık 2004 tarihinde ise SDSM liderliğinde yedinci hükümet görev yapmıştır. Sekizinci hükümet, 2006 yılında, Nikola Gruevskinin başkanlığındaki VMRO-DPMNE partisinden kurmuş olduğu geniş koalisyonla kurulmuştur. Hükümetin ortaklığını, DPA, NSDP, SPM, LPM, DOM ve PEİ partileri oluşturmaktaydı.

Dokuzuncu hükümet, 2008 erken seçimlerinde, en yüksek oya sahip, Makedon halkını temsilen VMRO-DPMNE partisi ve Arnavut halkını temsilen BDI partilerinin koalisyon ortaklığıyla kurulmuş olan hükümet, iki başlı Bakanlar Kurulu kavramını gündeme getirmişti. Öyle ki, bu durum 2011 yılında yapılan erken seçimlerde ve gelecek yıllarda da aynı şekilde devam etmiştir.⁴⁴⁴ 2016 yılına kadar bu durum devam etmiş, 2016-2017 yılında, bir önceki hükümetin hukuki sorumluluğunu tespit etmek ve yeni seçimlere hazırlık yapması amacıyla geçici (teknik) hükümet kurulmuş daha sonra 2017 yılında SDSM, BDI ve diğer etnik azınlıkları temsil eden birçok siyasi partinin katılımıyla yeni koalisyon hükümeti kurulmuştur.

Verilen bu teknik bilgilerden de anlaşılacağı üzere, Makedonya siyasi tarihi koalisyon hükümetleriyle dolu olduğu aşikardır. Bundan dolayı koalisyonla kurulan hükümet kavramı Makedonya için hayati öneme sahiptir.

2.1.2.2.1.2. Bakanlar kurulunun yapısı, görev ve yetkileri

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'nın 88'inci maddesine göre, kolektif karar organı olan Bakanlar Kurulu, devletin yürütme işlevinin fiilen sahibi ve sorumlusudur. Bakanlar Kurulu

⁴⁴⁴ Şkarikj, 2015, 918.

yürütme işlevini Anayasa ve kanunlara aykırılık teşkil etmeyecek şekilde yürütmektedir. Kurula başkanlık eden Bakanlar Kurulu Başkanı başkanlığında toplanmaktadır. Makedonya Anayasası, 89’uncu maddesi, Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası 125’inci maddesi, Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası 108’inci maddelerine göre Hükümet Başkanı (Претседател на Влада) kavramı kullanılmış olup Başbakan kavramı kullanılmamıştır.⁴⁴⁵ Başbakan değil de Hükümet Başkanı kavramının kullanılması hukukçular tarafından yürütme organının ağırlığına eşdeğer ve bu ağırlığı ifade etmesi açısından önemli olduğu ve Başkan kavramının tercih edildiği yönünde görüş belirtmektedirler.⁴⁴⁶ Metnin ilerleyen kısımlarında Bakanlar Kurulu Başkanı kavramına eşit ve doktrindeki karşılığı olan Başbakan kavramı kullanılacaktır.

Anayasasının 89’uncu maddesi, 2’nci fıkrasında Makedonya Cumhuriyeti hükümeti yani başbakanın ve bakanların milletvekili olmaları yasaklanmaktadır. Diğer bir anlatımla, Parlamenter hükümet sistemlerinde kural olarak bakanlar genellikle parlamento üyeleridirler. İlke gereği, parlamenter sistemin karakter özelliği, bakanların çoğunun parlamento üyesi olmasını süreklilik ve tutarlılık açısından zorunlu kılmaktadır. Parlamentarizmin doğup geliştiği İngiltere’de, yasal düzenleme olmamasına karşın uygulamada, bakanların çoğu Avam Kamarası ya da Lordlar Kamarası üyesidir. Anayasa teamülü gereğince ise, başbakan ve önemli bakanların Avam Kamarası üyeleri olması gerekmektedir.⁴⁴⁷ Diğer taraftan, İsveç Anayasasına göre, bakanların üçte biri (1/3) kadar bir kısmı Meclis dışından olması gerekmektedir.

Aralarında Makedonya’nın da bulunduğu Hollanda, Lüksemburg ve Norveç gibi ülkelerde ise Anayasaları tarafından bakanların Meclis üyesi olması yasaklanmıştır. Öyle ki, 1991 Anayasasının 89’uncu maddesi, 2’nci fıkrasında Makedonya Cumhuriyeti başbakanı ve bakanların milletvekili olmaları yasaklanmaktadır.

Bakanların belli bir kısmının veya hiçbirinin parlamento üyesi olup olmaması şartı parlamenter sistemden sapma olarak ortaya çıkmayacaktır. Burada, parlamentarizm açısından asıl

⁴⁴⁵ Makedonya Cumhuriyeti Anayasası web: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>
Sırbistan Cumhuriyeti Anayasası web: http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf
Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası web: <https://www.parliament.bg/bg/const> S.E.T. (03.01.2020)

⁴⁴⁶ Markoviç, 2012, 339.

⁴⁴⁷ Turhan, M., *Hükümet Sistemleri*, s. 54.

önemli ve karakteristik özelliği olan konu, bakanların parlamento karşısında siyasi sorumluluğu olup olmaması konusu olduğu kanaatindeyiz.⁴⁴⁸

Anayasa 89'uncu maddesiyle başbakan ve bakanlara dokunulmazlık tanınmaktadır. Önceleri, dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin kararı hükümet vermektedir. Ancak bunun parlamentarizmin felsefesine aykırı olduğu kısa sürede fark edilmiş ve yapılan değişiklikle Bakanlar Kurulu dokunulmazlığının kaldırılması kararın Meclise ait olduğu şeklinde düzeltilmiştir.⁴⁴⁹

Makedonya Anayasası ve Başbakanlık Teşkilatı Kanunu Bakanlar Kurulu bünyesinde iki tür bakanlıkların daha doğrusu bakanların bulunduğunu belirtmektedir. Buna uygun olarak doktrinde de bakanlıklar, bakanlık sahibi bakanlar ve bakanlık sahibi olmayan bakanlar olarak tasnif edilmektedir. Bakanlık sahibi bakanlar (bakanlıklar), tüzel kişiliğe sahip olup, devletin üstlenmiş olduğu ülke geneline yayıldığı kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümlerini ifade etmektedir. Bu bölümlerin herbirinin başında birer bakan bulunmaktadır.

Bakanlık sayıları ülkeden ülkeye ve dönemsel değişim göstermekle birlikte Makedonya'da da dönemsel değişiklikler göstermekte olup en son yapılan düzenlemelerle, aktüel olarak 16 bakanlık (İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Siyasi Sistem ve Topluluklar Arası İlişkiler Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Eğitim ve Bilim Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Tarım, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Bilgi Toplumu ve İdare Bakanlığı, Yerel Yönetimler Bakanlığı, İş ve Sosyal Politika Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Çevre ve Şehir Planlama Bakanlığı), bakanlık sahibi olmayan 8 bakan (İletişim, Hesap Verebilirlik ve Şeffaflıktan Sorumlu Bakan, Diasporadan Sorumlu Bakan, Yabancı Yatırımlardan Sorumlu Bakan (3 Bakan aynı alanda görev yapmaktalar), Yerli İşletmeler İçin Yatırım Ortamını İyileştirmek Üzere Düzenlemenin Uygulanmasından Sorumlu Bakan, Romanların Durumunu İyileştirme Stratejisinin Uygulanmasından Sorumlu Bakan) ile birlikte, bakan sayısı 24'e yükselmektedir. Diğer taraftan, Başbakanlık bünyesinde 43 organ görev yapmaktadır.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ A.g.e., s. 55. Şkarikj S., *Ustavno Pravo*, s. 896.

⁴⁴⁹ Anayasal Kanun Değişikliği No. XXIII ile Anayasa'nın 89. maddesinin 3.fıkrası değiştirilmektedir. „Службен весник на РМ“ бр. 107/05. Dokunulmazlıkların kaldırılmasıyla ilgili bkz. Şkarikj, 2014, 658.

⁴⁵⁰ Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Resmi Sitesi, bilgi için bkz.: <https://vlada.mk/vlada-ministerstva?ln=mk>

Bakanlık sahibi olmayan bakanlar (minister without portfolio), Makedonya anayasal düzeninde de bazı ülkelerde olduğu gibi, öngörülmektedir. Bu makamlar teşkilatı olmayan yani kamu hizmeti olmayan kurumları teşkil etmektedir. 2011 öncesi Türkiye anayasal düzeninde başbakan yardımcıları, bakanlıksız bakan sıfatına sahiptiler.⁴⁵¹ Önem arz eden husus ise, bu bakanların da kamu hizmeti veren bakanlardan farksız olarak Bakanlar Kurulu üyesi olmalarıdır. Dolayısıyla, Meclise karşı Bakanlar Kurulunun sahip olduğu siyasi sorumluluk yükümlülüğü altına bu bakanlar da girmektedir.

Bakanların yanı sıra başbakan yardımcılığı görevleri de mevcuttur. Başbakan yardımcılığı idare örgütü olmayan bir makamı ifade etmektedir. Bunların, hizmet birimine sahip olmadıklarından ötürü kendine özgü teşkilatları da bulunmamaktadır.⁴⁵²

Makedonya Cumhuriyeti başbakan yardımcıları, Başbakan tarafından seçilen kişilerdir. Tamamen başbakanın inisiyatifinde olan başbakan yardımcılığı mevkisine aynı zamanda bakanlık yapan kimse de getirilebilmektedir. Örnek olarak verecek olursak, şu an mevcut dört (4) Başbakan yardımcısı bulunmaktadır, bunların ikisi aynı zamanda bakanlık görevinde bulunmakta, diğer iki yardımcı ise ekonomiden sorumlu Başbakan yardımcısı ve Avrupa Birliğinden sorumlu Başbakan yardımcısı görevlerini yürütmektedirler.

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkilerine bakıldığında, diğer parlamenter hükümet sistemlerinde olduğu gibi epey geniş yetkilerin yer aldığını belirtmek mümkündür.

1991 Anayasası'nın 91'inci maddesi Bakanlar Kurulunun yetkilerini düzenlemektedir. Bu yetkiler şu şekilde sıralanabilir:

- “ - Meclisin kanunların ve diğer düzenlemelerinin uygulama politikasını belirler ve bunların uygulanmasından sorumludur;
- Meclis tarafından kabul edilen kanunları, ulusal bütçeleri ve diğer düzenlemeleri önerir;
- Cumhuriyet'in mekansal planını önerir;
- Cumhuriyetin rezervleri hakkında kararlar önerir ve uygulamasından sorumlu olur;

Başbakanlık bünyesinde görev yapan bu 43 organ listesi ve detayları için bkz. <https://vlada.mk/organi-vo-sostav>

⁴⁵¹ Gözler, 2016, 371.

⁴⁵² Teziç, 2016, 437.

- *Kanunların uygulanmasına ilişkin tüzük ve diğer düzenlemeleri yapar;*
- *Bakanlıkların ve diğer idari organların iç organizasyonu ve işleyişi için ilkeler belirler, çalışmalarını yönetir ve denetler;*
- *Kanun teklifinde bulunma hakkına sahip diğer yetkililer tarafından Meclis'e sunulan kanun teklifleri ve diğer düzenlemeler hakkında görüş bildirir;*
- *Devletlerin ve hükümetlerin tanınmasına karar verir;*
- *Yabancı devletlerle diplomatik ve konsolosluk ilişkileri kurmak;*
- *Yabancı devletlere diplomatik ve konsolosluk misyonları açmak için kararlar alır;*
- *Yabancı devletlerde Makedonya Cumhuriyeti temsilcilerinin atanmasını teklif eder diplomat ve konsolosluk başkanlarını atamak;*
- *Cumhuriyet savcısı önerir;*⁴⁵³
- *Anayasa ve kanunla belirlenen kamu ve diğer üst düzey yöneticileri atar ve görevden alır ve Anayasa ve kanunla belirlenen diğer görevleri yapar.”*

Diğer taraftan, Başbakanlık Teşkilatı Kanunu hükümetin görev ve yetkilerini II'nci başlık altında detaylı bir biçimde genişleterek düzenlemektedir. Kanunun 8'inci maddesine göre hükümetin görev ve yetkileri şunlardır:

- “ - *Kalkınma ve ekonomi politikasını belirler;*
- *Savunma ve güvenlik alanında faaliyet programı oluşturur ve uygular;*
- *Serbes ekonomi özgürlüğü ve girişimciliği destekleme amacıyla önlemler alır ve ekonominin tekel durumuna karşı önlemler alır;*
- *Ekonomik ilerlemeyi ve daha adil ekonomiyi teşvik eder, bölgesel ve az gelişmiş bölgelerdeki ekonomilerin daha hızlı gelişimini destekler;*
- *Yabancı sermayeyle yapılacak yatırımlar için strateji belirler;*
- *Kanuna uygun olacak şekilde bütçenin devlet sermayesinin tasarrufuna ve kullanımına karar verir;*

⁴⁵³ Yapılan XXIV No'lu Anayasa Kanunu Değişikliği ile, Cumhuriyet Savcılığı Kurulunun tavsiyesi üzerine Makedonya Cumhuriyeti Başsavcısı önermektedir. Bu değişiklik, Makedonya Cumhuriyeti Anayasası'nın 91. Maddesinin 12. fıkrası yerini almaktadır. „Службен весник на РМ“ бр. 107/05; R.G., No. 107/05.

- *Bilimsel ve teknolojik gelişimi teşvik eder;*
- *Avrupa Birliği ve Kuzey Atlantik gibi uluslararası kuruluşlar ile ilgili entegrasyonu için önlemler alır ve strateji geliştirir;*
- *İnsan hak ve özgürlükleri ile vatandaşların hakları konusunda, koşulları takip edip analiz çalışmaları yapar;*
- *Sivil toplum kuruluşlarının gelişimini teşvik eder;*
- *Vatandaş haklarının kullanımı, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve insan kaynakları haklarına yönelik koşullar yaratır ve önlemler alır;*
- *Sosyal koruma ve vatandaşların sosyal güvenliğini korumak için önlemler alır ve kanunla belirlenen faaliyetlerde bulunur.”*

Yukarıda detaylıca belirtilmiş olan görev ve yetkilere istinaden hükümet, yürütme işlevini ve devletin milli politikalarını gerçekleştirmektedir. Bu anayasa ve kanuni yetki ve görevleri gerçekleştirmek için uzman kadrolardan oluşan kurulları Başbakan tarafından kurulmaktadır ve çalışma usulü de Başbakanlık tüzüğüyle düzenlenmektedir (Başbakanlık Teşkilatı Kanunu, madde 24).⁴⁵⁴

Yetki çerçevesinde, Makedonya Anayasası yürütmenin yasamayı feshetme yetkisini öngörmemekte olduğunun belirtilmesi önemli bir konuyu ifade etmektedir. Aslında, çalışmanın daha önceki kısmında yani, Cumhurbaşkanının anayasal konumu incelendiği kısımda fesih yetkisinin, Makedonya anayasal düzeninde yer verilmediğinin tespiti yapıldığı sırada, fesih kurumuyla alakalı detaylı açıklamalar ve tespitler yapılmaya çalışılmıştı.

Kısaca hatırlanacak olursa, parlamenter hükümet sistemi, organların eşitliği ve denge ilkesi temeline dayandığı için, yasama ve yürütme organlarına birbirini etkileme (denge) araçları ile donatılması öngörülmektedir. Yasamanın yürütmeye karşı elinde bulundurduğu güvensizlik oyu ile düşürülmesi siyasal silahına karşılık, yürütmeye de yasamayı feshedebilme yetkisi tanınmıştır. Bu

⁴⁵⁴ Şkarikj, 2015, 899-900.

şekilde parlamenter hükümet sistemi iki gücün birbirine karşı denge ve denetleme görevlerini yerine getirmelerini sağlamaktadır.⁴⁵⁵

Bundan çıkan sonuç, yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu var ise o zaman fesih yetkisi de olması gerekmektedir. Eğer ki, yürütmenin yasama karşısında siyasal sorumluluğu yok ise, o zaman fesih kurumunun olması da pek bir anlam ifade etmemektedir. Bu iki kurum yani güvenoyu ve fesih kurumları parlamenter sisteme özgü kurumlar olup yasama ve yürütme organlarının birbirinin görevine son verebilmelerine karşı denge mekanizmaları olarak tasarlanmıştır.⁴⁵⁶

Kuvvetlerin dengesi ve denklığı felsefesine dayanan parlamenter hükümet sisteminde fesih yetkisi yasama ve yürütme arasında oluşabilecek uyumsuzluklara çözüm getirmesi amacıyla, yasanın sahip olduğu yürütmeyi güvensizlik oyuyla düşürebilme yetkisine karşılık, yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisini vermiş olması haliyle olması gerekeni ifade etmektedir. Ancak, yürütmenin güçlü olduğu dönemde görev süresini uzatmak amacıyla fesih yetkisini kullanabileceği dolayısıyla yetki suistimalinin söz konusu olabileceği gerekçesiyle 2011 yılında İngiltere’de yeni kanun düzenlemesiyle fesih kurumu bir kaç şarta bağlanmıştır. Birincisi, milletvekillerin 2/3’lük çoğunlukla kabul edilmesi şartı, diğer şartı ise, hükümetin güven oylaması talebinde bulunup güven oyu alamaması ve hükümetin 14 gün içinde kurulamamış olması durumlarında fesih yetkisi kullanılması öngörülmüştür. Bu mekanizma sayesinde Başbakanın takdirindeki fesih yetkisi, suistimallerin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.⁴⁵⁷

1991 Anayasasının 93’üncü maddesi 4’üncü fıkrasına istinaden fesih yetkisinin yasanın kendi takdirinde olduğu ve başka hiçbir organa bu yetkinin tanınmadığını daha önce de belirtmiştik. Peki bu durumun doktrindeki karşılığı nedir? sorusuna Anayurt şu şekilde cevap vermektedir: Öyle ki, fesih yetkisinin türlerinn açıklandığı kısımda, “kendi kendini fesih (öz fesih)”, “otomatik fesih

⁴⁵⁵ Yasama organının yürütme organı üzerinde sahip olduğu kontrol mekanizmaları ile ilgili şu kaynağa bakılabilir: Gjuşeva, S. (2008). *Politička Kontrola Nad Vladata na Republika Makedonija*. Skopje: Vinsent Grafika Press.

⁴⁵⁶ Anayurt, 2018, 370.

⁴⁵⁷ A.g.e., s. 371. Ayrıca fesih kurumuyla ilgili tarihsel boyutuyla ilk çıkış nedenleri, dayandığı felsefe, Monarka münhasıran tanınmış yetkiyi ifade etmesi, gelişim süreciyle birlikte Başbakana kaydırılması ve fesih kurumunun türleri hakkında da somut örnekleriyle birlikte detaylı bilgi için bu çok değerli kaynaktan yararlanılabilir.

(kendiliğinden sonlanma)”, “karşılıklı fesih” ve “halkın geri çağırması (kolektif azil yolu - recall)” şeklinde tasnif edilmektedir.⁴⁵⁸

Konumuz itibarıyla bizi ilgilendiren ve Makedonya Anayasasının yegane öngörmüş olduğu fesih modeli Makedonya Meclisinin kendi kendini feshetme yetkisi yani öz fesih modelidir. Burada söz konusu husus, Meclisin bağımsız bir varlığa ve kimliğe sahip olma sonucu kendi kendilerini feshetme yetkisine sahiplerdir. Meclisler, yasama dönemi son bulmada kendilerini feshetme ve yeni seçimlere gitme kararı alabilirler, bu durum doktrinde öz fesih ya da kendi kendini feshetme olarak adlandırılmaktadır. Makedonya örneğinde olduğu gibi yürütmenin yasamayı feshedememesi durumu, parlamenter hükümet sisteminin felsefesine ve doğasına aykırılık teşkil etmektedir.⁴⁵⁹

Şkarikj’in düşüncesine göre de, Meclis çoğunluğunun desteğine sahip olan hükümetin sorumluluk ilkesi gereğince Meclisin çalışma performansından memnun kalmayabileceği ve yasamayı feshetmet isteyebileceği, bunun da parlamenter sisteme uygun olduğu esasına dayanarak, yürütmenin fesih yetkisinden mahrum bırakılması yürütmenin yasama organı önünde küçük düşmesi anlamına gelebileceği yönünde fikirlerini beyan etmektedir.⁴⁶⁰

2.1.2.2.1.3. Bakanlar kurulunun çalışma usulü ve düzenleyici işlemleri

Bakanlar Kurulunun çalışma usulüne ilişkin düzenlemeler Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Teşkilat Kanunu (2000), Beşinci başlık, 19-24 maddeleri ile Başbakanlık içtüzüğü (2001) ile düzenlenmiştir.⁴⁶¹ Parlamenter hükümet sistemlerinde Bakanlar Kurulu, Başbakanın başkanlığında toplanmaktadır. Makedonya Cumhuriyetinde de, Başbakanlık Kanunu 19’uncu maddesine göre, Bakanlar Kurulu, yetkisi dahilindeki konuları görüşmek üzere Başbakanın başkanlığında toplanır. Başbakanın toplantıya katılamaması durumunda Başbakan yardımcısı toplantıya başkanlık etmektedir.

⁴⁵⁸ A.g.e., s. 375-377.

⁴⁵⁹ A.g.e.

⁴⁶⁰ Şkarikj, 2014, 378.

⁴⁶¹ (1) Başbakanlık Teşkilat Kanunu ve (2) Başbakanlık İçtüzüğü internet erişimi için bkz.

(1) URL: https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/zakoni/zakon_za_vladata_na_republika_makedonija.pdf

(2) URL: <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti> Başbakanlık Resmi İnternet Sitesi S.E.T. (03.01.2020)

Toplanma yeter sayısı, Bakanlar Kurulu üye tam sayısının yarısından fazlası yani salt çoğunluğun katılımlarıyla gerçekleştirilmektedir. Herhangi bir bakanın toplantıya katılamaması durumunda, tüm hak, görev ve sorumluluklarıyla bakan yardımcısı, görüşmeye katılamayan bakanı temsil hakkına sahiptir. Bu katılımda hak ve sorumluluk çerçevesinde bakan yardımcısı, bakan gibi karara katılma hakkına sahiptir. Bakanlar Kurulu oturumları, Başbakanın kendi inisiyatifiyle veya bakanların en az 1/3'ünün talebi üzerine veya hükümetin koalisyon ortaklarından olan bakanların talebi üzerine düzenli olarak toplanır.

Bakanlar Kurulu, oturumlarında bakanların oy çokluğuyla karar verir. Oturumda eşit sayıda oy kullanılması durumunda, Başbakanın oy kullanımına göre karar alınmış sayılacaktır. Alınan kararların oylanması genel olarak kamuya açık bir şekilde gerçekleştirilir. Başbakanlık İçtüzüğü gizli oylama yapılması öngörmediği sürece kural olarak açık oylama usulü uygulanmaktadır.⁴⁶²

Kurul, Devletin güvenliği ve savunma ile ilgili konularda etkili bir şekilde uygulamak ve diğer acil durumlarda savunma hazırlıkları yapmak için acil önlemler alındığında, toplantıya katılan bakanların çoğunluk oyu ile karar alabilir. Haklı nedenlerle, oturuma katılmamış olan bir bakan, yapılan toplantıdan sonraki 24 saat içinde, tartışmak ve tekrar karar almak için yeni bir toplantı yapılması talebinde bulunabilir.⁴⁶³

Kanunun 22'nci maddesi, başbakanının daveti üzerine, konular hakkında görüş ve önerilerde bulunmak amacıyla, diğer devlet idaresine ait kamu kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticileri (müdürleri), kamu işletmeleri, dernekleri ve vakıfları, kurumları ve diğer tüzel kişiler temsilcilerini oy kullanma hakkı olmadan, oturumlara davet edilmeleri üzerine katılım sağlayabilmelerini öngörmektedir. Bakanlar Kurulu toplantılarına kimlerin katılabileceği İçtüzükle detaylı bir şekilde düzenlenmektedir.

Diğer taraftan, hükümet, yetkileri dahilindeki konuları incelemek üzere Kurullar ve Komisyonlar kurma yetkisine sahiptir. Bu çalışma organlarının türü, sayısı, bileşimi ve kapsamı Başbakanlık Tüzüğü tarafından düzenlenmektedir.⁴⁶⁴ Başbakanlık İçtüzüğü 30'uncu maddesi gereğince, sürekli çalışan daimi üç komisyon görevlendirilmiştir. Bunlar; Siyasi Sistem

⁴⁶² Başbakanlık Teşkilat Kanunu, 20'nci maddesi.

⁴⁶³ Başbakanlık Teşkilat Kanunu, 21'inci maddesi.

⁴⁶⁴ Başbakanlık Teşkilat Kanunu, 23'üncü maddesi.

Komisyonu; Ekonomik Sistem ve Mevcut Ekonomi Politikası Komisyonu ve İnsan Kaynakları ve Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonlarıdır. Başbakanlık bünyesinde görevli özel statüye sahip komisyonlar ise, Özelleştirme Komisyonu; Konut Komisyonu; Üretim Komisyonu ve Atama Komisyonu'dur (İçtüzük madde 34).

Diğer taraftan, Bakanlar Kurulunun yürütme işlevini gerçekleştirmesinde hayati öneme sahip ve danışma niteliğini taşıyan Hukuk Konseyi ve Ekonomi Konseyi görev yapmaktadır. Konseyler, yürütmenin temel konularından olan hukuk (hukukun üstünlüğünden insan hakları ve vatandaşın sahip olduğu haklardan, ülkenin anayasal düzenine varıncaya kadar bütün alanlarda faaliyet göstermektedir) ve ekonomi alanlarında (serbest piyasa, pazara eşit şartlarda katılımdan, ekonomik kalkınmaya varıncaya kadar geniş bir alanda faaliyet göstermektedir) geniş ölçekte olan bu alanlarda çalışmalar yapmakla görevlidir.

Toplumu ilgilendiren hemen her alanla alakalı bütün konularda, yürütmenin yetkisi dahilinde bulunan her alanda Başbakanlık bünyesinde, yürütme fonksiyonunu gerçekleştirmek için sayıca fazla olan komisyonlar, komiteler, konseyler gibi organlar görev yapmaktadır. Bu organların kuruluşları, faaliyet alanları ve yöneticilerin atanmaları konuları Bakanlar Kurulunun takdir yetkisinde olup Anayasa ve kanuna uygun şekilde belirtilmektedir.

Kanunun 24'üncü maddesiyle ise hükümet bünyesinde, yürütmenin gerçekleştirilmesi bakımından yardım amacını güden, daimi danışma organları olarak uzman kurulların kurulması konusu düzenlenmektedir. Bu danışma kurulları, hükümetin talebi üzerine veya kendi inisiyatifleriyle, belirli hukuk, ekonomik ve diğer konularda uzman görüşlerini inceler ve yayınlar. Kurulların başkan ve üyeleri hakkında İçtüzüğün öngördüğü usul ile Bakanlar Kurulu tarafından atanır ve görevden alınırlar.

Yürütme organının iç düzendeki işleyişiyle ilgili, belli sonuç doğurmaya yönelik irade açıklanması işlemlerine doktrinde yürütme işlemleri denilmektedir. Yürütme işlemleri, yürütme organından çıkmış olup, tek taraflı ve iki taraflı işlemler olabilmektedir. Tek taraflı işlemler, işlemin ilgisinin rızasına bağlı olmadan tek taraflı yalnızca yürütmenin iradesini açıkladığı işlemleri teşkil etmektedir. İki taraflı işlemler ise, yürütme organı ile ilgili kişinin karşılıklı irade açıklamalarıyla ortaya çıkan işlemleri ifade etmektedir. Bunlara idari sözleşmeler denilmektedir. Diğer bir ifadeyle,

kişi, makam, kurum ve kuruluşlardan çıkan her işlem bir yürütme işlemidir. Yürütmenin tek taraflı olarak açıkladığı iradesi ile oluşan tek taraflı işlemler içinde iki gruba ayrılmaktadır. Birincisi, bireysel işlemler, ki bunlar belli kişi ve durumları kapsamaktadır yani somut olarak uygulanma alanına sahip işlemlerdir. İkincisi ise, yürütmenin düzenleyici işlemleridir. Düzenleyici işlemler, kendisiyle norm koyduğu, genel, soyut objektif hukuk kuralları ihdas ettiği işlemlerdir.⁴⁶⁵

Düzenleyici işlemler kanunların somutlaştırılarak uygulanması mekanizmalarını ifade etmektedir, yani “kararname”, “emirname”, “tüzük”, “yönetmelik” gibi isimler altında yürütmenin, düzenleyici işlemler yapma yetkisi bulunmaktadır. Hangi hükümet sistemi benimsenmiş olursa olsun Bakanlar Kurullarına, Başbakanlara, Devlet Başkanlarına, yürütme fonksiyonunu yerine getirebilmeleri açısından düzenleyici işlemler yapma yetkisi kural olarak tanınmıştır.

Yürütmeden çıkan bu düzenleyici işlemler, kural olarak, normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almaktadırlar. Yani, kanunlara uygun olmak zorunluluğu vardır. Bununla birlikte, birçok ülke anayasası, yürütmenin, belirli şartlar altında kanun düzeyinde düzenleyici işlem yapma yetkisini vermektedir. En önemlisi, yasamanın kanun çıkarma vesilesiyle, yürütmeye kanun düzeyinde işlem yapma yetkisini vermesidir. Doktrinde bu işlemler kanun hükmünde kararname adıyla bilinmektedir.

“Kanun hükmünde kararname”, Makedon hukuk terminolojisindeki adıyla “Уредба со законска сила”, Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının 124-128 maddelerinde düzenlenmiş ve Meclisin, Bakanlar Kuruluna istisna olarak OHAL ve savaş döneminde çıkarabileceği kanun düzeyinde düzenleyici işlem yapma yani KHK çıkarma yetkisi tanınmıştır. Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, olağan durumlarda KHK çıkarma yetkisine yer vermemektedir. Olağan dönem KHK çıkarılması Meclisin yetki kanunu ile söz konusu düzenleme yapılmaktadır. İstisnai durum olarak anayasanın 126’ncı maddesine göre, olağanüstü hal veya savaş hali süresince, meclisin yetkili olduğu konularda *hükümetin* KHK çıkarma yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir.

OHAL’in tanımlandığı 125’inci maddesi, 1’inci fıkrasında, büyük doğal afetler veya salgınlar meydana geldiğinde ortaya çıkan durumlar olduğunu ve böyle bir durumun varlığında

⁴⁶⁵ Yürütmenin düzenleyici işlemleri için bkz. Gözler, 2016, 372-377.

yurdun bir veya birden fazla bölgesinde veya bütününde OHAL ilan edebileceğini belirtmektedir. OHAL, Cumhurbaşkanı'nın, hükümetin veya en az 30 milletvekili yazılı teklifi üzerine meclis kararıyla ilan edilebileceği belirtilmiştir. OHAL'in varlığına ilişkin karar, toplam milletvekili sayısının üçte iki çoğunluğu ile alınır ve en fazla 30 gün için geçerlidir. Meclisin toplanamaması durumunda, OHAL'in ilan kararı cumhurbaşkanı tarafından alınır ve toplanabildiği anda meclisin onayına sunulur (A.Y. 125'inci maddesi, 2'nci fıkrası).

Diğer bir ifadeyle, Makedonya anayasal düzeninde bu yetki, diğer parlamenter hükümet sistemlerinden farklı olarak yalnızca OHAL ve savaş hali süresince tanınmış bir yetki olarak düzenlenmiştir. Diğer bir ifadeyle, Başbakanlık İçtüzüğü'nün 96'ncı maddesi 2'nci fıkrasına göre, savaş hali ve/veya OHAL durumunda Meclisin karar almak için toplanamaması durumunda, KHK çıkarma yetkisi Bakanlar Kuruluna ait bir yetki olarak düzenlenmiştir.

İç savaşların yaşandığı 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında ilan edilen OHAL dışında uzun yıllar bu tedbirler alınmamış, dünya genelinde yaygınlık gösteren Covid – 19 salgınının ortaya çıkmasıyla birlikte OHAL'in ilan edildiği ve bu kapsamda Bakanlar Kurulu'nun OHAL KHK'ları çıkarma yetkisine başvurduğu görülmektedir. Başbakanın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu OHAL kararnameleri Anayasa mahkemesinin yargısal denetimine tabidir. Öyle ki, Bakanlar Kurulunun almış olduğu 22 Haziran 2020 tarihli ve 44-6309/1 sayılı OHAL kararnamesi Anayasa Mahkemesi 7 Ekim 2020 tarihli 217/2020-1 sayılı kararıyla iptal edilmiştir.⁴⁶⁶ Anayasa Mahkemesi tarihinde ilk defa OHAL KHK'ları konusunda anayasaya uygunluğu bakımından norm denetimi konusunda kendini yetkili görmüş ve 28 Nisan 2020 tarihli açıklamasında Bakanlar Kurulunun çıkarmış olduğu OHAL KHK'larının ilk evrede 3 tanesi daha sonra 4 tanesini daha toplamda 7 KHK anayasaya aykırı bulmuş ve iptaline karar vermiştir.⁴⁶⁷

Güncelliğini koruyan ve 2020 yılının başlangıcında ortaya çıkan ve dünya geneline yayılan Covid – 19 salgını toplum sağlığını tehlikeye atmıştır. Salgınla mücadele kapsamında tedbirlerin alınabilmesi ve salgının kontrol altına alınabilmesi için OHAL ilan edilmiş ve hükümet sadece

⁴⁶⁶ Makedonya Cumhuriyet Anayasa Mahkemesi (Y.6p.) 217/2020 Sayılı ve 07.10.2020 Tarihli kararı. URL: <http://ustavensud.mk/?p=19896> S.E.T. (20.11.2020)

⁴⁶⁷ Makedonya Cumhuriyeti "Resmi Gazetesi No. 94/2020, 97/2020, 103/2020, 108/2020, 97/2020, 100/2020 ve 90/2020" Kanun Hükmünde Kararnamelerinin Anayasaya aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle iptaline karar vermiştir. URL: <http://ustavensud.mk/?p=19001> S.E.T. (18.11.2020)

sağlık alanında değil, buna bağlı olarak diğer konularda (faiz oranının düşürülmesine yönelik, kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların çalışma şartlarına yönelik, mahkemelerin çalışma koşulları gibi durumlar) da birden fazla KHK'ları çıkarmıştır.⁴⁶⁸

Nitekim, doktrinde, böyle OHAL veya savaş durumunda KHK çıkarma yetkisi, kolektif organ olan Bakanlar Kuruluna değil, münhasıran Cumhurbaşkanına ait bir yetki olduğunu belirtmekte fayda olacağı kanaatindeyim.

Yürütmenin düzenleyici işlemleri, Başbakanlık Teşkilatı Kanunu'nun V'inci başlığında, 95 ila 98'inci maddeleriyle düzenlenmektedir. Kanunların uygulanması amacıyla düzenleme yetkisine sahip yürütme organı, tüzük ve yönetmelik gibi düzenleyici işlemler yapma yetkisine sahiptir. Sadece Bakanlar Kurulu tüzük çıkarmaya yetkili organdır. Bunun yanı sıra, Başbakanlık, bakanlık ve kamu tüzel kişileri kanun ve tüzüklerin uygulanması amacıyla yönetmelik çıkarabilirler. Bu anlamda yürütme organı ve idarenin uygulama alanı en geniş olan düzenleyici işlem işlemi yönetmeliktir.

Başbakanlık bünyesinde barındırdığı bakanlıkların ve diğer kamu tüzel kişilerin işleyiş şeklini yönetmelik ile düzenler. *Kararname* ile, Hükümet kanunların uygulanmasını düzenler; bakanlıkların iç örgütlenmesi için ilkeler belirler ve diğer kamu idaresi organları ve diğer ilişkileri düzenler Anayasa ve yasalara uygun olarak. *Kararla*, Hükümet belirli konularda karar verir ve kanunları uygulamak için önlemler alır; temelde Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurumlarının kendi ihtiyaçları için öngörülmektedir. *Program*, hükümetin yetki alanları dahilinde olan konulardaki yeterliliği, çalışma dinamizmi ve tarihleri düzenlemektedir. Program, bunların gerçekleşmesi için ayrıca bir finansal plan çalışmasını da içerir. Hükümet, kararla (решение/решение), üst düzey yöneticilerin atanması ve görevden alınmasını düzenler, yani genel olarak, Başbakanlık genel sekreteri ve diğer kamu kurumları üst düzey müdürlerin atamaları ve görevden alımlarını beyan eden düzenleyici işlemleridir.

⁴⁶⁸ Makedonya Cumhuriyeti Anayasası 126'ncı maddesi ve Başbakanlık Kanunu 36'ncı maddesine istinaden ("Makedonya Cumhuriyeti Remi Gazetesi" No. 86/20, 103/20 и 156/20) 25 Mart, 16 Nisan ve 12 Haziran tarihli oturumlarında almış olduğu kanun hükmünde kararnameleri Resmi Gazetede yayımlanmıştır. URL:<http://www.pravda.gov.mk/resursi/25.S.E.T>. (20.11.2020)

Bakanlar Kurulunun toplantılarda görüşülen konular hakkında aldığı kararlar bir bildiriyle Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Başbakanlık harici başka yetkili taraflarca verilen kanun ve diğer düzenlemelerin teklifleriyle ilgili görüş bildirmek, Başbakanlığın iç işleyişine ilişkin karar almak, bakanlıkların ve diğer kamu kurumlarının çalışmalarına ilişkin konularda görüş bildirerek karar almasını içermektedir.⁴⁶⁹

2.1.2.2.1.4. Bakanlar kurulunun sorumluluğu ve görevinin sona ermesi

Parlamentar hükümet sistemi kural olarak yürütmenin yasamadan çıkması hasebiyle ve güvenoyu alarak göreve başlamasından dolayı yürütmeyi yasama karşısında sorumlu tutmuştur. Bu sorumluluğa siyasi sorumluluk denilmektedir. Başbakanın ve Bakanların Meclise karşı olan siyasi sorumlulukları yanı sıra cezai ve hukuki sorumlulukları da mevcuttur. Buradan hareketle, siyasi, cezai ve hukuki sorumluluk söz konusudur.

“Siyasi sorumluluk”, yapmış olduğu işlemlerden dolayı Bakanlar Kurulunun, güvenoyu alarak göreve başladığı Meclise karşı olan sorumluluğu ifade etmektedir. Bu sorumluluk iki boyutu mevcut olmakla, biri Bakanlar Kurulunun bir bütün olarak kolektif sorumluluğu, diğeri ise bakanların ayrı ayrı sahip oldukları bireysel sorumluluklarını ifade etmektedir. Kolektif sorumluluğun söz konusu olduğu durum Meclisin güvensizlik oyuyla hükümeti görevden alması şeklinde gerçekleşmektedir. Makedonya Anayasasına göre, güvenoyu soru önergesi en az 20 milletvekili imzasıyla verilmektedir. Soru önergesinin verildiği günden itibaren 3 gün içinde oylama yapılmaktadır. Kural olarak, yapılan oylama gününden 90 gün geçmeden tekrar güvenoyu soru önergesi verilememektedir. Ancak, Anayasa bu konuda bir istisna belirtmektedir. O da, eğer güvenoyu soru önergesi toplam milletvekili sayısının salt çoğunluğu tarafından verilmiş ise o zaman 90 günlük süre hükmünü yitirmektedir.⁴⁷⁰

Toplam milletvekili sayısının salt çoğunluk oyuyla güvensizlikoyu ile hükümetin görevine son verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, güvensizlik oyu almış hükümet, görevinden istif etmek

⁴⁶⁹ Makedonya Cumhuriyeti yürütme orgnının sahip olduğu düzenleyici işlemler için şu kaynaklara bakılabilir. Klimovski, S., Deskoska, R., Jovanovska, T., *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, s. 445-446. Şkarikj, S., *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*, s. 661-662. Şkarikj, S. ve Siljanovska, G., *Ustavno Pravo*, s. 671-675.

⁴⁷⁰ M. C. 1991 A.Y., 92’nci maddesi.

zorundadır. Diğer taraftan, Başbakan hangi sebepten olursa olsun (istifa, ölüm vs.) başbakanlık görevinden ayrılmışsa bütün Bakanlar Kurulunun görevi sona ermektedir.

Makedonya Anayasası, Bakanlar Kurulunun kendi isteği üzerine güven oylaması talebinde bulunulması ayrıcalığını da tanımaktadır. Başka anlatımla, siyasi ve ahlaki sorumluluğun meydana geldiği durumu ifade etmektedir. Şkarikj, Başbakan veya bakanların bireysel istifa etme durumunu siyasi sorumluluğun yanı sıra ahlaki ve manevi gerekçeleri olabileceği durumundan yola çıkarak ahlaki sorumluluğun varlığına işaret etmektedir.⁴⁷¹ Bakanların bireysel siyasi sorumluluğu, Başbakanın teklifi üzerine Meclis tarafından kabul edilmesi suretiyle gerçekleşmektedir. Bakanlar, kendi yetki alanındaki işlerden ve emri altında çalışan görevlilerin eylem ve işlemlerinden bireysel olarak Meclise karşı sorumlulukları bulunmaktadır.

Başbakan ve bakanların, görevleriyle ilgili olarak suç işledikleri tespit edilirse “cezai sorumlulukları” söz konusu olmaktadır. Makedonya Ceza Kanununda yer alan her suçtan sorumlu tutulabilen bakanlar genellikle zimmet, rüşvet, görevi kötüye kullanma, resmi evrakta sahtecilik gibi suçlardan sorumlu tutulmaktadır. Suç ve cezanın şahsiliği ilkesi temelinde, görevleriyle ilgili suçlardan dolayı Bakanlar Kurulu değil, bakanın şahsına karşı olan sorumluluk söz konusudur.

Meclis soruşturması mekanizması aracılığıyla bakanların cezai sorumlulukları ortaya çıkmaktadır. Açılan soruşturma sonucu bakanın suçluluğu tespit edilirse, bakanlığı düşer ve Cumhuriyet savcılığınca iddianame hazırlanarak, yerel mahkemeler tarafından dava yürütülmektedir.⁴⁷²

“Hukuki sorumluluk” ise, Başbakan ve bakanların yaptıkları işlem ve eylemler nedeniyle devlete ve kişilere verdikleri ekonomik ve mali zararlardan dolayı sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir. Makedonya Anayasasında bu bağlamda bakanların ve kamu idaresinde görev yapan memur ve kamu görevlilerinin sorumluluk konusundaki düzenlemeleri 95’inci, 96 ve 97’nci maddelerinde düzenlemektedir. Ayrıca, 2005 yılında getirilen XX ve XXI sayılı Anayasa

⁴⁷¹ Şkarikj, 2015, 910-912.

⁴⁷² 1991 Anayasası 76’ncı maddesi. Ayrıca, Başbakan ve bakanların cezai sorumluluklarıyla ilgili tarihsel süreç içinde yaşanmış olan örnekler için bkz. Şkarikj, 2015, 909.

Değişikleriyle de idarenin sorumluluk konusu daha da genişletilmiştir.⁴⁷³ Kamu İdaresi Teşkilat Kanununa göre ise, Bakanlar yaptıkları kanunsuz eylem ve işlemlerinden dolayı maddi zarara sebep olmuşlar ise, maddi sorumlulukları da söz konusudur.

Bakanlık ve idare teşkilatının bünyesinde görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri de yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla kanunun gösterdiği usul ve şartlar çerçevesinde, idare aleyhine dava açılmasını öngörmektedir. Ülkeler, “hizmet kusuru” ve “kişisel kusur” ayrımı yapmaktadır. Diğer bir ifadeyle, hizmet kusuru nedeniyle doğan zararları idari makamların karşılaması öngörülmektedir. Makedonyada da konu bu şekilde tespit edilmiştir, ancak memurun veya kamu görevlisinin eylem ve işleminden kaynaklanan bir zarardan dolayı, zarara uğrayan kişiye seçim hakkı tanınmış, yani zararın karşılanması konusu kimden tanzim edileceği, memur tarafından mı, yoksa idare makamı tarafından mı maddi zararın karşılanacağını seçme hakkına sahiptir.⁴⁷⁴

Siyasi, cezai ve hukuki sorumlulukların yanı sıra anayasa hukukçuları “ahlaki yani manevi sorumluluğu” da çok önemli olduğuna dikkat çekmektedirler. Bakanın istifa hakkını kullanarak ahlaki sorumluluğunun ortaya çıktığı durum olarak ifade edilmektedir. Anayasaya göre, bakan ihtiyaç hissettiği durumda istifa etme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. İstifa, bakanın kendi sorumluluğu ve hükümetin çalışmaları hakkındaki vicdanını ifade eden bir eylemdir. İstifa, açıklama yapılmaksızın hükümet ve Meclis Başkanı tarafından otomatik olarak kabul edilir.⁴⁷⁵

Bakanların sorumluluğu en geniş ölçekte ele alınması 1814 tarihli Fransa Anayasasıyla belirtilmiştir. Buna göre, bakanlar üç durumda sorumluluk sahibi olmaktadır, yani, kanunun vermiş olduğu yetkileri aşılması veya kötüye kullanılması durumunda, kamu yararına zara verecek şekilde kanun dışı eylemlerde bulunma durumunda ve kişinin özgürlüğünü, güvenliğini ve mülkünü ihlal ettiği durumlarda bakanlara sorumluluk yüklenmiştir. Bakanların sorumluluğunu bu şekilde ortaya koyan sorumluluk modelinin fikri Benjamin Konstant tarafından ortaya atılmıştır. Bu model,

⁴⁷³ Grizo, N., Davitkovski, B., Gelevski, S., Daneva-Pavlova A. (2011). *Administrativno Pravo* (İkinci Baskı). Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi-Skopje, s. 35-36.

⁴⁷⁴ A.g.e., s. 203-267.

⁴⁷⁵ Şkarikj, 2015, 910-912.

Fransa'nın eski rejimi boyunca yaygın olarak yürütmenin kötüye kullanımının önüne geçmek ve savunmak amacıyla düşünülen bir mekanizma olarak tasarlanmıştır.⁴⁷⁶

Marguerite Yourcenar, ahlaki birinci sıraya, sosyal adaleti ikinci ve hatta üçüncü sıraya siyaseti koymaktadır. Yazar, “*ahlaki sorumluluk yoksa siyasi sorumluluk da yoktur*” der ve devam eder, tarihçesi çok derin olan ahlaki normlara saygı duyulmadıkça, bireysel çıkarlar ortak çıkarlar olarak tasvir edilir ve demokrasi plütokrasiye dönüşür: Yolsuzluk siyasetin *sine qua non* haline gelmesi kaçınılmazdır.⁴⁷⁷

2.1.2.2.1.5. Bakanlar kurulunun görevinin sona ermesi

Her parlamenter hükümet sistemiyle yönetilen ülkelerde Bakanlar Kurulu istifa, güvensizlik oyu, bütçenin reddi ve seçimlerin yenilenmesi durumunda görevinin sona ereceğini öngörmektedir. Parlamentarizmi benimsemiş diğer ülkelerde olduğu gibi Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası da 93'üncü maddesinde Bakanlar Kurulunun görevinin sona ermesi durumlarını düzenlemektedir. Buna göre, Bakanlar Kurulu istifası üzerine görevine son verilmektedir. Hemen belirtelim ki, Başbakanın istifası veya diğer hallerde görevine son vermesi durumunda Bakanlar Kurulunun da görevi sona ermektedir.

Diğer taraftan, Anayasanın 94'üncü maddesi 4'üncü fıkrasına göre, eğer başbakan Bakanlar Kurulunun üçte birini (1/3) görevden alma kararı almışsa yeniden seçime gidilmiş gibi sayılmakta ve hükümetin yeniden kurulması için Meclis tarafından tekrar seçilmesi anlamına gelmektedir.⁴⁷⁸

Bir diğer durum, Meclis'in, oy çoğunluğuyla kendi kendini feshetmesi durumunda da Bakanlar Kurulunun görevi sona ermektedir. Anayasa, Meclis İçtüzüğü ve Seçim Kanununa istinaden seçimler yenilenmektedir. Bütçenin reddi durumunda da hükümetin istifa etmesi sonucu görevinin sona ermesi söz konusudur.

Diğer bir ifadeyle, yasama organı tarafından bütçenin kabul edilmesi yürütmeye duyduğu güveni ifade etmektedir. Öyleyse, yürütme organı tarafından hazırlanıp önerilen bütçenin yasama

⁴⁷⁶ Konstant, B. (1993). *Načela Politike i Drugi Spisi*. Skopje: Politička Kultura Press, s. 65.

⁴⁷⁷ Jursenar, M. (2004). *Široko Otvorenih Oči*. Beograd: Vek Politike Press, s. 187.

⁴⁷⁸ Tarihsel süreç içinde bu gibi durumlar yaşanmış olsa da hükümet görevine aynı şekilde devam etmiştir. Dty. bilgi için bkz. Şkarikj, 2015, 918-920.

organı tarafından reddedilmesi, yürütmeye duyduğu güveni geri aldığı ve bu sayede, yürütmenin öngördüğü politika ve programını uygulayabilmesinin mümkün olmayacağı bir durumu ortaya çıkarmaktadır.

Hükümetin güvenoyu alamaması yani güvensizlik oylaması sonucunda hükümet Meclise istifasını ibraz etmek zorundadır. İçtüzüğü'nün 214'üncü maddesine göre, 20 milletvekilinin imzasını taşıyan güvenoyu önergesiyle ve Bakanlar Kurulu adına Başbakanın (yazılı veya Meclis oturumunda sözlü olarak) talebi üzerine güven oylamasına gidilebilmektedir. Yapılan güven-oylaması sonucunda hükümete karşı güvensizlik oyu verilmişse, hükümeti temsilen Başbakan Meclis Başkanlığına istifasını sunmak zorundadır.

2.1.2.2.2. Başbakan'ın anayasal konumu

Saf haliyle parlamenter hükümet sistemi teorisinde Başbakan hükümeti oluşturan bakanlardan birini ifade eder. Ancak bu durum tarihsel süreç içinde gelişi ve değişim geçirmiş ve hükümetle birlikte Başbakanlık makamı da sistem içerisindeki pozisyonu ağırlık kazanmaktadır. Diğer bir anlatımla, İngiltere'de ortaya çıkan Parlamenter hükümet sistemin klasik teorisine göre Başbakanlık makamı eşitler arasında birinci yani primus inter pares olarak kabul görmektedir. Günümüz parlamenter hükümet sistemini benimsemiş ülke Anayasaları Bakanlar Kurulu ve Başbakana çok önemli yetkiler vermekte olduğu açıktır.

Fiili olarak, günümüz parlamenter hükümet sistemlerde Başbakan ile bakanlar arasında eşitlik değil, hiyerarşik bir ilişki mevcuttur. Bakanlar, Başbakanın otoritesi altında bulunurlar.⁴⁷⁹

Öncelikle, Bakanlar Kurulunda görev alacak bakanların atanması Başbakanın yetkisinde olması ve bakanların görevleriyle ilgili Başbakana karşı sorumlu olmaları durumundan hareket edersek, Başbakanın yürütmedeki en önemli mevkide bulunduğu rahatlıkla söylenebilir.

Başlığın ikinci alt başlığında detaylıca açıklanmaya çalışılacak olan Başbakana ait yetkiler çerçevesinde de, Anayasanın ve kanunların çok önemli yetkileri Başbakana verilmiş olduğu görülmektedir. Bütün bu yetkiler ışığında Başbakan, klasik teoride olduğu gibi eşitler arası birinci

⁴⁷⁹ Gözler, 2016, 369-370.

değil, Bakanlar Kurulunu temsil etme sıfatıyla hiyerarşik olarak birinci durumundadır. Hatta günümüzde çok partili siyaset hayatına geçilmesiyle birlikte, Başbakanlar siyasi parti liderlerinden seçildiği ve disiplinli partilerde söz sahipleri parti başkanlarının olduğu, pratikte Meclis üyelerinin dahi siyasi partilerin aday listelerinde destek verdikleri kişilerden oluştuğu bir sistem halini almıştır. Anayasa ve kanunlara uygun olarak bakanların görevlerini yerine getirmesini gözetmek ve düzeltici önlemler almakla yükümlü olan Başbakanın, bütün bu yetkilere istinaden ne denli siyasi gücü elinde bulundurduğunun açık kanıtıdır.⁴⁸⁰

Bir diğer durum ise, Makedonya Anayasası Başbakana atfettiği makamın yetki bakımından gücünü ifade anlamına gelen lafzı kullanımına dayanmaktadır. Öyle ki, kanun koyucu, "Başbakan" lafzı yerine "Bakanlar Kurulu Başkanı" lafzını kullanmış ve bu durum aslında Başbakanlık makamının bilinenden daha güçlü makam olduğuna işaret olarak anayasa hukuku otoriteleri tarafından yorumlanmaktadır.

2.1.2.2.2.1. Başbakanın göreve geliş şartları

Bilindiği üzere, saf parlamenter hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu başkanı milletvekilleri arasından seçilip Cumhurbaşkanı tarafından atanma usulüne göredir. Yani Başbakan, Meclis üyesidir ve Bakanlar Kurulunu kurması ile görevlendirilme usulüyle hükümeti kurmaktadır. Bu durumdan farklı olarak, Makedonya Anayasası farklı bir usulle karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle, yapılan parlamenter seçimler sonucu en çok oy almış olan siyasi partinin göstereceği Başbakan adayına, Cumhurbaşkanı hükümeti kurma yetkisini vermektedir. Yani, Başbakanın Meclis üyesi olma zorunluluğu yoktur hatta olması durumunda milletvekilliğinin düşmesi söz konusudur, diğer yandan Cumhurbaşkanının ataması da söz konusu değildir, Devlet Başkanı Başbakan adayına hükümeti kurma yetkisini vermektedir.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası madde 88 ila 97 ve Meclis İçtüzüğü'nün 109 ila 113 maddeleriyle Hükümetin oluştuğu Başbakan ve Bakanların seçilmesi ve göreve başlaması usulü belirtilmektedir. Anayasasının 88'inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu (Hükümet), Başkan ve Bakanlardan oluşmaktadır. Düzenlenen seçimler sonucunda Meclisin oluşması ve çalışmaya

⁴⁸⁰ Bülent Yavuz'un Başbakanlık makamı konusundaki fikirlerinden esinlenilmiştir. Yavuz, B. (2008). *Parlamenter Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasası'nda Başbakan*.

başlamasıyla birlikte, Cumhurbaşkanı on gün içinde en çok oy alan daha doğrusu Meclis'te milletvekili çoğunluğuna sahip siyasi partinin göstereceği Başbakan adayına "Hükümeti kurma yetkisini vermek zorundadır". Yetkinin tebliğ edildiği günden itibaren yirmi gün içinde Başbakan adayı Bakanlar Kurulu üyelerinin bildirildiği listeyi ve Hükümet programını Meclise açıkladıktan sonra, milletvekillerin oy çoğunluğuna sahip olan Bakanlar Kurulu göreve başlamaktadır (Anayasa madde 90). Yapılan oylama sonucu Meclis Başkanı seçilen Hükümeti Cumhurbaşkanı bildirecektir. Bu şekilde Bakanlar Kurulu ve Başbakan göreve başlamış olmaktadır.

2.1.2.2.2. Başbakanın görev ve yetkileri

Parlamentar hükümet sisteminin zaman içerisinde değişimlere maruz kalması, anayasal yetkilerin yürütmenin, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan Monark veya Cumhurbaşkanı'dan sorumlu kanadı oluşturan Hükümete kayması ile değişim göstermektedir. Yürütme fonksiyonunun ekseriyetle Hükümete kaymış olması Bakanlar Kurulu ve Başbakanın ön plana çıkmasına sebebiyet vermektedir. Dolayısıyla Başbakanlık makamı da, uygulanacak politikaların belirlenmesi, Bakanlıklar, Bakanlar ve teşkilatıyla ilgili bütün konularda çok önemli bir konuma sahip olmaktadır.

Dolayısıyla, Anayasanın Bakanlar Kuruluna bir bütün olarak vermiş olduğu yetkilerin yanı sıra Başbakanlık Teşkilatı Kanunu ve Başbakanlık İçtüzüğüyle Başbakana geniş yetkiler tanınmaktadır. Başbakanlık İçtüzüğü II'nci başlığı altında, 4, 5, 6 ve 7'nci maddelerinde Başbakana ait yetkileri detaylıca düzenlemiştir. Buna göre, Makedonya Cumhuriyeti Başbakanı şu yetkilere sahiptir: Hükümetin çalışmalarını temsil etmek ve yönetmek; Bakanlar Kuruluna ve toplantılarına başkanlık etmek; Bakanlar Kurulunun yetkisindeki düzenleme işlemlerini imzalamak ve uygulamak; Bakanlıkların Kurulması, Kaldırılması ve Teşkilatı ile ilgili karar alıp, çalışmalarının organizasyonunu bir bütün olarak yönlendirmek ve program ve stratejilerin uygulanması için politika belirlemek; Bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamak; Bakanların seçilmesi, atanması ve görevlerinin sona ermesine karar vermek; Hükümetin yetkisi altındaki kamusal ve diğer görevleriyle ilgili önlemler almak; ortak çıkarlar çerçevesinde diğer kamu kurum ve kuruluşları ile iş birliği yapmak; ticari şirketler, siyasi partiler, dernek ve vakıflar ile diğer tüzel kişilerle politik iş birliği yapmak; Hükümet kararlarının uygulanmaması durumunda önlemler almak; kamu

idaresinde yapılan reformların uygulanmasını yönlendirmek; Hükümetin yıllık programın uygulanması için tedbirler almak; Hükümetin yetki ve görevleri çerçevesinde toplantı ve istişareler yapılması için karar vermek; kanunların uygulanmasına yönelik politikanın uygulanması ve Meclis'in diğer düzenlemeleri ile ilgili konularda Makedonya Cumhuriyeti Meclisine görüş ve bilgi sunmak.

Ayrıca, Anayasa, kanun ve İçtüzüğün vermiş olduğu yetki ve görevler kapsamındaki yükümlülükleri yerine getirmesi için Başbakanlık Kançelaryası adıyla ofis kurmak ve burada görev yapacak olan Başkan Vekilini tayin etme yetkisine de sahiptir. Kançelarya, devletin diğer organları konusunda olan yürütmenin diğer kanadı olan Cumhurbaşkanlığı kabinesi, yasama ve yargı organları ve hatta bağımsız organlarla iletişim ve iş birliği içinde olmakla mükelleftir.

Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, kanun ve İçtüzüğe uygun olarak diğer görevleri de yerine getirir. Bu kapsamda, Başbakan görevini başarılı bir şekilde yapması amacıyla kendine yardımcıları atama yetkisine de sahiptir. Başbakanın belirlemiş olduğu yetkiler doğrultusunda, Başbakan yardımcıları görev yapar ve sayıları birden fazla olabilmektedir. Başbakan yardımcıları görevli bakanlar arasından seçilebileceği gibi bakan olmayan uzman kadrolardan kişiler de seçilebilmektedir.

Bakanlar ve Başbakan yardımcıları yetki ve görevleriyle ilgili konularda Başbakana karşı sorumludurlar, Başbakan ise Meclise karşı sorumlu olup, dokunulmazlığı milletvekili dokunulmazlığıyla eş değer düzeyde tutulmuştur.

2.1.2.2.2.3. Başbakanlık görevinin sona ermesi

Parlamente hükümet sistemin klasik teorisinde olduğu gibi, Başbakanın görevinin sona ermesi durumları seçimlerin yenilenmesi, ölüm, istifa, siyasi sorumluluğu çerçevesinde güven oylaması, gensoru, meclis soruşturması ile karşılaşması durumunda söz konusu olmaktadır.

Başbakanın görevinin sona ermesi, genel olarak Anayasanın 92 ve 93'üncü maddelerinde düzenlenmektedir. Ölümün gerçekleşmesi veya istifa etmesi durumlarında Bakanlar Kurulunun da görevi sona ermektedir. Çünkü başbakansız bir Bakanlar Kurulu düşünülemez. Diğer yandan

yasamanın yürütme üzerindeki kontrol mekanizmaları çerçevesinde siyasi sorumluluğuna yönelik meclis soruşturması ve gensoru ile güven oyu sonucu Başbakanın görevine son verilmektedir.

Makedonya anayasal düzeninde yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi öngörülmemektedir. Yasama organı üstün tutularak, sadece öz fesih yani Meclisin kendi kendini feshetme yetkisi bulunmaktadır. Genel olarak, 1991 Anayasasının 63'üncü maddesi 6'ncı fıkrasında “*milletvekillerinin salt çoğunluk oyuyla alınacak karar doğrultusunda Meclis kendi kendini feshedebilir*” şeklinde düzenlenmektedir. Basit çoğunluğun kararıyla kendi kendisini fesheme yetkisine sahip bir Meclis, hükümetin sahip olduğu çoğunluğu elinde bulundurmak istemesi ve fesih kurumunun suistimali söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla bu konuda anayasal düzenlemeye gidilmesi gerekebilir.

Hatırlatmakta fayda olabileceği inancıyla, belirtilmesi gereken bir diğer husus güvenoyu yetkisinin doğal olarak yasamanın yetkisi dahilinde olduğu gibi, hükümete de tanınmış bir yetkidir. Yani, hükümetin meşruiyeti sıkıntıya girdiği durumda veya yaptığı çalışmalar konusunda güven tazelemek için yürütmenin başvurabileceği bir kurum olarak düzenlenmiştir.

III. BÖLÜM

MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE DENGE VE DENETİM MEKANİZMALARI VE HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ

3.1. YASAMA VE YÜRÜTME ORGANLARI ARASINDAKİ İLİŞKİLER VE DENETİM MEKANİZMALARI

3.1.1. Yasama Ve Yürütme Organları Arasındaki İlişkiler

Parlamente hükümet sistemin asli özelliklerinden biri yasama ve yürütme kuvvetlerinin birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmasıdır. Yasama ve yürütme yetkileri iki ayrı organ tarafından yürütülse bile, bu organlar birbirinden tam olarak bağımsız değildir. Bu sistemin özelliği kuvvetlerin yumuşak ayrılığı ve karşılıklı işbirliğinden oluşmaktadır. Makedonya hükümet sistemindeki kuvvetler ayrılığına bakıldığında zaman, yasama ve yürütmenin birbirinden yumuşak bir şekilde ayrılmış olduğu görülmektedir. Bu itibarla, yasama organının devletin diğer organlarıyla olan ilişkileri genel ve soyut olarak 1991 Anayasasına, daha somut olarak ise Meclis İçtüzüğüne dayanmakta olduğu açıktır. Anayasanın öngördüğü şekliyle, halk, egemenliğini seçtiği temsilciler aracılığıyla gerçekleştirmektedir şeklindeki düzenleme ile, Meclis üyeleri ve Devlet Başkanı halk doğrudan seçmektedir. Bu durumda, iki organ meşruiyetini doğrudan halktan aldığına göre aynı düzeyde tutulmaktadır. Dolayısıyla hiyerarşik değil yatay bir dağılım söz konusudur.⁴⁸¹

Makedonya Meclisinin Cumhurbaşkanlığı makamıyla olan ilişkisi çok kısıtlı olmakla birlikte, Devlet başkanının yetkisindeki işlemleriyle ilgili yılda en az bir defa Meclisteki konuşma yetkisi ve geciktirici veto yetkisinden ibarettir. Birinci yetki aracılığıyla, ister şahsi inisiyatifle (ihtiyaç duyduğu zamanlarda), isterse de Meclisin daveti üzerine Meclisin normatif yetkisi üzerine, kanunlarla ilgili görüşlerini bildirmektedir. İkinci yetki ise, kamu yararına aykırı olduğu veya Anayasaya aykırılık içerdiği gerekçesiyle kanunları onaylamayıp geciktirici veto yetkisini

⁴⁸¹ Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2012, 450.

kullanmasıyla gerçekleşmektedir. Cumhurbaşkanı'nın kanun teklifinde bulunma hakkı da mevcut olsa dahi, pratikte kanun teklifleri tamamına yakını hükümet tarafından verilmektedir.

Meclis, Cumhurbaşkanı'nın anayasal yetkilerinin nasıl kullandığını tespit etme açısından da, Cumhurbaşkanının yetkisindeki işlemler konusunda görüş talebinde bulunabilmektedir. Örnek olarak, 1992-1998 yılları arasında görev yapan Cumhurbaşkanları her yılın sonuna yaklaşıldığı zaman, yıl içinde yapmış olduğu çalışmalar hakkında Meclise detaylı bilgi sunmakta idi. Ancak, bu gelenek 1998 yılında kesintiye uğramış ve sorumluluğu açıkça Anayasa ve kanun tarafından belirtilmediği için de uygulamadan kalkmış bir görev olarak önümüze çıkmaktadır. Meclisin Cumhurbaşkanı hakkında sorumluluğunu tespit etme yetkisine sahiptir. Böylece Cumhurbaşkanı Makedonya Meclisine karşı sorumlu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Diğer taraftan, Meclisin Hükümetle olan ilişkilerine bakıldığında, karşılıklı etkileşim mekanizmalarının söz konusu olduğu ifade edilebilir. Öyle ki, Meclisin yürütme üzerinde sahip olduğu denetim mekanizmalarının yanı sıra güvensizlik oyuyla düşürmesi söz konusudur. Klasik parlamenter sistemde bu yetki karşılıklık ilkesi esasıyla belirtilmiş olup, yürütmenin de yasamayı feshetmesi söz konusudur. Ancak, Makedonya anayasal düzeninde yürütme organına, yasamayı feshetme yetkisi tanınmamıştır. Bu durum, dengenin sağlanması açısından bir eksiklik olarak Anayasa hukukçuları tarafından yorumlanmaktadır.⁴⁸²

Kanun yapma konusunda ise, her ne kadar Meclis üyelerinin yanı sıra Hükümet, Devlet Başkanı ve halka tanınmış bir hak olarak Anayasada belirtilmiş olsa da, bu konuda ehil olan ve yetkin olan Hükümet ekseriyetle kanun metinlerini hazırlayan organ olarak ön plana çıkmaktadır. Yani, yürütme, yasamanın çıkartmış olduğu kanunları uygulamakla yükümlü olarak ortaya çıkmasına rağmen, zaman içinde yürütme organı kanun yapma konusunda yasamanın önüne geçmiştir.

Sistem gereği organların içiçe geçmiş olması ve iş birliği halinde olmaları gerekmekte, ancak, otoriteler aslında Meclis bünyesinde görev yapan çalışma organları yani komisyonların zaaf göstermeleri sonucu da yürütme organını güçlendirdiği ve bu doğrultuda pratikte bir güç (yetki) kaymasına yol açtığı ifade edilmektedir.

⁴⁸² Vankovska, 2014, 231.

3.1.2. Yasamanın Yürütmeyi Denetleme Mekanizmaları

3.1.2.1. Parlamento'nun hükümeti seçme yetkisi

Parlamentar hükümet sistemine özgü olan yürütmenin yasamadan çıkması usulü Makedonya Cumhuriyeti hükümet sisteminde de yer almaktadır. Anayasanın 68'inci maddesi 13'üncü fıkrasıyla Meclise hükümeti seçme yetkisi verilmiştir. Meclis, hükümeti Anayasa'da belirtilen usullere ve İçtüzük hükümlerine uygun olarak seçmektedir. Oyların çoğunluğunu alan partiye, Cumhurbaşkanı tarafından tebligatın alınmasından itibaren üç gün içinde hükümeti kurma yetkisi verilerek Meclis Başkanı tarafından Başbakan adayının milletvekillerine tanıtımı ve bilgilendirilmesi yapılır.

Başbakan adayı, hükümeti kurma yetkisi verildiği günden itibaren 20 gün içinde Meclise Bakanlar Kurulunu oluşturan üyelerin isim listesini ve programını sunması gerekmektedir. Bakanlar Kurulu kadrosu yazılı olarak sunulur. Öneride, biyografik verilerle birlikte Başbakan adayı ve Bakan adaylarının isim ve soyisimleri yer almaktadır. Meclis Başkanı, hükümeti oluşturacak olan kadroyu ve hükümet programının oluşumuna ilişkin öneriyi ivedilikle Meclis üyelerine sunar. Hükümetin seçimine ilişkin oturum, hükümetin ve programın oluşturulmasına ilişkin teklifin alındığı tarihten itibaren 15 gün içinde yapılır. Başbakan adayı, hükümet programını ve Bakanlar Kurulunu bu oturumda açıklar.

Hükümet programı ve Bakanlar Kurulu üyelerine ilişkin tek bir oturum yapılmaktadır ve en fazla iki gün sürer. Meclis üyelerinin tartışmaya katılma sırası Meclis Başkanı tarafından Meclis'te temsil edilen farklı siyasi partilerden Meclis üyeleri tartışmalarına katılımı sağlayacak şekilde belirlenir. Hükümetin seçimi için yapılacak olan oylama, hükümetin bir bütün olarak ele alındığı, açık oylama yöntemiyle yapılır. Oylama, genel görüşme bitiminden sonra ve en geç saat 24: 00'a kadar yapılır. Toplam Meclis üye sayısının çoğunluk oyuyla, hükümet seçilir ve Meclis Başkanı, hükümet seçimi ile ilgili Cumhurbaşkanı bilgilendirir.

Anayasanın 89'uncu maddesi 2'nci fıkrasına istinaden, Başbakan ve Bakanların milletvekili olmaları açıkça engellenmektedir. Bu şekilde yasama ve yürütme organlarını birbirinden ayırmak,

parlamentarizmde iç içe geçmiş bu iki organı birbirinden bağımsız ve denetim mekanizmalarının işletilebileceği bir yöntem uygulanmaya çalışılmıştır.

3.1.2.2. Hükümetin Parlamento Karşısında Siyasal Sorumluluğu

Konuyla geçmeden önce, Anayasada “*yasama bölümünde*” (III. Bölüm, madde 72) hükümeti denetleme mekanizmaları olarak açık bir biçimde soru önergesi, gensoru ve araştırma/soruşturma komisyonları mekanizmalarının düzenlendiğini görmekteyiz. Bu noktada, ilaveten Anayasada yer almayan ancak denetim mekanizması olarak işlevi olan kurumlar da söz konusu olduğu için o mekanizmalara da yer verilecektir. Örneğin, genel görüşme, Anayasada yer almasa bile Meclis Kanunuyla düzenlenmektedir. Ayrıca, Makedonya Anayasa hukuk doktrininde hükümete karşı yapılan güven oylaması da bir denetim mekanizması olarak yer verilmektedir.

Anayasa hukuku doktrininde yer alan ve demokratik anayasacılık anlamında öngörülen yasanın yürütmeyi denetleme amacıyla öngörülen denetim mekanizmaları 1991 Anayasasında da düzenlenmiştir. Buna göre, *sözlü ve yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması/Meclis soruşturması, gensoru ve güven oylaması* denetim mekanizmaları yer almaktadır.

Yasanın yürütme organına karşı temel denetim mekanizmasını oluşturan sözlü ve yazılı soru, belli bir konuda hükümetin sorumlu kanadını oluşturan Başbakan veya Bakanlardan çalışmalarıyla alakalı, Milletvekillerinin yazılı veya sözlü olarak sorma hakkına sahip oldukları bilgi edinme yöntemini ifade etmektedir.

Anayasa madde 72 – “*Gensoru, Kamu kurumlarının üst düzey görevlilerinin, hükümet’in ve Bakanların, her birinin çalışmaları hakkında, ciddi sonuçlar doğuran denetim yolunu ifade etmektedir. Gensoru önergesi, en az beş milletvekili tarafından verilebilir. Aynı zamanda, milletvekilleri soru sorma yetkisine sahiptir. Her milletvekili yürütmeye soru sorma hakkına sahiptir. Soru sorma ve gensoru önergesinin şekli ile usulü İçtüzük hükümlerince düzenlenmektedir.*”

Meclis İçtüzüğü denetim mekanizmaları konusunu detaylı olarak düzenlemektedir. Milletvekilleri, Makedonya Cumhuriyeti hükümeti başkanına (Başbakan), Kabine üyesine ve Meclis’e karşı sorumluluğu bulunan kamu üst düzey görevlilerine çalışmaları konusunda sorma

hakkına sahiptir. Soru kısa ve kesin olmalıdır. Milletvekili, sorunun kime sorulduğunu açıkça belirtmek zorundadır ve sorulan her sorunun tutanakları tutulmaktadır.⁴⁸³

Siyasi denetim yöntemi niteliğine sahip olan soru, sözlü olarak sorulduğunda oturumda sözlü bir şekilde ifade edilir, eğer ki soru şekli yazılı ise, o halde Meclis Başkanı aracılığıyla soru muhatapına sorulur. Eğer ki, soru, hükümetin üyesi olmayan bir kamu üst düzey görevlisiyle ilgiliyse, milletvekili, konuyu oturumun başlamasından en az 24 saat önce Meclis Başkanına bildirmesi gerekmektedir.

Parlamentodaki soruları sormak için her ayın son perşembe günü özel bir oturum yapılmaktadır. Önceden soru sorulması öngörülen muatapların yani Başbakan ve Bakanlardan oluşan hükümet kanadı ve diğer kamu üst düzey görevlileri, oturumda hazır bulunmakla yükümlüdür. Eğer Başbakan, objektif ve acil nedenlerle oturumdan ayrılması gerekiyorsa, devamsızlığı bir saatten uzun süremez. Milletvekili bir oturumda en fazla üç soru sorma hakkına sahiptir. Milletvekillerinin soru sormaları 10 dakikayı aşmaması gerekmektedir ve cevaptan memnun olup olmadığını belirtme hakkına da sahiptir, ve fakat bu durumu ifade etme süresi 3 dakikadan uzun sürmemelidir. Sorulan sözlü sorunun cevabı da sınırlı tutulmuş olup, 10 dakika olarak belirlenmiştir.⁴⁸⁴

İçtüzüğün, 40'ıncı maddenin 2'nci fıkrası (119/2010 sayılı Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi): *Meclis Başkanı, sorulacak soruların sıralamasını, parti grupların Koordinatörleri ile birlikte yapmaktadır. Ancak, bu sıralama bütün parti gruplarını kapsayacak şekilde belirlenmelidir.* İstisnai olarak, Başbakan veya ilgili Bakan veya kamu görevlisi, haklı sebeplerden dolayı, o oturumda sözlü cevap veremeyeceğini beyan ederse, 20 gün içinde yazılı olarak cevap vermek zorundadır.

Yazılı cevap derhal soruyu gönderene ve tüm milletvekillerine göndermesi için Meclis Başkanına gönderilir ve daha sonraki ilk oturumda sorularını sormaları için milletvekillerine bilgi verilir. Soruyu soran milletvekili, cevabı aldıktan sonra, üç (3) dakika boyunca ek bir soru sorma hakkına sahiptir. Cevap, devlet sırrı statüsünde yer alan bir soru ile ilgiliyse, hükümet veya kamu

⁴⁸³ M. C. Meclis İçtüzüğü 37'nci maddesi.

⁴⁸⁴ 39. maddesi hükmünde, M.C. İçtüzük Değişikliği ile değişiklik yapılmıştır ("Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi" No. 119/2010).

görevlisi, cevabın kamuya açık olmayan oturumda verilmesini talep edebilir. Meclis, böyle bir teklife, İçtüzük hükümlerine uygun olarak karar vermektedir.⁴⁸⁵

İkinci bir denetim mekanizması olarak belirlenmiş olan genel görüşme, anayasal düzeyde ve İçtüzük tarafından düzenlenmemiş kanun eksikliklerini gidermesi amacıyla yapılan Meclis Kanunu (2009), genel görüşme mekanizmasını V'inci Başlık (Denetleyici Görüşme/Надзорна Расправа) altında 20'nci, 21'inci ve 22'nci maddeleriyle düzenlemektedir. Ağustos 2009 yılında Meclis Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle genel görüşme mekanizması yasama organı çatısı altında devamlılık içinde günümüze kadar aktif olarak Makedonya hukuk düzenindeki yerini almaktadır.⁴⁸⁶

Genel görüşme, hükümetin uyguladığı siyaset, kanunların yürütülmesi ile devletin idare organlarının diğer faaliyetleri gibi konular ile ilgili olarak meclis çalışma organı kapsamındaki konular hakkında bilgi ve uzman (bilirkişi) görüşü almak üzere öngörülen ve kullanılan bir denetim yoludur. Genel görüşme, Meclisin çalışma organı tarafından yapılır ve oturumunda görüşmeye konu olan bilgi ve açıklamaları talep etmek için hükümetten ya da devlet idare organlarından yetkili temsilciler davet etme yetkisine sahiptir.

Genel görüşmeye konu olan konularda bilgi sağlayabilecek başka kişiler de oturumlara davet edilebilir. Davetli yetkili temsilciler, genel görüşmenin yapılacağı oturuma katılmakla yükümlüdürler. Çalışma organının Başkanı, genel görüşmenin yapılması hakkında Meclis Başkanını bilgilendirir. Meclis Başkanı, hükümeti konu hakkında yazılı olarak bildirir. Bilgilendirme üzerine, Meclis Başkanı, hükümetten genel görüşmeye konularla alakalı bilgi sunmak üzere yetkili temsilciler belirtmelerini isteyecektir.

İlgili çalışma organı başkanı, görüşmenin yapılacağı çalışma organı toplantısına, hükümet veya kamu idaresinin yetkili temsilcisini yazılı olarak davet eder ve konuyla ilgili bilgi, görüş ve düşünce isteyebilir ve bunu, toplantı gününden en geç 3 gün önce yazılı olarak sunmasını isteyebilmektedir. Genel görüşme oturumları için gereken mali fonlar, Meclis'in Makedonya

⁴⁸⁵ Şkarikj, Siljanovska, 2009, 591.

⁴⁸⁶ M. C. Meclisi tarafından hazırlanmış bilmsel çalışma: *Politička Kontrola i Nadzor Na Sobraniето Nad Vladata i Nad Drugi Nositeli Na Javni Funkcii* (Mart, 2014). Sobranie na R. Makedonija.

Cumhuriyeti Bütçesinde öngörülen fonlardan sağlanmaktadır. Meclis Kanalı ve Meclis internet sitesi aracılığıyla yapılacak olan görüşme hakkında kamuoyu bilgilendirilir.

Genel görüşme yapılması ile ilgili “*çalışma organının bir üyesi tarafından*” başvuruda bulunulabilir. Çalışma birimi, mevcut üye sayısının çoğunluk oyuyla ve toplam üye sayısının en az 1/3 (üçte biri) tarafından görüşme yapılmasına karar verir. Makedonya Cumhuriyeti Meclisi çatısı altında, 15 Milletvekilinin bulunduğu yazılı talepleri üzerine Meclis Başkanı aracılığıyla çalışma organı başkanına genel görüşme yapılması talebinde bulunulursa, çalışma organı başkanını derhal toplantıya çağırmak zorundadır.

Meclis Başkanı, Başkan Yardımcıları ve Meclis parti grupları koordinatörleri ile birlikte, genel görüşmenin yapılması için çalışma organı başkanı ve üyelerine tavsiye niteliğinde öneride bulunabilirler.

Genel görüşmenin yapıldığı esnada, ilgili çalışma organının üyeleri ve ilgili çalışma organının üyesi olmayan milletvekilleri, Hükümetin yetkili temsilcilerine veya görüşmeye davet edilen kamu idareleri organları temsilcilerine yalnızca konuyla alakalı soru sorma yetkilerine sahiptirler. Meclis çalışma organı, görüşme süresine karar verir ve ana çalışma organının her bir üyesinin görüşmede hazır bulunmasını sağlamakla görevlidir.

Bir diğer denetim mekanizması da, *meclis araştırması ve meclis soruşturması* mekanizmasıdır. Makedonya Anayasa hukuku doktrininde Meclis Araştırması ve Meclis Soruşturması aynı başlık altında aynı usule göre yapılmaktadır. Detaylandırarak olursak, belli bir konuda bilgi edinmek amacıyla özel komisyonlar kurmak vasıtasıyla yapılan inceleme anlamına gelmektedir. Meclis Soruşturması ise, Başbakan ve Bakanların siyasi ve cezai sorumluluklarını gerektiren sonuçlar doğuran ve aynı şekilde Mecliste yer alan siyasi partilerin temsilcilerinin sayısına oranla kurulan özel komisyonlar tarafından yürütülmektedir.

1991 Anayasasının 76’ncı maddesine bakıldığında şu şekilde düzenlendiği görülmektedir, o da: “*Meclis, “**kamu yararı**” içeren tüm konular için (anket) komisyonu kurabilir. Bu komisyonu kurma önerisi en az 20 milletvekili imzasını taşıyan önerge ile verilmektedir. Bu Araştırma-soruşturma komisyonları, hangi konu için oluşturulmuş ise o konuda sorunları incelemekle yetkilendirilir ve ciddi sonuçlar doğurmaktadır. Bu komisyonların önemli bir diğer görevi de*

Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar gibi üst düzey kamu görevi yapanların sorumluluğunu inceleyip ortaya çıkarmaktır.”

Buradan anlaşacağı üzere bu denetim yöntemine sahip özel komisyonlara hem araştırma hem soruşturma yetkileriyle donatılmış ve hem araştırma hem de soruşturma görevini yapmaktadır. Bundan dolayı bu başlığı araştırma-soruşturma komisyonları olarak nitelendirecek olursak yanlış olmayacağı kanaatindeyiz.

Bu özel komisyonlar, görev ve görevlerini kendi kapsamlarında yerine getirmek amacıyla, kamu idarelerinden ve diğer kurum ve kuruluşlardan veri ve bilgi talep edebilir. Ayrıca, bilim insanlarını, uzmanları, yerel yönetim temsilcilerini, kamu kuruluşlarını, sendikaları ve diğer kuruluşları, kurumları ve dernekleri toplantıda değerlendirilen konular hakkında görüş bildirmek üzere bir toplantıya davet edebilmektedir.

Çalışma organları, çalışma alanları dahilindeki belirli konuları incelemek veya taslak kanunlar hazırlamak için çalışma grupları kurabilir. Çalışma gruplarının üyeleri, çalışma organı üyeleri, milletvekilleri, bilim adamları ve uzmanlar ile kamu idare organlarının temsilcileri arasından seçilir.

Karar alma aşamasında oy hakkı sadece milletvekillerine aittir, diğer katılımcılar oy verme hakkına sahip olmamaktadır. Ancak, toplantılara katılımlarıyla, uzman oldukları konularda fikir beyan ederek Komisyon çalışmalarına bir hayli katkıda bulunmaktadırlar. Çalışma grupları çalışma birimine rapor vermekle yükümlüdür ve Komisyonun kurulmasına bağlı olarak sorumluluğun tespiti yapıp bahsi geçen makamlara gereken davaların açılması prosedürüne geçilmektedir.⁴⁸⁷ Komisyonlar, görevleriyle ilgili çalışmaları yaparken diğer yandan mahkemelerin yetki alanlarına girmemekteler. Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince doğrusu da yasama organının sorumluluğu tespit edip sonraki mahkemelerde devam edecek olan dava kısmını ülkenin bağımsız mahkemelerine bırakmak olmalıdır.⁴⁸⁸

Bütün anayasal demokrasilerde öngörülen diğer denetim mekanizması da *gensoru önergesi* mekanizmasıdır. Gensoru (Интерпелација-İnterpellation) latin dili *interpellatio* kelimesinden

⁴⁸⁷ Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2012, 380-381.

⁴⁸⁸ Şarikj, 2015, 787-790.

ortaya çıkmış olup, sormak, saldırmak, protesto etmek anlamına gelmektedir. 1991 Anayasası 72'nci maddesiyle düzenlemektedir. Bu maddeye göre, kamu üst düzey yöneticileri, Başbakan ve Bakanların her birinin görev ve çalışmaları hakkında gensoru önergesi verilebilir. Bu noktada, Makedonya Anayasası parlamenter hükümet sisteminin dışına çıkarak sadece Başbakan ve bakanlara yönelik olarak öngörülen bu yöntemi bütün kamu üst düzey görevlilerini kapsayacak şekilde genişletmiştir. Gensoru önergesi, en az beş (5) milletvekili tarafından verilebilmektedir.

Meclis İçtüzüğü düzenlemeleri 45'inci, 46'ncı, 47'nci, 48'inci ve 49'uncu maddeleriyle yapılmıştır. Buna göre, gensoru önergesi, kamu üst düzey görevlileri, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin her biri için ayrı ayrı, çalışmaları ile ilgili konularda en az beş milletvekili tarafından verilebilir. Gensoru önergesi, yazılı olarak milletvekillerin imzasıyla birlikte sunulacaktır. Önerge, Meclis Başkanına sunulmaktadır ve Başkan ivedilikle, söz konusu kişiye ve parlamento üyelerine sunacaktır. Gensoru önergesine konu olan şahıs, en geç önergeyi aldıktan sonraki 15 gün içinde Meclis Başkanlığına yazılı olarak bir cevap verme hakkına sahiptir.

Gensoru önergesi, Meclise ve üyelerine gönderildiği günden 15 gün sonra, Meclis'in bir sonraki oturumunun gündemine alınır. Eğer öngörülen süre içinde gereken cevap gelmez ise, gensoruyla ilgili görüşme Meclis'in ilk oturumunun gündeminde yapılır.

Gensoru önergesini sunan milletvekillerinden birinin, açıklamayı 20 dakikalık bir süre için Meclis genel görüşmesinde açıklama hakkı vardır. Gensorunun yöneltildiği kişi, oturuma davet edilir ve yazılı cevabını 20 dakikalık bir süre içinde sözlü olarak cevap verme hakkına sahip olacaktır. Gensoru hakkında yapılacak olan görüşmeler bir iş günü sürecek ve en geç saat 24.00'a kadar karara bağlanacaktır (daha sonra yapılan değişiklikle, "en geç saat 24:00'a kadar karara bağlanacaktır" kısmı metinden çıkarılmıştır).⁴⁸⁹

Meclis üyeleri, toplantıdan 24 saat içinde yazılı olarak Meclis Başkanına katılımları hakkında bildiride bulunmaları gerekmektedir. Gensoru ile alakalı yapılacak olan görüşmede sıralama şekli, katılım sağlayacak olan parti grubu üyesi milletvekilleri ve parti grubuna üye olmayan milletvekilleri, Meclis Grupları Koordinatörleri ile mutabakata varılarak, Meclis

⁴⁸⁹ Meclis İçtüzüğü 49. maddesi.

Üyelerinin farklı meclis gruplarından tartışmalara katılmasını sağlayacak şekilde belirlenir.⁴⁹⁰ Gensoru önergesi neticesinde hükümeti güvensizlik oyuyla düşürmek veya bakanı çalışmalarından dolayı memnuniyetsizlik sebebiyle görevinden alınmasıyla sonuçlanmaktadır.

Son olarak da, Hükümete verilen *güvenoyu* etkin denetleme yöntemi olarak anayasal demokrasilerde yer alan ve çok etkin bir denetim yöntemi olarak yerini almaktadır. Salt parlamenter hükümet sisteminde yasamanın yürütmeye dair en etkin denetleme mekanizması hükümete verilen güvenoyudur. Bu mekanizma, sonucu güvensizlik oyu ile sonlandırılmış olursa hükümetin istifa etmesine yol açmaktadır. Makedonya 1991 Anayasal düzenlemeleri yürütme başlığı altında madde 92 ile düzenlenmiştir. Genel çerçevesinin bu şekilde çizildiği güvenoyu denetim mekanizması Meclis İçtüzüğü 214 ila 218 maddeleriyle daha kapsamlı olarak düzenlenmiştir.

Hükümetin güven oylaması yapılması soru önergesini en az 20 milletvekili imzasıyla önergede bulunulabilir. Hükümete karşı verilen güvenoyu sorusu, yazılı olarak sunulmalı ve gerekçelendirilmelidir. Ayrıca, Başbakan da Meclis oturumunda yazılı veya sözlü olarak hükümete karşı bir güven oylaması yapılması önergesini gündeme getirebilir.

Meclis Başkanı, derhal hükümete karşı sunulan güven oylaması konusunu milletvekillerine, hükümete ve Cumhurbaşkanı'na iletir ve fakat hükümetin güvenoyu sorusu hükümet tarafından sözlü olarak dile getirildiğinde, Meclis Başkanı derhal Cumhurbaşkanı'na bildirir. Hükümetin güven oylaması, hükümetin güven konusunun görüşüleceği Meclis oturumunun başlangıcına kadar geri çekilebilmektedir. Meclis Başkanı derhal hükümetin güvenine ilişkin oturumu düzenler. Oturum, güvenoyu önergesinin yazılı olarak verildiği günden itibaren üçüncü günde yapılır. Bu maddenin 1. fıkrasında belirtilen zaman sınırı, hükümetin güven sorununun gündeme geldiği günü izleyen gün yani ertesi gün başlayacaktır.⁴⁹¹

Hükümetin güven oylaması gündeme gelirse Mecliste genel görüşme yapılacaktır. 30 dakikalık bir süre için soru önergesini veren milletvekillerinden birinin, hükümete güvenoyu meselesini açıklama hakkı vardır. Parlamento üyelerinin meclis grupları ve meclis gruplarında

⁴⁹⁰ 49'uncu maddede yapılan bu değişiklikler, Makedonya Cumhuriyeti Meclisi İçtüzüğünü değiştiren İçtüzük (119/2010 sayılı "Makedonya Cumhuriyeti Resmi Gazetesi") tarafından yapılmıştır ("Службен весник на Република Македонија" broj 119/2010).

⁴⁹¹ M. C. 1991 Anayasası, 92'nci maddesi ve Meclis İçtüzüğü 215'inci maddesi.

örgütlenmemiş (bağımsız üyeler), tartışmaya katılacak olan meclis üyelerinin sıralaması, toplantı başlamadan önce meclis gruplarının koordinatörleri ile Meclis Başkanı ile mutabakata varılarak belirlenir. Oturumda tartışma sırasında milletvekili toplam 15 dakika boyunca birkaç kez ve parti grubun koordinatörü de toplam 20 dakika boyunca konuşma hakkına sahiptir.

Meclis, güven sorununun gündeme geldiği günü takip eden üçüncü günün sona ermesinden sonra hükümete güvensizlik oylaması yapmaktadır. Hükümetin güven oylaması önergesi Meclis oturumunda hükümet başkanı tarafından sözlü olarak gündeme getirilmesi durumunda, Meclis, aynı oturumda hükümetin güven oylamasına genel görüşme olmadan oy verir. Hükümet Başkanı, oylamadan önce Meclise hitap etme hakkına sahiptir. Anayasanın 92'nci maddesi, 4'üncü ve 5'inci fıkralarında, Bakan veya hükümetin geneline yöneltilmiş olan güven oylaması önergesinin verilmesi üzerine 90 gün içerisinde güvenoyu önergesinin verilemeyeceğini öngörmektedir. İstisnai durumu ise Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu böyle bir soru önergesinde bulunmuş ise o zaman tekrar güven oylaması söz konusu olmaktadır.

Hükümete karşı güven oylaması güvensizlikle sonuçlandığı takdirde, hükümet başkanı, güvensizlik oylamasından sonraki 24 saat içinde Meclise istifasını sunar. Meclis Başkanı, hükümete ve sunulan istifaya sebep olan güvensizlik oylamasını acil olarak Cumhurbaşkanı'na bildirir.

Tarihi süreç içerisinde 1991 yılından bu yana beş altı kez 1992, 1993 (iki defa güvenoyu soru önergesi verilmiş), 1994, 1997, 2002, 2004, 2005, 2006 (üç kez güvenoyu soru önergesi verilmiş), 2007, sonuncu güven oyu soru önergesi 2018 yılında muhalefet kanadı milletvekilleri tarafından verilmiştir.⁴⁹²

3.1.2.3. İki kanatlı yürütmenin kendi içinde sahip olduğu ilişkiler

Parlamente hükümet sistemin özelliklerinden birini oluşturan iki başlı yürütme yapılanmasının mevcudiyeti, iki başlı yürütmenin arasındaki ilişkilerin ne şekilde düzenlendiği konusu da bir hayli önem arz etmektedir. Anayasa ve kanunların verdiği yetkilere istinaden yürütme organının sorumsuz kanadını temsil eden Cumhurbaşkanı ve diğer tarafta sorumlu kanadı temsilen Hükümetin belli alanlarda sahip oldukları yetkilerin iç içe geçtiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle,

⁴⁹² Güven oylaması hakkında detaylı bilgi ve örnek soru önergeleri için **bkz.** Siljanoska, Şkarikj, 2009, 598-600.

özellikle milli güvenlik ve savunma alanında, uluslararası siyaset ve uluslararası sözleşmeler alanında ve diplomasi alanında yetkilerin iç içe geçtiği gözlemlenmektedir.

Milli güvenlik ve savunma alanında, Makedonya Anayasası 79’uncu maddesinde Makedonya Cumhurbaşkanı silahlı kuvvetlerin Başkomutanı olduğu şeklinde düzenlenmektedir. Ancak, Savunma Konusunda Kanun⁴⁹³ III’üncü bölümü 19-21 maddelerinde bu alandaki yetki dağılımını detaylı bir biçimde düzenleyerek, Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Savunma Bakanlığı arasında paylaştırmaktadır. Silahlı Kuvvetlerin yönetilmesi ve iç işleyişiyle ilgili konuların Bakanlar Kuruluna ve özellikle Savunma Bakanlığının yetkisi dahilinde olduğu açıkça görülmektedir. Cumhurbaşkanı, Genelkurmay Başkanı (3 yıllık görev süresi için) ve Generalleri atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Savunma Kanunu’nun 27’nci maddesi 2’nci fıkrasına göre “*Genelkurmay Başkanı Cumhurbaşkanı ve Savunma Bakanına karşı sorumludur*” şeklindeki düzenlemeyle, sorumluluğa ilişkin durumun açık bir biçimde hangi kuruma karşı olduğu tezat oluşturmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu arasında mevcut önemli bir diğer husus da Sıkıyönetim ve OHAL durumlarında Meclisin toplanamaması durumunda, yetkilerinin ve KHK çıkarma yetkisinin Cumhurbaşkanlığına değil Bakanlar Kuruluna tanınmış olması konusudur. Bu durum parlamenter hükümet sisteminin öngördüğü şekilde düzenlenmemiş olması hukuki çerçevede tezatlık oluşturmaktadır.⁴⁹⁴ Sorumluluk açısından bakıldığında da hangi makamın (Başbakan mı yoksa Bakanlar Kurulu mu) ve hangi organa karşı sorumlu olacağı konusu açıkça düzenlenmemiş olup kanun açıklığı söz konusudur.

Milletlerarası Antlaşmaların yapılması ve imzalanması yetkisi konusu, yine Anayasanın 119’uncu maddesinde Makedonya Cumhuriyeti adına Devlet Başkanına tanınan bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, kanunla düzenlenen ve öngörülen konularda Bakanlar Kurulunun da milletlerarası antlaşma yapma yetkisi verilmektedir. Öyle ki, 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu, açıkça Cumhurbaşkanı’nın “*milletlerarası hukuk konularına sahip antlaşmaları*” imzalama yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

⁴⁹³ Milli Savunma Konusunda Kanun için bkz.:URL: <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/ZAKON-ZA-OD-BRANA-Precisten-tekst.pdf> S.E.T. (23.12.2019)

⁴⁹⁴ A.g.e., s. 237.

Başbakanlığın ise istisna olarak belirtilen ancak geniş ölçekte tutulmuş olan yetkilerini tek tek sayarak, “ekonomi, mali, bilim, kültür, eğitim, spor, iletişim ve ilişkiler, çevre ve şehircilik, inşaat, doğayı koruma, tarım, orman işleri, sosyal politika alanında, insan hakları, diplomatik ve konsolosluk ilişkileri, savunma ve güvenlik” alanlarını konu alan antlaşmaları imzalama yetkisine sahip olduğunu belirtmektedir.⁴⁹⁵ Yani, günlük hayata dair hemen hemen her alanda milletlerarası antlaşma yetkisinin Bakanlar Kuruluna tanınmış olması, aslında istisnanın genel prensibe dönüştüğü ve yetki kaymasının söz konusu olduğu görülmektedir.

Üçüncü, yani dış politika ve diplomasi alanlarındaki yetki dağılımına bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulunun iş birliğinin gereksinimi temel prensip olarak öngörülmektedir. Diğer bir ifadeyle, devleti temsilen yabancı ülkelere gönderilecek olan temsilciler Bakanlar Kurulu önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Akademik çevreler bu durumda, Bakanlar Kurulunun gerekli çalışmaları yapma kaydıyla kişilerin belirlenmesi ve atanmalarını yaparak asli yetkiye sahip olduğu, Cumhurbaşkanının ise asli rolden uzak sadece formalite gereği yapılan seçimleri sonuçlandırma rolünü oynayarak atamaları gerçekleştiği görüşü ön plana çıkmaktadır. Yabancı devlet temsilcilerinin ve akredite mektupların kabulü ise Cumhurbaşkanı tarafından yapılmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, parlamenter hükümet sistemin doğası gereği organlararası iş birliğini öngören sistem niteliğini taşıyor olması Cumhurbaşkanlığı yetkilerinin Bakanlar Kurulunun elinde bulundurduğu yetkilere oranla çok daha sınırlı ve mütevazı olduğu gerçeğini değiştirmemektedir. Makedonya Anayasası, yürütme fonksiyonunun asli unsurunu Devlet Başkanının değil, Hükümetin oluşturduğu gerçeğini delil olarak sunulmaktadır.⁴⁹⁶

Yukarıda bahsi geçen durumlarda yürütme organının iki başlılığının iş birliğinin sonucu sistemin çalışabileceği aksi takdirde kilitlenmelere veya aksamalara yol açabileceği ifade edilebilir. Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu bir çok konuda Anayasa ve kanunların vermiş olduğu yetki çerçevesinde birbirine saygı ve karşılıklı anlayış çerçevesinde öngörülen iş birliğini ve görevlerini gerektiği gibi tam manasıyla yerine getirme fırsatını yakalayacaktır.

⁴⁹⁵ 1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu için bkz:URL: <https://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-sklucuvan-e-na-megunarodni-dogovori-22-01-1998.pdf> S.E.T. (23.12.2019)

⁴⁹⁶ Şkarikj, 2015, 872.

3.2. MAKEDONYA CUMHURİYETİ 1991 ANAYASASINA GÖRE HÜKÜMET SİSTEMİNİN NİTELİĞİ VE TASNİFİ

Kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişkileri bakımından ve kuvvetler ayrılığının derecesine göre doktrinde çeşitli sınıflandırmalar yapıldığını ifade etmiştik. Başkanlık sistemi adını almış olan kuvvetlerin sert ayrılığı sistemi ve kuvvetlerin birbirinden yumuşak ayrılığı yani kuvvetlerin iş birliği sistemi bilinen adıyla parlamenter sistem şeklinde iki ana felsefi düşünce üzerinde geleneksel olarak ifade edilen ikili ayrım söz konusu olmuştur.

Diğer bir ifadeyle, demokratik siyasal sistemler, kuvvetler ayrılığına dayalı olarak başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter sistem şeklindeki bu ikili ayrım klasik veya geleneksel ayrımı ifade etmekte olup, ilerleyen süreçte hükümet⁴⁹⁷ sistemlerinin farklılıkları, daha doğru ifadeyle ülkelerin uygulamış oldukları hükümet modellerinin özellikle kuvvetler arası ilişkilerin farklılıklar göstermiş olması geleneksel ikili ayrımın yetersiz olduğunu ve bu sınıflandırmalar içerisinde değerlendirilemeyeceğini ortaya koymuştur. Yani, yasama ve yürütme ilişkilerini geleneksel ayrım sınıflandırması çerçevesinde değerlendirmek oldukça güç hale gelmiştir.⁴⁹⁸ Bundan dolayı, günümüz siyasal sistemlerinin⁴⁹⁹ baş göstermiş olduğu kuvvetlerin yetki paylaşımı ve hükümet sistemlerinin hayli karmaşık yapıda oluşu, tasniflerin de yetersiz oluşu sebebiyle, yeni ve modern sınıflandırmalara ve tanımlamalara olan ihtiyacı ortaya koymuştur.

Sert kuvvetler ayrılığı sisteminde yasama ve yürütme kuvvetleri birbirinden mutlak bir biçimde ayrılmış ve bağımsızlığını koruyan iki ayrı organa verilmektedir. Yasama ve yürütme organları egemenliklerini halktan alarak (doğrudan seçilerek), çift meşruiyet durumundan dolayı

⁴⁹⁷ Başkanlık sisteminin en bilindik örneği Amerika Birleşik Devletleri'dir. Başkanlık sistemi ve özellikleri için özellikle **bkz.**, Gözler, 2016, 230-241; Anayurt, 384-408; Turhan, M., *Hükümet Sistemleri*; Göze, A., *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*; Markoviç, R., *Ustavno Pravo*, s. 183-189; Vankovska, B., *Ustavno Pravo*, s. 100-105; Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 674-680; Jovanovska, T., Spasenovski, A. (2017). *Sovremeni Politički Sistemi*. Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi; Alfred, S. ve Skach, C. (1994), *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective. The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*. Cilt I, (der.) Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

⁴⁹⁸ Uluşahin, N. (2003). Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına. Ankara: *AÜHFD*, 52 (2), s. 203; Ayrıca **bkz.**, Uluşahin, N. (2007). *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*. Ankara: Yetkin Yayınları, s. 26.

⁴⁹⁹ Modern siyasal sistemler için **bkz.** Klimovski, S., Karakamişeva-Jovanovska, T., Spasenovski, A., (2017), *Sovremeni Politički Sistemi*, UKİM-Konrad Adenauer Fondation Press, Skopje.

bağımsızlıklarını koruyup birbirinin varlığına son verememektedir. Bu organlar güç bakımından hemen hemen birbirine eşit ve karşılıklı denge ve denetim içerisinde tutulması hedeflenmiştir. Kuvvetlerin bu şekildeki sert ayrılığına, doktrinde, başkanlık sistemi (presidential sistem/президентски систем), başkanlık demokrasisi veya prezidansiyalizm de denmektedir. Başkanlık sisteminde yürütme, parlamenter sistemden farklı olarak yasamadan kaynaklanmıyor, meşruluk kaynağını doğrudan halk tarafından aldığı için bağımsız bir organ olarak varlığını sürdürmektedir.⁵⁰⁰ Arend Lijphart'ın başkanlık sistemi tanımlamasında iki temel özellik öne çıkmaktadır; o da, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve yasamanın güvenine dayanmıyor olmasından ileri gelmektedir.⁵⁰¹ Lijphart, araştırmalarını yaptığı sırada başkanlık ve parlamenter sistemlerini kıyaslarken diğer yandan iki hükümet sistemi arasındaki karşıtlıkları analiz ederek fikirlerini ortaya atmış, daha sonra da, başkanlık sisteminin tanımlanması konusunda bir üçüncü kriter olarak da tek kişilik yürütme kriterini önermiş, yani, başkan ve kabinesi arasında hiçbir şekilde ikili otoriteye izin verilmemesi gerektiği fikrini belirtmiştir.⁵⁰²

Benzer bir şekilde Giovanni Sartori de, iki kriteri ön planda tutmaktadır; ilk tanımlayıcı kriter olarak, başkanın belli bir zaman süresi için doğrudan doğruya veya benzer şekilde halk tarafından seçilmiş olması, ikinci tanımlayıcı kriter olarak ise yürütme organının parlamentonun güvenine dayanmadığı şeklinde ifade etmektedir.⁵⁰³ Sartori, saf haliyle başkanlık sisteminin tanımını şu üç kriter altında birleştirerek yapmaya çalışmıştır: “bir siyasal sistemde, i) başkanın halkın oyundan çıktığı, ii) önceden belirlenmiş olan görev süresi için seçildiği ve yasama tarafından görevine son verilemeyeceği, ve iii) atadığı hükümetlere başkanlık ettiği yani kabinesini yönlendirdiği takdirde başkanlık sistemi olacaktır.” Sartori, yapmış olduğu çalışmalar neticesinde başkanlık sistemlerinin iyi işlemediklerini ve sadece Amerika Birleşik Devletleri (ABD) sisteminin istisnai durum olarak değerlendirilebileceğini, haricindeki ve özellikle Latin Amerika başkanlık

⁵⁰⁰ Uluşahin, N. (1999). *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*. Ankara: Yetkin Yayıncılık, s. 27-32.

⁵⁰¹ Lijphart, A. (1997). *Çağdaş Demokrasiler (Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Çoğunluk Örüntüleri)*. (Çev. Ergun Ö. ve Ersin O.). Ankara: Yetkin Yayıncılık, s. 44-67.

⁵⁰² Lijphart, A. (2016). *Demokrasi Modelleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları*. (Çev. Güneş A. ve Utku U. B.). (İkinci Baskı). İstanbul: İthaki Yayınları, s. 139-141; Yazıcı, S. (2013). *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*. (Üçüncü Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 25.

⁵⁰³ Sartori, 1997, 113-114.

sistemlerinin dayanıksız oldukları, darbe ve çöküntülere maruz kaldığını ifade etmektedir.⁵⁰⁴ Bu itibarla başarıya ulaşamamış bir hükümet sisteminin söz konusu olduğunu açıklamaya çalışmıştır.

Diğer taraftan, modern anayasacılar, Matthew Shugart ve John Carey, başkanlık sistemini diğer hükümet sistemlerinden ayırmak üzere ek kriterler öngörerek detaylandırmaya çalışmış ve kriter sayısını altıya yükseltmişlerdir. Buna göre, devletin başı aynı zamanda yürütmenin de başıdır, başkan kabineyi atama yetkisine sahiptir, yasama ve yürütme üyeleri birbirinden farklıdır, yürütme yasamanın güvenine tabi değildir, başkan parlamentoyu feshedemez ve parlamento yönetimin en üst gücünü teşkil etmektedir. Bu kriterlere ilaveten yazarlar, başkanlık sistemi için temel dayanak oluşturacak birkaç kriter daha belirlemişlerdir. Bunlardan ilki, yürütmenin başının halk tarafından seçildiği, ikincisi, yasama ve yürütmenin görev sürelerinin sabit ve birbirlerinin güvenine tabi olmayışları, diğer kriter, hükümet kompozisyonunu halk tarafından seçilmiş yürütme gücünden oluştuğu, dördüncü ve son kriter ise, başkanın anayasanın kendisine tanıdığı kanun yapma yetkisine sahip olması durumlarında başkanlık sistemi söz konusu olmaktadır. Yazarlar sonuncu kriteri yürütmenin başı olan başkanın halk tarafından doğrudan seçilmesi ve buna dayalı olarak siyaset programının halkın desteğini aldığı ve dolayısıyla kanun yapma yetkisinin meşru olacağının garantisi şeklinde açıklamaktadırlar.⁵⁰⁵

Peki ama yazarların bu iddiası kuvvetler ayrılığı ilkesi ile çelişkiye düşmüyor mu ? sorusunu akla getirmiştir. Cevap niteliğinde çeşitli açıklamalar literatürdeki yerini almaktadır. Bu doğrultuda, başkanlık sistemlerinde ABD örneğinde dahi, pek çok devletin anayasası başkana veto yetkisini tanımakta ve bu sayede yürütmenin yasama sürecinde etkili olmasını sağlamaktadır. Diğer bir ifadeyle, organların meşruiyetleri ve varlığını devam ettirmeleri bakımından başkanlık sisteminin temel özelliği azami ayrılık olduğu, faaliyetlerinin dikkate alındığı vakit ise kuvvetlerin örtüşmesini gerektiren karşılıklı “frenler ve dengeler” (checks and balances) mekanizmalarını garanti altına almaya yöneliktir. O halde tamamen kuvvetlerin sert ayrılığından söz etmek nekadardır doğru bir ifade olduğu konusunda endişeler doktrindeki yerini korumaktadır.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ A.g.e., s. 115, 117.

⁵⁰⁵ Shugart S. M. ve Carey J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, s. 17-22.

⁵⁰⁶ A.g.e.

Mamafih, başkanın yasamaya yönelik olan anayasal yetkileri, yani veto yetkisi, KHK çıkarma yetkisi, kanun teklifi verme yetkisi, bütçe yapma yetkisi ve referanduma gitme yetkisi, buna karşılıklı olarak da yasamanın yürütme organının alanına dahil olan yetkilerinin çeşitlilik göstermesi de söz konusudur. Dolayısıyla, bahsi geçen yetkiler doğrultusunda Shugart ve Carey'in ifade ettikleri şekilde yasama ile yürütme birbirinden farklı eğilimler içerisinde olduğu zamanlarda sürecin kilitlenmesi söz konusu olacak ve büyük sakıncalar doğurabilecektir.⁵⁰⁷

Juan J. Linz ise, başkanlık sistemini incelerken iki ana unsura dayandırarak tanımlamasını yapmaktadır. Birinci unsur olarak, yürütme gücünü kontrol eden başkan, bir veya iki meclisten oluşan yasama ve kongrenin halk tarafından seçilmiş olması ve bu sayede her iki organ yani yasama ve yürütme de demokratik meşruiyete sahip bir sistem olarak, çift demokratik meşruiyet sistemleri olarak tanımlamaktadır. Yazarın belirlemiş olduğu ikinci unsur ise, başkan ve kongrenin belirli görev süresinin mevcudiyeti unsurudur ki, bundan dolayı sistemin belli bir katılığa sahip olmasına sebebiyet oluşturmaktadır.⁵⁰⁸ Linz, Latin Amerika ülkelerinin öngördükleri şekliyle başkanlık sisteminin iktidarın kötüye kullanılması, istikrarsız ve sürekli gelgitlere sahne olan siyasi başarısızlıklara sahne olduğunu gözlemlemektedir. Bir çok anayasa hukukçusu gibi, yazar da bu tür ülkelerde kuvvetler ayrılığı teorisinin tam manasıyla temel edinemediği sorunlu durumlarda, başkanlık sisteminin düzeltilmesi yönündeki bir eğilim değil, bu sistemi tamamen terk edip parlamenter sisteme geçmeleri gerektiğini ifade etmektedir. Yani, bir nevi başkanlık sisteminin parlamenter sisteme oranla daha az başarılı olacağı düşüncesine sahiptir.⁵⁰⁹

Yazarın vurgulamış olduğu nokta, temelde yapısal tıkanıklıktan ziyade, parlamenter sistemin esnek yapıya sahip olmasına karşılık başkanlık sisteminin katı niteliğe sahip olması ve esnekliğin katılığa tercih edilmesi gerektiği düşüncesini savunmuştur. Esnekliğe sahip parlamenter sistemin kendini düzeltecek mekanizmalar sayesinde krizleri kolayca giderebileceği ve yaşanabilecek siyasi krizlerin sistemsel değil hükümet krizleri olabileceği tezini savunmaktadır.

⁵⁰⁷ Yazıcı, S., *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s. 27-28.

⁵⁰⁸ Linz, J. J. and Valenzuela A. (1994). *Presidential od Parliamentary Democracy: Does It Make A Differene?, The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*. London: John Hopkins University Press, s. 3-87.

⁵⁰⁹ Linz, J. (1990). The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, (I) 1, Winter, s. 51-69; Sartori, 1997, 124-127.

Ancak, başkanlık hükümet sisteminin sahip olduğu katı özellikleri sayesinde bu tür kriz ve tıkanıklıkların üstesinden gelebileceği ihtimalini düşük seviyede görmektedir.⁵¹⁰

Başkanlık hükümet sisteminin bu karakteristik özellikleri doğrultusunda, diğer hükümet sistemlerinden ayırt edici asli özellikler olarak nitelendirecek olursak, bu sistemin sahip olduğu ek karakteristik özelliklerini de kısaca belirtmekte fayda olacağı kanaatindeyiz. Öyle ki, devlet başkanı, yasama organını feshetme yetkisine sahip olmamakta, aynı kişi hem yasama hem de yürütmede görev yapamaz ve Başkanın yasama organının faaliyetlerine katılması da yasaklanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, kuvvetler arasındaki ayrılığın tam manasıyla gerçekleştirilmesi bakımından Başkanın Kongreye etki etmemesi ve birbirine karşı bağımsızlıklarını korumaları gerekli kılınmıştır. Başkan ve kabinesini oluşturan sekreterlerin, yasama organının toplantılarına katılıp görüş bildirmeleri engellenmektedir. Diğer taraftan, Başkanın kanun teklifinde bulunma hakkına da sahip olmamaktadır.⁵¹¹ Başkanın kanun teklifinde bulunma hakkına sahip olmaması durumu Kongreye “mesaj” verme hakkını ve yetkisini doğurmuştur.⁵¹² Ayrıca, Başkanın yasama organının toplanmasını engelleme, meclisi kapatma ve tatil etmesi gibi yetkileri de elinde bulundurmamaktadır.

Senato ve Kongre’den oluşan Meclis, tam bağımsızlığının göstergesi olarak, kendiliğinden toplanma ve dilediği gibi çalışma yetkisine sahiptir. Yani, yasama organı yasama işlevini yerine getirmekte ve almış olduğu kararlar yürütme organı yani halk tarafından seçilmiş olan Devlet Başkanı tarafından yürütme işlevi görmesini ifade etmektedir. Ancak, yine de Başkanın yasama organının çalışmasına katılımını öngören karşılıklı etkileşim araçları da söz konusudur.⁵¹³

Kuvvetler ayrılığının azami düzeyde olduğu ve sert kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilen başkanlık hükümet sisteminde de, sistemin felce uğramaması açısından organların birbirleriyle

⁵¹⁰ A.g.e.

⁵¹¹ Arsel, İ. (1964). *Anayasa Hukuku: Demokrasi*. Ankara: Doğu Matbaacılık, s. 204; Kubalı, H. N. (1971). *Anayasa Hukuku Dersleri*. İstanbul: İÜHF Yayınları, s. 369.

⁵¹² Başkan, Anayasanın kendisine vermiş olduğu bu yetkiyi (özellikle Birliğin durumu hakkında Anayasanın 2’nci maddesi, 3’üncü bölümüne istinaden) Senato ve Temsilciler Meclisinin birleşik oturumunda her dönemin Ocak ayında yaptığı konuşmada dile getirmektedir. Buna bağlı olarak, yürütmenin başı sıfatıyla yürütmenin ihtiyacı olan kanunların çıkması için Kongreyi yönlendirmesi söz konusu olabilmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Turhan, M., *Hükümet Sistemleri*, s. 35.

⁵¹³ Gözler, 20160, 234-235. Ayrıca, Başkanlık hükümet sisteminin pozitif ve negatif tarafları değerlendirmesi için özellikle bkz. a.g.e., s. 238-241.

karşılıklı etkileşim araçları ve bu mekanizmalar sayesinde de iş birliği içerisinde görevlerini yerine getirmeleri öngörülmektedir. Başkanlık sisteminin somut örneği olarak işaret edilen ABD’de karşılıklı etkileşim mekanizmaları incelenecek olursa, atamaların büyük ölçüde Başkanın yetkisi dahilinde olduğu, ancak daha önemli atamaların Senato’nun onayına tabi olduğunu göz önünde bulunduracak olursak, bu durumda Başkan Senatoyla iyi geçinmek zorunda olduğu görülmektedir. Milletlerarası Antlaşmalar ve dış ilişkiler alanındaki faaliyetler de devlet Başkanı yetkileri arasında olmakta, ancak Senatonun 2/3 çoğunluk oylarının alınmasını gerektirmektedir.

Bütçe konusunda da, yürütme tarafından (Office of Management and Budget) hazırlanan yıllık bütçe Kongre’nin onayına tabidir. Kongre bütçeyi onaylamayabilir veya kısıtlamalara tabi tutabilmektedir.

Başkan Kongre’nin kanunlarını veto etme yetkisine sahiptir. Veto edilen kanunlar Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı 2/3 oy çoğunluğuyla geçerse yürürlüğe girmektedir.⁵¹⁴ Böyle bir durumda Kongre Başkanla arasını iyi tutmak zorundadır.

Öte yandan, Kongre, Meclis araştırma komisyonlarıyla, yürütmenin yetkisindeki faaliyetleri hakkında araştırma yapması mümkün olmaktadır. Yasamanın yürütmeyi denetleme ve sorumluluğunu ortaya koyması açısından, suçlama kurumu yani *Impeachment* mekanizmasıyla Başkanın cezai sorumluluğunun ortaya koyulmasının hedeflendiği meclis soruşturması niteliğindedir. Suçlama yetkisi Temsilciler Meclisine ait bir yetkidir (ABD 1787 Anayasası, md.1, b.2, f.7) ve Temsilciler Meclisinin suçlandırmasıyla Senatoya Yüksek Mahkeme Başkanı başkanlık ederek yargılama yapılmaktadır (ABD 1787 Anayasası, md.1, b.3, f.6). Anayasanın 1’inci maddesi, 3’üncü bendi, 6’ncı fıkrasına göre Devlet Başkanı’na yönelik mahkumiyet kararı Senato tarafından 2/3 çoğunluk oyuyla alınmaktadır.⁵¹⁵

Bu şekildeki yetki dağılımının amacı organların birbirinden bağımsız ve iş birliği içerisinde çalışmalarını sağlamak ve bu şekilde düzenlenmiş olan mekanizmaya “frenler ve dengeler” yani “checks and balances” adı verilmektedir.⁵¹⁶

⁵¹⁴ Özellikle bkz., Gözler, 2011, 25-36.

⁵¹⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Gözler, 2016, 235-236.

⁵¹⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Klimovski, Deskoska, Karakamişeva, 2003, 357-360.

Sert kuvvetler ayrılığı örneği olarak başkanlık sisteminden farklı olarak, doktrinde yer alan ve uzun evrimsel süreç sonucu ortaya çıkan, halkın temsilciliği makamı olan Meclisin monarka karşı olan mücadele fikriyle oluşmuş, monarkı yetki bakımından kısıtlayan ve kuvvetlerin iç içe geçerek iş birliğini öngören yumuşak kuvvetler ayrılığı olarak nitelendirilen parlamenter hükümet sistemi (Parliamentary system/Парламентарен систем), dünya genelinde saf haliyle ve türevleri şeklinde en yaygın kullanım alanına sahip hükümet sistemi olarak günümüzde de yerini ve önemini korumaktadır.⁵¹⁷

İngiltere’de gelişmeye başlayan ve olgunlaşan parlamenter sistemin (Westminster tipi parlamenter sistem)⁵¹⁸ tarihi perspektifinden detaylıca açıklaması daha önceki bölümde yapıldığından dolayı, bu bölümde o kısma değinmeden sistemin önemi bakımından kısaca incelenmesi isabetli olacaktır.

Parlamenter hükümet sistemi özellikle XVIII ve XIX’uncu yüzyıllarda mutlak monarşiyi meşruti monarşiyeye dönüştürecek ve monarkın elinde bulundurduğu sınırsız yetkileri parlamento lehine sınırlama şeklinde gelişim göstermiş olması sebebiyle de ayrı öneme sahip olmaktadır. Yani, şahsına münhasır, fikri felsefesini insan düşüncesinden değil tek kişilik keyfi yönetime karşı meclisin halk adına monarka karşı gerçekleştirdiği ve galip geldiği mücadele olarak gelişmiştir. Zaman içerisinde monark sembolik bir makam olarak varlığını sürdürmüş ve yürütmenin asıl unsuru olarak kabine ve bu kabineye başkanlık eden başbakan hükümet olarak ağırlık kazanmıştır. Hükümetin başı ve üyeleri arasındaki ilişkilerin türleri bakımından Sartori’nin yapmış olduğu sınıflandırma literatürde önemli yer almaktadır. Buna göre, eşitsizler üzerinde birinci (İngiliz modeli tipik örneğidir), eşitsizler arasında birinci (Alman Şansölyesi örneği) ve eşitler arasında birinci (*primus inter pares*) şeklinde tasnif etmiştir.⁵¹⁹

Sartori’ye göre: “eşitsizler üzerinde birinci”, parti lideri olan, parlamentonun oyuyla düşürülmesi güç bulunan ve kabine üyelerini dilediği gibi atayan ve değiştirme yetkisine sahip gerçek yürütme başıdır. Yani, hükümeti gerçek anlamda yönetir ve tam egemenliğini

⁵¹⁷ Başkanlık hükümet sistemi karşısında parlamenter hükümet sistemini değerlendiren ve savunan bilimsel bir çalışma için bkz. Gerring J., Thacker C. S., Moreno C., (2009). Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*. 42 (3), 2009, s. 327-359.

⁵¹⁸ Westminster tipi parlamenter sistemin gelişimi ve özellikleri için bkz. Akgül, M., *Hükümet Sistemleri Tartışması*, s. 53-74.

⁵¹⁹ Sartori, 1997, 139.

sağlamaktadır. “*Eşitsizler arasında birinci*” ise, partinin resmi lideri olmayabilir ancak gene de parlamentonun salt çoğunluğuna dayalı güvensizlik oylamasıyla düşürülemeyeceği gibi, kabine, üyeleri değişse bile makamında kalması beklenir. Yazarın pek ağırlığı olmadığını öne sürdüğü “*eşitler arasında birinci*” kabinesiyle birlikte düşen, genellikle dayatılmış bakanlardan oluşan hükümet üyeleriyle çalışmak zorunda kalan ve bakanlar üzerinde çok fazla denetimi bulunmayan bir başbakandır.⁵²⁰

Parlamente sistem, yasama ve yürütme organlarının ayrı ayrı organlara verilmiş olsa da, bu organlar karşılıklı bağımsız değildirler, hatta yer yer iç içe geçmiş oldukları da gözlemlenmektedir. Aynı zamanda, bu organlar karşılıklılık ilkesince birbirinin varlığına son verme yetkisine de sahiptirler. Bundan dolayı sisteme kuvvetlerin iş birliği sistemi denmektedir. Literatürde genel kabul görmüş en doğru kabul edilen ve en sade haliyle tanımlamasını Leon Epstein yapmıştır.

Epstein, parlamente sistemin, “yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anaysal demokrasi tipi” olarak tanımlamıştır.⁵²¹ Burada parlamente hükümet sisteminin başkanlık sisteminden ayırt edici iki özelliğe vurgu yapılmaya çalışılmıştır. Öyle ki, yürütme yasamanın güvenine dayanır ve yasamanın güvensizlik oyuyla görevine son verilmektedir. Diğer bir ifadeyle, yazarın yapmış olduğu bu tanıma göre parlamente sistemin iki temel ayırıcı özelliği vardır: (1) *Hükûmet yasama organından kaynaklanır; yani yasama organı tarafından seçilir.* (2) *Hükûmet yasama organına karşı sorumludur.* (3) *Yürütme ikili yapıdadır.* Bir hükûmet sisteminin parlamente sistem olup olmadığı yukarıdaki üç aslî özelliğe bakarak anlaşılmaktadır. Bu üç özellik, parlamente sistemlerin minimum sayıdaki özellikleri, sine qua non (olmazsa olmaz) özellikleridir. Bu üç özelliği birlikte taşıyan bir hükûmet sistemi, parlamente sistemdir. Bu özellikleri taşıyan ve dolayısıyla parlamente nitelikte olan hükûmet sistemlerinin gösterdiği başka özellikler de mevcuttur. Bu üç ek özellik yani tali özellikler şunlardır: (1) *Yürütme, yasamayı feshedebilir.* (2) *Aynı kişi hem yürütmede, hem yasamada görev alabilir* ve (3) *Bakanlar kurulu yasama organının çalışmalarına katılabilir.*⁵²²

⁵²⁰ A.g.e., s. 139-140.

⁵²¹ Epstein, D. L. (1968). Parliamentary Government, *International Encyclopedia of the Social Sciences*. Ed. David L. Sills, Macmillan and Free Press, New York, Cilt II, s. 419, nakleden Lijphart, A., *Çağdaş Demokrasiler*, s. 44.

⁵²² Lijphart, A., *Çağdaş Demokrasiler*, s. 44.

Robert Elgie, sistemin demokratik ölçütlerini inceleyerek, parlamenter hükümet sistemi, devlet başkanının başbakana kıyasla nispeten daha az yetkiye sahip olduğu, hükümet ve başbakanın genel seçimlerle göreve gelmediği ve sabit görev sürelerinin olmadığı sistem olarak tanımlamıştır.⁵²³

Parlamenter sistemin uygulanma biçimleri bakımından genel olarak uygulamada dualist ve monist parlamenter sistemi şeklinde iki tür dikkat çekmektedir.⁵²⁴ Parlamenter sistemi diğer hükümet sistemlerden ayırt eden temel özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz:

i) *Yürütme ikili yapıda yani iki başlıdır*, yani monarşik parlamenter sistemlerde devlet başkanı monark, cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde ise cumhurbaşkanları yürütmenin sorumsuz kanadını temsil etmektedir. Yürütmenin sorumlu kanadı ise kabine veya Bakanlar Kurulu veya hükümet ismi verilen organ tarafından oluşmaktadır. Bakanlar kurulu, kendi içinde de ikili bir yapıya sahiptir, yani başbakan ve bakanlardan oluşmaktadır. Bakanlar kurulu ülke siyasetini belirlemek, hükümet etmek ve kanunları uygulamak görev ve yetkisine sahiptir. Sartori'nin işleyen parlamentarizm başlığı altında incelemiş olduğu hükümet etme açısından etkin hükümet ve istikrarlı hükümet ayrımını yaparak, *etkin ve istikrarlı, muhtemelen etkin ve istikrarlı ve istikrarsız* hükümetler şeklinde sınıflandırarak incelemektedir. Yazar, işleyen parlamentarizm için kanatları kırılmış parlamentarizm yani yarı parlamenter halini almış parlamenter sistemin, parlamentonun hükümet etmediği durumlarda daha iyi işleyeceği düşüncesini savunmuştur. Diğer bir ifadeyle, bir hükümet ne kadar az parlamenter ise, o kadar iyi işler ifadelerini kullanmaktadır.⁵²⁵

ii) *Yürütmenin göreve gelişi*; monarşik parlamenter sistemlerde devlet başkanı irsi olarak göreve gelir. Cumhuriyet tipi parlamenter sistemlerde ise kural olarak devlet başkanı parlamento tarafından seçilmektedir. Ancak, bazı ülkelerde doğrudan halk tarafından seçilmesini öngören anayasal düzenlemeler de mevcuttur. Devlet başkanı, parlamentonun güven oyunu alabilecek kişiyi

⁵²³ Elgie, R. (1988). Clasification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Constestable Assumptions. *European Journal of Politcal Research*, No. 33, s. 226-227.

⁵²⁴ Dty bilgi için özellikle bkz. Anayurt, Ö., *Anayasa Hukuku*, s. 359-363; Şkarikj, S. (2015), *Ustavno Pravo*, s. 685-687.

⁵²⁵ Sartori, 1997, 146-147.

başbakan olarak atar. Başbakan da bakanları seçtikten ve parlamentonun güvenoyunu aldıktan sonra göreve başlamaktadır, yani hükümet parlamentonun içinden çıkmaktadır.⁵²⁶

iii) *Yürütmenin yasamaya karşı olan sorumluluğu*; devlet başkanı ve hükümet ayrı ayrı yasama önünde sorumluluğa sahiptirler. Doktrinde, devlet başkanının (Monark veya Cumhurbaşkanı) yasama organına karşı sorumsuzluğu genel ilke olarak kabul görmektedir. Bu sorumsuzluğun temelinde sınırlı yetkiye sahip olması ve ülke bütünlüğünü temsilen tamamen sembolik ve törensel yetkilerin öngörülmesi yatmaktadır. Diğer yandan, devlet başkanının almış olduğu kararlar ve yapmış olduğu hukuki işlemler ilgili bakan veya başbakan tarafından imzalanarak karşı-imza kuralıyla (преаподпис, countersignature) sorumluluğun hükümet kanadı tarafından üstlenilmiş hali olarak ortaya çıkmaktadır.⁵²⁷ Bakanlar Kurulu'nun sorumluluğuna gelindiğine, başkanlık hükümet sisteminden ayırt edici temel unsur olarak nitelendirilmektedir. Yani, Bakanlar Kurulunun Meclise karşı siyasal sorumluluğu mevcuttur. Bu sorumluluk, meclisin yürütmeyi kontrol ve denetim mekanizmaları olarak da nitelendirilen soru (sözlü ve yazılı), genel görüşme, gensoru, meclis araştırması ve meclis soruşturması şeklinde gerçekleşmektedir. Bakanlar Kurulu üyelerinin bireysel ve kolektif sorumlulukları vardır. Yasamanın yürütmeyi denetleme mekanizmalarını, çalışmanın III'ncü bölümünde "*Hükümeti Seçme ve Denetleme Yetkisi*" başlığı altında detaylıca incelendiği için tekrar açıklanmayıp bu kadarıyla yetinilecektir.⁵²⁸

iv) *Yürütme organının yasama organına karşı fesih yetkisi*, aynı şekilde parlamenter sistemi, diğer hükümet modellerinden ayıran temel unsurlarından birini oluşturmaktadır. Parlamenter hükümet sisteminin felsefi açıdan organlar arası denge ve eşitlik ilkelerine dayandırılması, yasamanın güvensizlik oyuyla yürütmenin görevine son verebilmesi yetkisine karşılık, yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisi verilmiştir.⁵²⁹ Diğer taraftan, doktrinde fesih kurumunun parlamenter sistem bakımından çok önemli bir yere sahip olduğu ancak sistemin ayırt edici ve zaruri bir unsuru olmadığını ileri süren siyaset bilimcileri de mevcuttur.⁵³⁰

⁵²⁶ Gözler, 2016, 245.

⁵²⁷ Anayurt, 2020, 366-367.

⁵²⁸ Konuyla ilgili detaylı bilgi için özellikle **bkz.** a.g.e., s. 368-370.

⁵²⁹ Fesih kurumu hakkında önemli bir kaynak için **bkz.**: Karamustafaoğlu, T. (1982). *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*. Ankara: AÜHF.

⁵³⁰ Duverger, M. (1988). *Intitution Politique et Droit Contitutionnel. Les Grands Systemes Politiques, Paris: PUF*, 17. Ed., Paris, s. 174; Cohendet, M. A. (2011). *Droit Constitutionnel. Montchrestien, 5. B., Paris: Lextenso Editions*, Paris, s. 160, Nakleden Anayurt, Anayasa Hukuku, s. 371.

Parlamentar hükümet sisteminde kural olarak fesih yetkisinin başbakana tanınmış olması, devlet başkanına ancak karşı-imza kuralına istinaden veya Bakanlar Kurulu'nun istemi üzerine devlet başkanının kullanabileceği bir yetki olması daha doğru olacağı şeklinde doktrinde yer almakta olduğu da açıktır. Bunun yanı sıra, Bulgaristan ve Macaristan örneklerinde olduğu gibi parlamenter hükümet sistemi niteliğini taşıyan bazı anayasalar fesih yetkisini devlet başkanının tek başına, Bakanlar Kurulu'nun istemi olmaksızın kullanabileceğini öngörmektedir. Sorumsuzluğa sahip devlet başkanına böyle bir yetkiyi tanımak doktrinde anti-demokratik nitelik olarak genel kabul görmektedir.⁵³¹

Daha önce de açıklandığı üzere, zaman içerisinde yasama ve yürütme arasındaki anlaşmazlıkları gidermesi amacıyla ziyade hükümetlerin, sahip oldukları meclisteki çoğunluğu ellerinde tutma amacıyla seçimleri erken tarihe alma isteği sıkça başvurulmuş bir kurum olarak pratikte karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla İngiltere'de fesih kurumu daha sıkı şartlara bağlanmış olduğu “*Fixedterm Parliaments Act*” kanun düzenlemesi ile sadece iki durumda uygulanabileceği öngörülmüş olması bu konuda pozitif bir gelişme örneği niteliğindedir. *Birinci durumda*, yapılan erken seçim teklifinin milletvekili sayısının 2/3'si tarafından onaylanması, *ikincisi ise* hükümetin güvenoyu isteminde bulunup güvenoyu alamaması ve 14 gün içerisinde yeni hükümetin kurulamaması durumlarında devreye konulabileceği düzenlenmektedir.⁵³² Bu şekilde fesih kurumunun suistimal edilmesinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Zaman içerisinde eksiklik gösteren ve uygulamada yer alan haliyle parlamenter sistemin türevleri şeklinde ortaya çıkan sistemlerin zayıflıklarını gidermek amacıyla birtakım teknikler de öngörülmüştür. Bu teknikler sayesinde sistemin daha iyi çalışması ve tikanıklıkların giderilmesi hedeflenmiştir. Bunlar doktrinde, parlamenter sistemin aklileştirme veya güçlendirme teknikleri ismiyle de bilinmektedir. Yapıcı güvensizlik oyu, güvensizlik önergesinin sınırlandırılması, hükümetin kurulmasının kolay, düşürülmesinin zorlaştırılması, giyotin, fesih yetkisinin rasyonelleştirilmesi (fesih tehdidi altında güvenoyu) usülleri veya tekniklerini oluşturmaktadır.

Günümüzde devletlerin bir çoğu uyguladıkları hükümet sistemlerinin özelliklerinde farklılıklar göstermesi kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde geleneksel olarak yapılmış olan başkanlık

⁵³¹ Özellikle bkz. Anayurt, 2020, 372-273.

⁵³² A.g.e., s. 371-372.

hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi sınıflandırılması özellikle bilimsel açıdan yetersiz olduğu ortaya çıkmasıyla birlikte farklı nitelendirmelere gidilmiştir. Uygulamada birçok ülke tarafından kullanılmakta olan hükümet sistemlerinin bu iki ana sisteme ait karakteristik özelliklerinden belirli kısımlarını alarak farklılıklar oluşturan hükümet sistemleri ortaya çıkarılmış olduğu ve dolayısıyla anayasa hukukçuları tarafından inceleme altına alınmasına olan ihtiyacı doğurmuştur.

Ortaya çıkan bu karma yapıdaki hükümet sistemleri gösterdikleri özellikler bakımından farklı kesimlerden farklı tasnif ve isimlendirme yapılmıştır. Özellikle Batı Avrupa'nın önemli devletlerinden biri olan Fransa'da yaşanmış olan anayasal değişiklikler ve halk tarafından doğrudan seçilen Cumhurbaşkanı'na ciddi derecede yetki aktarımı sonrası, önemli bir hükümet modeli olarak doktrinde yerini almış ve fikir babalığını yapmış olan Duverger tarafından “*yarı - başkanlık sistemi*” olarak nitelendirilmiştir. Hükümet modeli olarak ayrı bir kadegoride sınıflandırılmaya çalışılan yarı-başkanlık sistemi olarak hem isimlendirilmesinin hem de tasnifinin hatalı olduğu, karma yada hibrit yapıya sahip hükümet modelleri kategorisinde yer almasının daha isabetli bir sınıflandırma olacağı yönündeki düşünceler doktrinde daha yaygındır.⁵³³

Öncelikle, başkanlık ve parlamenter hükümet sistemleri geleneksel sınıflandırmanın yanı sıra sınıflandırma bakımından üçüncü grup olarak, *karma yani hibrit veya melez* olarak ifade edilen hükümet sistemleri başlığı altında, “başkan ağırlıklı” ve “parlamento ağırlıklı sistemler” olarak ikili ayırım bilimsel olarak daha isabetli bir ayırım olduğu görüşünü savunmaktayız. Başkan ağırlıklı hükümet sistemi ise kendi içinde “*yarı başkanlık*” ve “*başkancı*” sistemlerini bünyesinde barındırmakta iken, parlamento ağırlıklı hükümet sistemi ise günümüzde kullanılmayan veya nadiren kullanılan ve anti-demokratik yönüyle “*meclis hükümet sistemi*” olarak nitelendirilen ayırım kanımızda isabetli olmuştur.⁵³⁴

⁵³³ Bu konudaki görüşmelerin detaylı incelendiği hükümet sistemleri sınıflandırması (bir önceki başlığa) konusuna bakınız.

⁵³⁴ Bu sınıflandırma modern anayasacıların kabul ettikleri ve genel görüş halini alan sınıflandırma niteliğindedir. Biz de Anayurt'un bu konudaki düşüncelerinin daha doğru ve isabetli olduğundan hareketle, bu düşüncelerden esinlenerek hükümet sistemi tasnifini yapmaktayız. Benzer sınıflandırma Makedonya anayasa hukukçuları Şkarikj, Klimovski ve diğerleri tarafından da yapılmış ve yarı başkanlık sistemi ile meclis hükümet sistemlerini karma yapıya sahip hükümet sistemleri grubu altında değerlendirdikleri görülmektedir. Anayurt, bir adım ileri giderek günümüzde yaygın olan başkancı sistemleri de karma hükümet sistemleri grubunda değerlendirmiştir. Özellikle **bkz.** Anayurt, Ö., *Anayasa*

Maurice Duverger'in fikir babalığını yaptığı yarı-başkanlık hükümet sistemi esas itibarıyla parlamenter sistemin bir sapması ve melez yapıya sahip bir sistem olarak ifade edilmektedir. Duverger, Fransız hükümet sistemini incelediği esnada farklılıklar göstermekle birlikte parlamenter hükümet sistemi içerisinde yer aldığını ifade etmekte idi. Hatta, 1958 Fransız Anayasası'nın belirlediği yapının sınırlı monarşi ile klasik parlamentarizmin arasında yer alan ve ortasında bulunan "Orleanist parlamentarizm" olduğunu ifade etmiştir.⁵³⁵ Ancak, 1962 yılında yapılan reformlar sonucunda devlet başkanına tanınan yetkilerin genişletilmesi doğrultusunda saf parlamenter sistemden uzaklaşıp devlet başkanının sembolik yetkilerinden arındırılarak yetki sahibi esaslı bir makam konumuna taşınmış olduğunu ifade etmiştir.

Başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sisteminden ayrı tutarak yeni bir sistem olarak nitelendiren Duverger'e göre, sistemin yarı - başkanlık sistemi olarak tanımlanması için üç şartın gerçekleşmesi gerekmektedir: *Birinci şart*, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından ve doğrudan yapılan seçimle göreve gelmesi (seçilmesi), *ikincisi*, Cumhurbaşkanı'nın önemli yetkilere sahip olması ve üçüncü şart ise yürütme görevini yerine getiren ve Meclisin güvenine dayalı başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun mevcudiyeti olarak belirlemiştir.⁵³⁶

Devlet başkanının ve parlamentonun halk tarafından seçilmesini öngören bu sistem, meşruiyet sorununu da beraberinde getirmiş ve çift meşruiyet durumu tartışma konusu olmuştur. Ancak, yazarlara göre bu durum sorun teşkil etmemekle birlikte, yarı - başkanlık sisteminin doğasında olan bir unsur olarak değerlendirilmiştir. Bu durumda, yasama ve yürütme daha doğrusu devlet başkanının farklı siyasi partilerden gelmiş olmaları "**cohabitation**" ya da "**zorunlu birliktelik**" durumunu ortaya koymaktadır. Bu da yarı-başkanlık hükümet modelinin bir özelliği olarak doktrinde yer almaktadır. Tam olarak da aslında hedeflenen meselenin parlamento ve devlet başkanının farklı partilerden gelmeleri ve güçlerin dengelenmesine yönelik mekanizmaları öngörmesidir.⁵³⁷

Hukuku, s. 357, 406-439; Şkarikj, S., *Ustavno Pravo*, s. 690-694; Klimovski, S., Deskoska, R., Karakamişeva, T., *Ustavno Pravo*, 361-372.

⁵³⁵ Nakleden Uluşahin, N., *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, s. 31.

⁵³⁶ Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government. *European Journal of Political Research*, C. 8.

⁵³⁷ Elgie, R., Mcmenamin I. (2011). Explaining The On Set of Cohabitation Under Semi-Presidentialism. *Political Studies*, Vol. 59.

Duverger'in geliştirmiş olduğu bu sistematige kısmen katılan ve yazarın bu hükümet sistemi kategorisinde gösterdiği yedi ülkeden Avusturya, İrlanda ve İzlanda'yı yarı-başkanlık hükümet modeline dahil etmeyen Sartori,⁵³⁸ sistemin yarı-başkanlık olarak değerdendirilmesi için şu şartları belirlemiştir: öncelikle, devlet başkanı doğrudan veya dolaylı bir şekilde belli görev süresi için halk tarafından seçilmesi; iki başlı yürütme yani devlet başkanının hükümetle yürütme iktidarını paylaşması, diğerd bir ifadeyle, başkan parlamentodan bağımsız olacak ancak tek başına hükümet etme yetkisine sahip olmayacak, başbakan parlamentonun güvenine sahip olacak ve yürütme gücü devlet başkanı ile başbakan arasında paylaşılmasını gerektiren bir tez ortaya atmıştır.⁵³⁹ Diğerd taraftan Sartori, Duverger'in dönemsel olarak sistemin başkanlık ve parlamenter sistemleri arasında “gidiş-geliş” olarak nitelendirmesine şiddetle karşı çıkmaktadır. Yazar, “sarkaç hareketi” olarak nitelendirdiği çift başlı yürütmeye dayanan gerçek bir karma sisteme dönüşmüş olduğunu savunmuştur.⁵⁴⁰

Linz ise, çift yürütme olarak tanımladığı yarı-başkanlık sistemine diğerd yazarlardan farklı olarak üçüncü kriterin devlet başkanının parlamentoyu feshetme yetkisi şeklinde belirtmiştir. Yazara göre, bu yetki kuvvetler ayrılığı teorisinden önemli bir sapmayı ifade etmektedir.⁵⁴¹

Konuya ilişkin son olarak yapılan üçlü hükümet sistemi sınıflandırmasına ilave olarak hukuk camiasında saygınlık kazanan Shugart ve Carey'in düşüncelerine kısaca yer vermek gerekirse, yazarlar yürütmenin yetkilerini, halk tarafından doğrudan seçilmiş devlet başkanı ve parlamentonun güvenine dayanan hükümet arasında paylaşıldığı hükümet sistemini ve Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu yetki derecesini esas alarak (Sartori de yetki derecesine önem vermektedir), “başbakancı başkanlık” (premier presidential system) ve “başkanlı parlamenter” (presidential parliamentary)⁵⁴² sistemleri olarak ikili sınıflandırmaya gitmişlerdir. Diğerd bir ifadeyle, doktrinde yarı başkanlık olarak kabul gören veya karma yapıya sahip hükümet sistemleri

⁵³⁸ Sartori, Fransa, Weimar Almanyası, Portekiz, şri Lanka ve Finlandiya'nın yarı-başkanlık sistemine dahil ülkeler kategorisinde yer vermektedir.

⁵³⁹ Sartori, 1997,173-177.

⁵⁴⁰ A.g.e., s. 165-166.

⁵⁴¹ Nakleden, Yazıcı, S., *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, s. 98 ve Uluşahin, N., *İki Başlı Yürütme Yapılanması*, s. 56.

⁵⁴² Başkanlı parlamenter sistem ve Türkiye için uygunluğunu konu alan önemli bir akademik eser için **bkz.** Boyunsuz, Ö. ř. (2014). *Başkanlı Parlamenter Sistem (Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği)*. (İkinci Baskı). İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

kategorisinde yer alan bu özellikteki sisteme farklı bir isimlendirme ve sınıflandırma yoluna gidilmiş olduğu açıkça görülmektedir.⁵⁴³

Yazarların **başbakanlı başkanlık** olarak nitelendirdikleri sistemin temel özelliği başbakanın devlet başkanı karşısındaki üstünlüğü, başkanlı parlamenter sisteminin de devlet başkanının başbakan karşısındaki üstünlüğünü ifade etmektedir. Başbakanlı başkanlık hükümet modeli olarak nitelendirilen bu sistemin üç temel özelliği ise; i) *devlet başkanının halk tarafından seçilmesi*, ii) *başkanın önemli yetkilere sahip olması* ve iii) *yürütme görevini üstlenen başbakan ve kabinesinin parlamentonun güvenine tabi olması* olarak belirtmişlerdir. Diğer taraftan, **başkanlı parlamenter** sistemi ise, i) *devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olması*, ii) *başkanın, kabine üyelerini (bakanları) atama ve azletme yetkisine sahip olması*, iii) *kabinenin parlamento güvenine tabi olması* ve iv) *devlet başkanının parlamentoya karşı fesih veya yasama yetkisine sahip olması* şeklinde özelliklerine yer vermektedir.⁵⁴⁴

Yukarıda verilmiş olan bilgiler doğrultusunda ve kuvvetler ayrılığı teorisi ekseninde hükümet sistemlerinin sınıflandırılması ve barındırdığı özellikleri çerçevesinde, uygulamada çok fazla çeşitlilik göstermesi sosyalizmin etkisinden kurtulup demokratik prensipler ışığında modern bir ulus devleti kurmaya çalışan Makedonya Cumhuriyeti hükümet sistemine de yansımış olduğu açıkça görülmektedir. Parlamento'nun mutlak güç olduğu Yugoslavya anayasal düzeninde kuvvetler birliğinden söz edilmekte (demokratik olmayan rejim) olduğu ve 1991 Anayasası ile tarihinde ilk defa kuvvetler ayrılığı ilkesi temel alındığı ve bunun gereği olarak yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrıldığı görülmektedir. Ancak, gidilen bu köklü değişim neticesinde, toplumun çok dinli, çok kültürlü ve multi etnik yapısını da göz önünde bulundurarak, kültürel zenginlik olarak nitelendirebilecek olan bu durum karşısında tarihsel süreç içerisinde ülke sınırları içinde yaşanmış olan kriz ve bunalımlar sonucu yapılmış olan anayasal değişiklikler, farklı hükümet sistemlerinden devşirmeler doğrultusunda Makedonya Cumhuriyeti'nin sahip olduğu hükümet sisteminin niteliği ve hangi kategoride yer aldığı konusu her zaman güncelliğini korumuş ve özellikle akademik camianın bu konuda fikir ayrılığına sebebiyet vermekte olduğu gözlemlenmiştir. Günümüz itibarıyla uygulanmakta olan hükümet sisteminin konusu üzerinde

⁵⁴³ Shugart ve Carey, a.g.e., 1992, s. 23-27.

⁵⁴⁴ A.g.e. Ayrıca, Shugart ve Carey'in görüşlerine karşı çıkan ve kabul etmeyen yazarlardan Sartorinin eleştirileri için özellikle **bkz.** Sartori, a.g.e., s. 174-175.

durulması ve modern teoriler ışığında değerlendirilmesinin yapılması, tasnifi konusu ve bunun tespitiinden sonra sistemin daha etkili ve istikrarlı çalışması için yapılması gereken düzenlemelerin ortaya konulması gerektiği yönündedir.

Bu bağlamda, bağımsızlığını elde etmeden önce Yugoslavya Federasyonu içinde sosyalist federe devleti olarak varlığını sürdüren Makedonya Cumhuriyeti, parlamentonun ağırlıkta olduğu ve sosyalizmin ilkelerini temel alan, işçi sınıfının hakimiyeti ile ortaya çıkan bir yapıya sahip olmuştı. 1980’li yıllarda Birleşmiş Milletler (BM) kurucu Antlaşması tarafından kabul edilen kendi kaderini tayin hakkı (self determinasyon) milletlerin en temel hakkı olarak yer alması ve YSFC 1974 Anayasasında yapılan değişiklikle federe devletlere bağımsızlık hakkının tanınmasıyla birlikte, bu devletler tek tek bağımsızlıklarını ilan etmeye başlamışlardı.

Federasyon üyesi ülkeler, Slovenya, Hırvatistan, Bosna Hersek’ten sonra Makedonya Cumhuriyeti de bağımsızlığını ilan etme eğilimi göstermiş ve Venedik Komisyonuyla birlikte yeni anayasa yapım sürecine başlanmıştır. Batı Avrupa’sının demokratik modern devlet anlayışı ve ilkeleri doğrultusunda, toplumsal (sosyal) yapının ve nüfus sayısının benzerliğinden hareketle parlamenter hükümet modeli tercih edilmiş, özellikle *İskandinav parlamenter sistemleri* olarak nitelendirilen hükümet sistemi rol model olarak benimsenmiş ve tam manasıyla demokrasiye geçiş süreci başlamış oldu. Rol model olarak İskandinav ülkeleri yani Hollanda, Belçika, Danimarka, İsveç, Norveç ve Finlandiya devletlerinin bu noktadaki anayasal düzenlerinin seçilmiş olması nüfus oranının ve nüfus çeşitliliğinin benzerlik göstermesinden kaynaklanmakta olduğu açıktır.

Diğer bir ifadeyle, ideolojik bir bakış açısıyla bu anayasanın aslında uluslararası hukuka ayrılmaz bir şekilde dahil edilen ve sürekli olarak yükseltlen liberalizm fikirlerini içeren, demokratik ilkeler doğrultusunda modern ve demokratik bir anayasa yaratma eğilimini takip ettiği açıktır.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasında, komşu Bulgaristan Anayasasından farklı olarak, uygulanacak olan hükümet sisteminin ne olduğu konusuna açıkça anayasada madde olarak yer verilmediği görülmektedir. Bulgaristan Cumhuriyeti 1991 Anayasası 1’inci maddesine göre Bulgaristan Cumhuriyeti parlamenter hükümet biçimine sahip bir cumhuriyet olarak açıkça düzenlenmiştir. 1991 Anayasası’nın açıkça hangi tip hükümet sisteminin uygulanacağı konusunun

belirtilmemesi üzerine, anayasanın göstermiş olduğu özellikler doğrultusunda tespit edilmesi ve bu doğrultuda tasnifinin yapılması konusunda bilimsel tartışmalar güncelliğini korumaktadır.

Anayasanın kabulü, yeni anayasal düzenin inşasının ve parlamenter demokrasi olarak Makedonya Cumhuriyeti'nin kurulmasının başlangıcına işaret etmektedir. 1991 tarihli Makedonya Cumhuriyeti Anayasası, devlet iktidarının kuvvetler ayrılığı ilkesini esas alarak anayasal düzenin temel bir değeri ve ilkesi olarak belirleyen ilk anayasası olma niteliğini taşımaktadır.⁵⁴⁵

1991 Anayasasının başlangıç bölümünden sonraki maddelerinde temel insan ve hak ve hürriyetleri ve vatandaşların haklarına yönelik maddelere yer verdiği, III'üncü bölümü, yani 61'inci maddesinden 105'inci maddesine kadar olan bölümde sırasıyla, yasama organı yani parlamento, hükümetin düalist yapısının sükeleri yani devlet başkanı ve hükümetin yanısıra yargı organlarına yer verdiği ve yetki kapsamının düzenlendiği açıkça görülmektedir. Makedonya Cumhuriyetindeki iktidarı Anayasa 8'inci maddesi yasama, yürütme ve yargı olmak üzere farklı ve bağımsız organlar tarafından yürütülmesini öngörmekte ve açık bir biçimde kuvvetler ayrılığına yer vermektedir.⁵⁴⁶

Yasama yetkisinin sahibi olan ve 120 ila 140 milletvekilinden oluşan ve vatandaşların temsil organı olan Makedonya Cumhuriyeti Meclisidir (anayasanın 61 ila 78 maddelerinde düzenlenmiştir). Siyasetin belirleyici unsuru olan yürütme organını halk tarafından doğrudan seçilen ve sorumsuzluğa sahip devletin başı olan Cumhurbaşkanı (79 ila 87 maddelerinde düzenlenmekte) ile Meclisin içinden çıkacak olan Bakanlar Kurulu ve bu kurula başkanlık edecek olan başbakan yani hükümet (88 ila 97 maddeleri) şeklinde düalist yapıda olması şeklinde belirtilmiştir. Yargı organı ise bağımsız ve tarafsız mahkemelerce gerçekleştirilmektedir ve anayasanın 98 ila 105 maddelerinde düzenlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, 1991 Anayasası kuvvetler ayrılığı teorisini yasama, yürütme ve yargı işlevlerini farklı organlara vermek kaydıyla modern ve ılımlı devlet yapısına ulaşarak bir yandan farklı denetim mekanizmaları öngörerek iktidarın kontrol altına alınmasıyla temel hak ve hürriyetleri güvence altına almak ve toplumun hukuk düzeni ve refahını tesis etmeyi hedeflemektedir.⁵⁴⁷

⁵⁴⁵ <https://www.sobranie.mk> S.E.T. (05.09.2020)

⁵⁴⁶ M.C. 1991 Anayasası III. Bölümü (md. 61-105)

⁵⁴⁷ 1991 Anayasası'nın 8. maddesi, 4. fıkrası.

Sosyalizmden demokrasiye ve kuvvetler birliğinden kuvvetler ayrılığına geçmiş olan Makedonya Cumhuriyeti, 1991 Anayasası parlamentonun elinde bulunduğu “*öz fesih*” ya da “*kendi kendini fesh etme*” (auto-dissolution) kurumuna yer verdiği görülmektedir. Diğer bir ifadeyle, parlamenter hükümet sisteminin karakteristik özelliklerinden birini oluşturan ve yasamanın elinde bulundurduğu güven oyu yetkisine karşılık yürütmenin yasamayı feshetme yetkisinin verildiği bu sistemi benimsemiş Makedonya Cumhuriyeti öz fesih yetkisiyle parlamentonun yetki skalasında daha önemli ve güçlü pozisyonda yer almasını öngörmektedir. Bu durumu göz önünde bulunduracak olursak fesih kurumunun kısaca bu türünü incelemek yerinde bir tespit olacaktır.

Fesih kurumu, *otomatik fesih*, *karşılıklı fesih* ve *halkın geri çağırması* (kolektif azil yolu) türlerinin yanısıra *öz fesih* türü de doktrinde olduğu gibi uygulamada da yerini korumakta ve birtakım ülkeler tarafından uygulama alanı bulmaktadır.

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası’nın 63’üncü maddesi, 6’ncı fıkrasında “*milletvekillerinin salt çoğunluk oyuyla alınacak karar doğrultusunda meclis kendi kendini feshedebilir*” şeklinde düzenlenmektedir. Güvensizlik oyuyla hükümetin düşürülmesi durumunda da erken seçime gidileceği ayrıca belirtilmiştir. Ancak nitelikli çoğunluk yerine salt çoğunluk oylama kararının gereksinimi milletvekillerinin çoğunluğunu elinde bulunduran hükümetin görev süresini uzatmak amacıyla elindeki bu kozu kullanabileceği ve belirtmiş olduğumuz sakıncaların doğması kaçınılmaz olacaktır. Suistimal durumunu göz önünde bulunduracak olursak ve bunun önüne geçilmesi amacıyla, İngiltere’nin belirlemiş olduğu ek kurallar çerçevesinde değişiklik yapılması üzerinde tartışılması gereken konulardan birini ifade etmektedir.

Makedonya Cumhuriyeti anayasasının belirlediği hükümet modelinin ne olduğu konusunda araştırma yapan ve “*başkanlık sisteminin unsurlarını ve önceki meclis hükümet sisteminin kalıntılarını içeren bir parlamenter sistem yada karma hükümet sistemi*” olarak nitelendiren anayasa hukukçusu Siljanovska, parlamenter özelliklerini dört başlık altında toplamaktadır; *ilk olarak*, hükümet, parlamenter çoğunluktan çıkar ve çalışmaları ile ilgili parlamentoya karşı sorumludur; *ikincisi*, çift başlı yürütmenin varlığı; *üçüncüsü*, hükümet, yürütmenin istikrarsız unsurunu oluşturmakta ve *dördüncüsü de*, yasama ve yürütme arasında iş birliğinin mevcudiyeti olarak belirlemiştir. Diğer yandan Siljanovska, Makedonya hükümet sisteminin parlamenter sistemin içerdiği birtakım temel ve karakteristik özelliklerinden de yoksun olduğunu eklemektedir.

Sırasıyla, yürütmenin yasamaya karşı fesih yetkisinin öngörülmemesi ve devlet başkanının işlemlerinin ilgili bakanlık tarafından imzasının gereksiniminin olmaması, yani karşı-imza kuralının yer almaması durumları olarak ifade etmiştir. Bu faktörleri öne sürerek, sistemin biraz ondan biraz bundan unsurlar içerdiği ve saf parlamenter sistem değil, karma bir yönetim modeli olduğunu açıklamaya çalışmaktadır.⁵⁴⁸

Yazar ilginç bir sınıflandırma kriteri yöntemi belirtmiş ve sistemin, başkanlık sisteminden ve parlamenter sistemden almış olduğu özellikler üzerinden inceleme yoluna gitmiştir. Başkanlık hükümet sistemi özelliklerinden ilk olarak, i) devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve makamının istikrarı; ii) geciktirici veto hakkına sahip olması ve iii) sadece anayasa ve yasaları ihlal etmekten devlet başkanının cezai sorumluluğunun (impeachment) söz konusu olması şeklinde sıralamıştır. Yazar, ayrıca Fransız modeli yarı-başkanlık hükümet modelinin temel unsurlarını inceleyerek Makedonya'nın bu sistemin temel unsurlarına sahip olmadığını altını çizmektedir.⁵⁴⁹

Diğer bir bakış açısı ise, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyelerinin Meclis tarafından oy çokluğu ile seçilmesi ve görevden alınması ve yürütmenin yasamayı feshedememesi, yani öz fesih yetkisinin tanınmış olması, diğer taraftan başbakanın kabine üyelerini kendi başına görevden alma yetkisinin yokluğu ve yalnızca Meclise görevden alınmalarını önerebilir olması ve kararın milletvekillerine verilmiş olması, yasamanın yürütme karşısındaki gücünün mevcudiyetini ortaya koyduğunu, bu itibarla mevcut unsurların meclis hükümet sisteminin unsurları olarak değerlendiren anayasa hukukçusu Evgeni Dimitrov, Makedonya hükümet sistemini “*meclis hükümet sisteminin unsurlarını barındıran parlamenter sistem*” olarak nitelendirmesine sebep olmuştur.⁵⁵⁰ Yazar, günün konjonktürüne göre anayasal düzenin *de facto* durumunu yani, önceden uygulanmış olan meclis hükümet sisteminin etkisinin devam ettiği ve parlamentonun elinde bulundurduğu yetki genişliğinden hareketle böyle bir görüşe sahip olması doğal karşılanmaktadır.⁵⁵¹

⁵⁴⁸ Davkova, S. G. (2011). Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predizvici. *Zbornik PFZ*, 61 (2), s. 375-377.

⁵⁴⁹ A.g.e. s. 375-377.

⁵⁵⁰ Dimitrov, E. (1998). Specifičnostite na Parlamentarizmot vo Republika Makedonija Spored Ustavot od 1991 Godina (Pet Godini od Ustavot na Republika Makedonija). Skopje: *Združenje za Ustavno Pravo na Makedonija*, Skopje, s. 208.

⁵⁵¹ A.g.e.

Dimitrov'un görüşlerine yakın olan isimlerden biri de Svetomir Škarikj olmuştur. Yazar, hatta bir adım ileri giderek, 2009-2015 yılları arasındaki döneme dikkat çekerek, iktidar partisinin Meclisteki milletvekili sayısının fazla olması ve tam desteğini almış olması sebebiyle, kuvvetler ayrılığından ziyade, kuvvetlerin birliğinin söz konusu olduğu ve meclis hükümet sistemine yaklaşım gösterdiğini savunmaktadır.⁵⁵²

Anayasa hukukçusu Marika Ristovska ise yapmış olduğu bilimsel çalışmasında, Makedonya Cumhuriyeti hükümet modelinin nitelendirmesini yaparken parlamenter hükümet sistemi ve başkanlık hükümet sistemlerinin temel özelliklerinden hareket etmektedir. Parlamenter sistemden almış olduğu özelliklerin başında kuvvetlerin yumuşak ayrılığının olduğu, ikinci özellik olarak hükümet kanadının sorumlu olduğu parlamentonun içinden çıktığı, çift başlı yürütmenin mevcudiyeti ve dördüncü özellik olarak da yasama ve yürütme organlarının iş birliğinin söz konusu olduğunun tespitinde bulunmuştur. Bu unsurların yanısıra parlamenter sistemin önemli unsurlarının da öngörülmediğini eksiklik olarak ileri sürmektedir. Onların en önemlisi olduğunu düşündüğü yürütmenin yasamaya karşı olan fesih yetkisine sahip olmamasını eksiklik olarak savunmuştur.

Yazar, aynı şekilde başkanlık hükümet sisteminin birtakım unsurlarının mevcudiyetine de değinmektedir. Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi *birinci unsur* ifade etmekte olup, *ikinci unsur ise*, Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu geciktirici veto yetkisi (ki bu veto yetkisi sadece salt çoğunlukla alınan kararlara yönelik olmaktadır), *üçüncüsü de*, Cumhurbaşkanı'nın hukuki işlemlerinde karşı-imza yetkisinin olmaması ve *dördüncü unsur olarak* Cumhurbaşkanı'nın yasama organına karşı olan cezai sorumluluğu yani impeachment unsuru olduğunu belirtmektedir. Hükümetin Meclisin içinden çıkması ve fesih yetkisine sahip olmaması unsurlarını da meclis hükümet modelinin unsurları olarak belirtmiştir. Ancak bünyesinde barındırdığı bütün bu özellikler doğrultusunda Makedonya Cumhuriyetinin 1991 Anayasasına göre parlamenter hükümet sistemine daha yakın olduğu görüşünü savunmaktadır.⁵⁵³

Gerek zaman içerisinde yapılmış olan anayasa değişiklikleri ve gerekse de doktrindeki gelişmeler, 1991 Anayasasının belirlemiş olduğu hükümet sisteminin niteliği konusunda yeniden

⁵⁵² Škarikj, 2015, s. 700.

⁵⁵³ Ristovska, M. (2014). *Organizacija Na Vlasta Vo Ustavnite Sistemi: Zbirka Ustavi So Komentar*. Skopje: Praven Fakultet "Justinijan Prvi".

tespitinin yapılması gereksinimini ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda öncelikle Makedonya Cumhuriyeti devlet başkanının yetkilerini ve yetki genişliğini inceleyerek işe başlamanızın yerinde olacağı kanaatindeyiz.

Cumhurbaşkanının yetkilerinin düzeyini ölçmek için Lee Metcalf tarafından düzeltilmiş olan Shugart ve Carey'in ölçümleri en tutarlı sonuç verme açısından güncel ve modern olarak kullanılan ölçü niteliğini taşımaktadır.⁵⁵⁴ Yazarın ölçü tablosu iki kısımdan oluşmaktadır; *birincisi* yasama yetkileri ve *ikincisi* de yasama dışı yetkililerdir. Yasama yetkilerini yedi başlık altında toplayan Metcalf, i) paket veto, ii) kısmi veto, iii) kanun hükmünde kararname, iv) kanun teklifi, v) bütçe yetkisi, vi) kanunları referanduma sunma ve vii) *a priori* anayasa yargısına başvurma yetkisi olarak belirtmiştir. Bu kriterler de sıfır ila dört (0-4) arasında puanlama şeklinde gerçekleşmektedir.

Buna göre, Makedonya Cumhurbaşkanı mutlak çoğunlukla aşılabilir veto yetkisine sahiptir ve (2 puana sahip olacaktır), kısmi veto yetkisi öngörülmediği için dolayısıyla yetkisiz yani (yetkisiz yani 0 puan), devlet başkanı KHK yetkisine de sahip değildir (0 puan), kanun teklifi verme yetkisi de devlet başkanına tanınmamıştır, devlet başkanı **yalnızca anayasa değişikliği teklifi yetkisine sahiptir** (0 puan), bütçe teklifi ve görüşmeleri de parlamentonun yetkisinde olduğundan dolayı burada da yetkisizlik söz konusudur (0 puan), kanunların referanduma sunulması teklifinde de yetkisizlik söz konusu olmakta (0 puan) ve anayasa yargısına *a priori* denetimin de öngörülmemiş olmasından dolayı yine yetkisizlik söz konusu olmaktadır (0 puan).

Diğer bir ifadeyle, Metcalf'ın yetki düzeyi ölçüm tablosuna göre Makedonya Cumhuriyeti devlet başkanlığı makamı sembolik yetkilere sahip olduğu ve dolayısıyla meşruiyetini halktan aldığı çok da öneminin olmadığı açıkça belirlenmektedir.

Makedonya anayasal ve siyasal düzende, devlet başkanının sembolik yetkilere sahip olduğunun bir diğer delili de “karşı-imza kuralının” eksikliği veya öngörülmemesi durumudur. Devlet başkanı tarafından yapılan hukuki işlemlerle alakalı olarak başbakan veya ilgili bakanın sorumlu kanat sıfatıyla imzasının gerekli olmaması da tarafımızca devlet başkanının sahip olduğu sembolik yetki unsurundan kaynaklanabileceği yönündedir. Dolayısıyla devletin ve milletin bütünlüğünü temsil eden ve sembolik yetkilere sahip bir devlet başkanının milletvekilleri tarafından

⁵⁵⁴ Metcalf, K. L. (2000). Measuring Presidential Power. *Comparative Political Studies*, 33 (5), s. 660.

siyasi pazarlık konusu olma riskini ortadan kaldırmaya yönelik halk tarafından seçilmesi usulünün benimsenmiş olabileceği de yüksek ihtimal olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak, 2001 yılında yaşanan olaylarda Cumhurbaşkanının Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı sıfatıyla anayasadan aldığı yetkiyi kullanarak askeri müdahalenin yapılması talimatını verdiği gözönünde bulundurulduğunda doğan sakıncalı sonuçlar konusunda sorumluluğun tespit edilemediği gözlemlenmiştir. Cumhurbaşkanının Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olarak yapmış olduğu bu hamle hukukçular tarafından uzun bir süre eleştirilmiş ve tartışma konusu olmuştur. Dolayısıyla, siyaseten sorumsuzluğa sahip devlet başkanının kararnamelerinin karşı-imza kuralına bağlı olarak başbakan veya ilgili bakan tarafından imzalanması hem sorumluluk bakımından hem de parlamentarizmin doğasından kaynaklı olumlu bir adım olacaktır.⁵⁵⁵

Yazarların, ikinci kategoride belirtmiş olduğu yasama dışı yetkiler başlığı altında ise, i) kabinenin oluşumu, ii) kabinenin görevine son verilmesi, iii) gensoru ve iv) parlamentonun feshi olarak belirlenmiştir. Kabinenin oluşumu konusunda devlet başkanı, parlamentonun önerisi olmadan başbakanı belirleyemez, kabinenin görevine son verilmesi ancak güvensizlik oyu veya gensoru ile gerçekleşmektedir, diğer yandan gensoru ve yasamayı feshetme yetkileri de devlet başkanına tanınmış yetkiler değildir. Bu noktada da parlamenter hükümet sisteminin temel özelliği olan yürütmenin yasama karşısında elinde bulundurduğu fesih yetkisinin yürütmeye tamamen tanınmamış olduğu görülmektedir. Anayasa hukukçuları, Avrupa merkezli yürütmüş oldukları incelemeleri devlet başkanının halk tarafından seçilmiş olması temelinde devlet başkanlarının yetki düzeyini tespit ederek uygulanan hükümet sistemlerinin yarı-başkanlık sistemine mi, yoksa, savundukları başkanlı parlamenter hükümet sistemlerine ait olduğunun sınıflandırmasını yapmayı hedeflemektelerdir.

Mamafih, Makedonya Cumhurbaşkanı, yürütme'nin sorumsuz kanadı olarak devletin ve milletin bütünlüğünü temsil eden makam niteliğinde, siyasi hayatta etkinliği düşük seviyede olan yani parlamenter sistemin özelliğine sahip bir biçimde anayasal düzenlemelere sahip ve elinde bulundurduğu yetki darlığı bakımından “*sembolik*” ve “*törenselle*” yetkilere veya “*ona yakın yetkilere*” sahip olduğu düşüncesine sahip olmamıza itmektedir.

⁵⁵⁵ Şkarikj, S. (2012), s. 942-943. Yazarın görüşüne göre yetki aşımı söz konusu olmuştur ve karşı-imza kuralı bulunmadığından dolayı sorumluluğun tespiti konusunda maalesef herhangi bir mekanizma öngörülmemektedir.

Makedonya devlet geleneğinde ve siyasi tarihinde monarşi düzeninin varlığı ve yönetimi altında oluşu, yani Krallık kültürünün yer almasının bir etkisi olarak, diğer yandan meclis bünyesinde milletvekillerin siyasi pazarlıklarına alet olmaması bakımından devlet başkanının meclis tarafından değil halk tarafından tercih edilmiş ihtimali dile getirilmektedir. Ancak, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturan ve sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı seçimlerine vatandaşların ilgisinin giderek azalması ve katılım oranının gün geçtikçe azalmış olması gerçeğini de göz önünde bulundurursak, Cumhurbaşkanının yasama organı tarafından yani halkın temsilcileri tarafından seçilmesi ve modern demokrasilerdeki metodolojinin kullanılması yöntemini de gündeme getirmektedir.

Yetki bakımından devlet başkanının konumu sembolik düzeyde olduğundan hareketle, 1991 Anayasası'nın Cumhurbaşkanının halk tarafından doğrudan seçilmesini öngörmesinin temel felsefesinde iki unsur ön plana çıkmış olduğunu ifade edebiliriz, o da; *birincisi*, çok partili düzene sahip parlamentonun seçeceği devlet başkanının siyasi partiler arasında siyasi pazarlıklara sebebiyet verecek olması ihtimali ve *ikincisi de*, devlet başkanının devletin ve milletin bütünlüğünü temsil eden makam olması sebebiyle meclis ve hükümet arasında hakemlik rolünü üstlenebileceği ve bundan dolayı doğrudan halk tarafından yapılacak seçimle belirlenmesi daha doğru olacağı tercihinde bulunulmuş olmasına dayanmaktadır.

Benzer düşüncelere sahip olan Şkarikj, bu durumda, yukarıda belirtmiş olduğumuz unsurların tam manasıyla gerçekleşebilmesi için, Cumhurbaşkanı'nın, siyasi parti üstü kimliğine sahip olması gerektiği ve partilerin göstereceği adaylardan değil, bağımsız kişilerin aday olmaları ön koşul olarak belirlenmesi tezi bizce de yerinde bir tespit olmuştur. Yazara göre, bağımsız adayın milletin bütünlüğünü ve devleti temsil eden başarılı Cumhurbaşkanı olabileceği sonucunu doğuracaktır.⁵⁵⁶

Diğer yandan devlet başkanının doğrudan veya dolaylı bir biçimde seçilmesinin yani devlet başkanının seçim kaynağının halkın doğrudan yapılan seçimler olması, sistemi parlamenter sistemden çıkartmayacağını, devlet başkanının sahip olduğu yetki düzeyinin temel unsur olduğunu ve sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı makamı söz konusu ise, yine sistemin parlamenter

⁵⁵⁶ Şkarikj, S., *Samo Nezavisen Kandidat Moze Da Bide Uspešen Pretsedatel* başlıklı makalesi. URL: <https://respublica.edu.mk/blog/2019-03-30-05-55-06> S.E.T. (05.04.2020)

sistem olduğu görüşünü savunan *Sartori* 'nin düşünce felsefesine ve tezinden hareketle, Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasasının belirlemiş olduğu hükümet sisteminin, parlamenter hükümet sistemi kategorisinde yer alacağı, bununla birlikte birtakım sapmaların söz konusu olduğu ve bu sapmaların parlamenter sistemin ruhuna özgün olarak düzeltilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

1991 Anayasası'nın devlet başkanına kısıtlı yetki verdiği ve bunların sembolik ve törensel yetkiler olduğunun saptanmasından sonra, yasama ve yürütme organlarının birbiriyle olan etkileşimini parlamenter hükümet sisteminin özelliklerinden yola çıkarak tespit edilmesi isabetli olacaktır. Öncelikle, yürütmenin düalist yani ikili yapıya sahip olma şartının Makedonya Anayasası'nda yer aldığı görülmektedir. Göreve geliş şekli ve kaynağına bakıldığında, hükümetin Meclisten çıktığı ve güven oyu aldıktan sonra görevine başlayabileceği şartının mevcudiyeti açıktır. Temel şartlardan bir diğeri yürütmenin yasama önünde sorumluluğu şartı da Makedonya anayasal düzeninde yürütmenin yasama önünde hukuki ve cezai sorumluluğa sahip olduğu belirtilmiştir. Cumhurbaşkanı'nın hukuki işlemlerinde karşı-imza kuralına yer verilmemiş olması ve ilgili bakan veya başbakanın sorumlu kanat olarak imza atma zorunluluğun olmaması bir ihmalin sonucu olduğu ve karşı-imza kuralına yer verilmesi gerekliliği düşüncesindeyiz.

Parlamenter hükümet sisteminin diğeri bir temel ve asli özelliği olan yürütmenin yasamaya karşı sahip olduğu fesih yetkisi, Makedonya anayasal düzeninde öngörülmeyen bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Sebebi açık olarak bilinmemekle birlikte, parlamenter sistemin felsefesine uygun düşen ve siyasal silahların eşitliği çerçevesinde yasamaya güven oyu mekanizmasına karşı yürütmeye de yasamayı feshetme yetkisinin tanınması gerekliliği görüşü isabetli olacaktır. Ancak, siyasi tecrübeler göstermiştir ki, fesih yetkisinin belirli şartlara bağlanmadığı durumlarda yasama çoğunluğuna sahip hükümetin bu durumu lehine çevirerek elindeki seçim gücünü yenilemek ve iktidarda kalma süresini uzatmak amacıyla suistimal ederek seçimleri erkene alma çabası olarak yaptığı girişim şeklinde sıkça karşılaşılan durumu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, İngiltere'de uygulanan modelin uygulanmasının isabetli olabileceği kanaatindeyiz. "*Fixedterm Parliaments Act*" kanun düzenlemesi ile sadece iki durumda uygulanabileceği öngörülmüş olması bu konuda pozitif örnektir. *Birinci durumda*, yapılan erken seçim teklifinin milletvekili sayısının 2/3'si tarafından onaylanması, *ikincisi ise* hükümetin güvenoyu isteminde bulunup güvenoyu alamaması ve 14 gün içerisinde yeni hükümetin kurulamaması durumlarında devreye konulabileceği

düzenlenmektedir. Özellikle de, Makedonya’da hükümetlerin koalisyon şeklinde görev yapmaları benzeri bir düzenlemenin gerekliliğini gözler önüne sermektedir. Bu şekilde fesih kurumunun suistimal edilmesinin önüne geçilmesi mümkün olacaktır.

Benzer şekilde Norveç Anayasasında düzenlenmiş haliyle fesih yetkisi hiç bulunmaz iken, İsveç’te ise erken seçim şartlı olarak yani, kurulan yeni Meclis bir önceki Meclisin görev süresini tamamlamak için seçilmesi usulü öngörülmektedir.⁵⁵⁷ 1991 Anayasası’nın belirlemiş olduğu bu özellik ve yetkiler bağlamında, geniş yetkilere sahip devlet başkanının halk tarafından seçilmesini temel özellikler olarak ön plana çıkaran başkanlık hükümet sistemi ve yarı–başkanlık hükümet sisteminin yanı sıra başkanlı parlamenter hükümet modeli ve başbakanlı başkanlık hükümet modeli kategorisinde yer almayacağı ve parlamenter hükümet sistemine daha yakın olduğu kanaatindeyiz.

Peki ama uygulanan bu hükümet sistemi saf parlamenter sistem olmadığına göre, bünyesinde barındırdığı özellikler bakımından hangi tip parlamenter sisteme daha yakın olduğu sorusu da önem kazanmaktadır. Cevabın bulunabilmesi için ve yön göstermesi bakımından Avrupa kıtasının kuzeyinde, özellikle az sayıda nüfuslara sahip ülkelerin uyguladıkları hükümet modelinin incelenmesinin de katkı sağlayabileceği görüşünderiz. Öncelikle, Westminster hükümet modelinden farklı olarak, katılımcı demokrasiyi hayata geçirmek için kurumsal tercihler yapan çok partili parlamenter modeli yani *Kuzey Avrupa tipi çok partili siyasi yapı ve nispi temsil seçim sisteminin sonucu olarak koalisyon hükümetlerin yer aldığı parlamenter hükümet sistemi olarak tanımlanan bu sistem, sosyal ve azınlık haklarına anayasal ölçekte önem veren, karar alım sürecinde halkoylamasına üst derecede önem veren bir parlamenter hükümet modeli olarak kabul görmekte olan “Kuzey Avrupa tipi parlamenter hükümet modeli”* adıyla doktrindeki yerini almıştır.

Etnik, dinsel, dilsel, kültürel ve ideolojik farklılıkları içinde barındıran, az nüfusa sahip yani *“on milyondan daha az nüfus”* söz konusu olmakta, koalisyonlarla kurulabilen hükümetlerin varlığı ve bu karakteristik özellikler doğrultusunda uzlaşma kültürüne sahip ülkelerde uygulanabilen bir hükümet modelinin varlığı söz konusu olmaktadır. İsveç, Norveç, Belçika, Hollanda, Danimarka gibi Kuzey Avrupa ülkeleri bu tip hükümet modeline öncülük eden ve başarılı ülkeler olduklarından dolayı da ismini buradan aldığı görülmektedir.

⁵⁵⁷ Boyunsuz, Ş., Başkanlı Parlamenter Sistem, s. 46

Arend Lijphart, bu hükümet modelini “*mutabakat demokrasisi*” yada “*konsensüs (consensus) demokrasisi*” *parlamentar sistemi* olarak nitelendirmektedir.⁵⁵⁸

Leif Lewin ise, hükümet kurmaya talip olan siyasi partilerin sayısını temel alarak, azınlık ya da koalisyon hükümetlerin yaygınlığına işaret etmekte ve bu tip hükümet sistemini “*azınlık parlamentarizmi*” olarak nitelendirmektedir.⁵⁵⁹

Kuzey Avrupa tipi parlamenter sistemini uygulayan ülkelerin toplum yapısı ve sayısına bakıldığında, özellikle de farklı etnik, dinsel, dilsel, ideolojik kimliklerin çokluğu da göz önünde bulundurulduğunda, temsilde adalet ilkesi gereğince, bütün grupların Mecliste temsil edilebilmeleri açısından nispi temsil seçim sisteminin ve buna bağlı olarak d'Hondt yönteminin kullanılması, temsil hakkını kolaylaştırmayı hedeflemektedir.⁵⁶⁰ Bu yöntem artık oyları kendi içerisinde değerlendirerek sonraya bırakmayan pratik bir yol ve adil (hakkaniyetli) bir çözüm olarak uygulanma alanına sahip olan bu sistem ve tek seçim bölgesi 1899 yılından beri Belçika'da uygulanmaya başlanmış, sonraları Hollanda, Finlandiya, Almanya'da, İsveç, Norveç, İtalya, İspanya ve Türkiye'de uygulanmıştır.⁵⁶¹

Ancak, bu sistemin adil olması yani temsilde adaletin sağlanabilmesi ve toplumun her kesiminin Mecliste temsil edilebilmesi için tek seçim bölgesi olarak belirlenmiş olması gerekmektedir. Ulusal baraj öngörmeyen, blok liste usulünü benimsemiş ve d'Hondt seçim sistemine sahip Makedonya, altı seçim bölgesi öngörmektedir. Yani oy hakkına sahip vatandaşlar siyasi partilere oy vermekte ve aday seçimi liste sırasına göre ve listeleri oluşturan siyasi partilere dayanmaktadır. Bu durumun oy çoğunluğunu elinde bulunduran siyasi partilere daha cazip geldiği ve az oya sahip siyasi partilerin haksızlığa uğradığı gerçeğini de göz önünde bulundurursak, altı seçim bölgesinin nüfus ve dolayısıyla seçmen sayısındaki orantısızlığı (nüfus farklılığına rağmen her seçim bölgesinden eşit yani 20 milletvekili çıkmakta) ve farklı etnisitelerin ülkenin farklı coğrafyalarında yaşıyor olmalarından hareketle, bu alanda düzenleme yapılması gerektiği ancak

⁵⁵⁸ Lijphart, A. (1998). Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional and Rational-Choice Explanations. *Scandinavian Political Studies*, 21 (2), s. 99-108.

⁵⁵⁹ Lewin L. (1988). Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience, *Scandinavian Political Studies*. 21 (3), s. 195-206.

⁵⁶⁰ Özellikle bkz. Boyunsuz, Ş., *Başkanlı Parlamenter Sistem*, s. 44-52. Ayrıca bkz. Arter, D. (2004). Parliamentary Democracy in Scandinavia. *Parliamentary Affairs*, 57 (3), s. 581-600.

⁵⁶¹ Anayurt, 2020, 543-544.

milletvekili sayısında düşüklük yaşanacağı endişesiyle büyük partilerin bu doğrultuda istek ve arzu içerisinde olmadığı açıktır.

Bir takım akademisyenler ise tek seçim bölgesinin belirlenmesinin sakıncalı olabileceği ve Makedonya siyaset kültürünün, siyasi partilerin iç disiplinlerinin güçlü oluşu yani parti demokrasisinin olmayışı hasebiyle meclisin çalışamaz hale gelebileceğini ve hükümet kurulmasının epey güçleşeceği, dolayısıyla yürütmede istikrarın sağlanması noktasında endişelerini dile getirmekteler. Dolayısıyla, bu şekilde yapılacak herhangi bir düzenleme Makedonya hükümet sistemine zarardan başka hiçbir katkı sağlamayacağı düşüncelerini ifade etmekteler.⁵⁶²

Bu doğrultuda İsveç durumu bir adım ileriye taşımış ve kanun yapım sürecinde yapılan düzenlemelerden etkilenecek olan gruplar ve ilgili makamlardan görüş alınmasını anayasal düzeye taşıyarak demokratik devlet yapısıyla öne çıkmıştır.⁵⁶³ Çok kültüre ve etnik yapıya sahip Makedonyada da benzer bir düzenleme anayasal düzeyde ele alınabilir ve bu doğrultuda demokrasinin gelişimi konusunda önemli bir adım niteliğini taşıyabilir.

Bu tip parlamenter modelinin uygulandığı İsveç, Norveç ve Hollanda'da bakanların parlamento üyelikleri yani milletvekili olmaları yasaklanmaktadır. Aynı şekilde Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası, 63'üncü maddesi, 5'inci fıkrasına göre de, milletvekilinin bakan olmasını yasaklamaktadır. Bu şekilde yasama ve yürütmenin klasik parlamenter hükümet modelindeki organik bakımdan iç içe geçme durumunu farklılaştırarak ve ayrıştırarak yasamaya bağımsız kimlik kazandırmaya ve yasamayı daha güçlü kılmaya çalıştığı görülmektedir.

Yasama organı çatısı altında faaliyetlerini yürüten ve bakanlıkların hizmet alanlarına göre örgütlenmiş olan komisyonlara üyelikler de, siyasi partilerin sandalye sayıları doğrultusunda dağılımı söz konusudur. Bu açıdan bakıldığında da, Makedonya'nın sahip olduğu anayasal düzeni İskandinav tipi parlamenter sistemiyle benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla, yasama çalışmalarına azınlığı temsil eden muhalefetin de katılımı sağlanması hedeflenmiştir.

⁵⁶² Krtolica, M. (2019). Macedonian Electoral System For Election Of Mps: A Stabilizer Or A Creator Of The Political Crises In The Macedonian Political System?. *Iustinianus Primus Law Review*, 10 (1), s. 1-13.

⁵⁶³ Arter, *Parliamentary Democracy in Scandinavia*, s. 586.

Diğer taraftan, uygulanan nispi temsil seçim sistemi yani temsilde adaletin üst düzeyde olması, devlet başkanının sembolik yetkilere sahip olması, çok partili siyasi hayat ve koalisyon yada azınlık hükümetlerinin istikrarlı çalışma zorunluluğu, kuvvetlerin ayrılığı aynı zamanda iş birliği gereksinimi ve baskın grupların etkinliği gibi bir çok konuda Makedonya Cumhuriyeti anayasal düzeninin Kuzey Avrupa tipi parlamenter sistemle benzerlik gösterdiği ve hatta kendisine rol model seçmiş olduğu ifadesi bizleri yanıltmayacaktır.

Lijphart'ın pozitif yaklaşım gösterdiği ve savunduğu mutabakat demokrasisi ve uzlaşî kültürü şu özelliklere sahip olması gerekmektedir; “yürütme içinde güç paylaşımını esas alan koalisyon kabineleri, yasama-yürütme organları arasında güç dengesi, çok partili sistem, nispi temsil seçim sistemi, baskı gruplarının etkin faaliyeti, federalizm ve adem-i merkeziyet, iki meclisli-parlamentolar, katı anayasalar, etkin anayasa yargısı ve bağımsız merkez bankası.”⁵⁶⁴

Yukarıda belirtilmiş olan bütün bu bilgiler, incelemeler ve analizler doğrultusunda hükümet sistemlerinin detaylıca belirtilmiş olan belirgin özelliklerinden hareketle, öncelikle belirtilmesi gereken konu, Makedonya Cumhuriyetinin 1991 Anayasasının belirlemiş olduğu hükümet sistemi kuvvetlerin sert ayrılığını öngören başkanlık hükümet sistemi kategorisinde yer alması özellikleri bakımından mümkün görülmemektedir.

Diğer taraftan, bu sistemin sapması olarak nitelendirilen ve karma yapıya sahip hükümet sistemleri bünyesinde başkan ağırlıklı olan özellikle Latin Amerika ülkelerinde uygulanma alanına sahip başkancı sistemlere de uzak olduğu açıktır. Halk tarafından devlet başkanının seçilmesi bir yandan parlamenter sistemden uzaklaştırmayacağını da hatırlatacak olursak, başkana tanınan yetki düzeyinin düşük olması Fransız tipi yarı-başkanlık sistemi sınıflandırmasına da uygun gelmemektedir. Bazı akademisyenlerin ileri sürmüş olduğu ve parlamenter ağırlıklı Meclis hükümet sistemi özelliği itibarıyla Bakanlar Kurulunun bağımsızlığa sahip olmaması, parlamentonun emrinde yürütme kurulu niteliğini taşıması hasebiyle böyle bir durumun Makedonya'da söz konusu olmadığını açıkça söylenebilir. Dolayısıyla, yasama ve yürütme ilişkilerine, özellikle de denge ve denetim mekanizmalarına bakıldığında, kuvvetlerin denkliliği ve işbirliği unsurunun varlığı, yürütmenin düalist yapıda olması, devlet başkanının sorumsuzluğu,

⁵⁶⁴ Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. New Heaven London, 1999, s. 34-41. Nakleden Boyunsuz, Ş., *Başkanlı Parlamenter Sistem*, s. 52.

hükümetin sorumlu kanadını oluşturması ve yürütmenin yasamayı fesih yetkisine sahip olan sistemin asli özelliklerinin mevcudiyeti Makedonyada uygulanan sistemin parlamenter sistem olduğuna delil ve işarettir. Bütün bu asli özelliklerden sadece fesih yetkisinin tanınmış olmaması durumu sistemsel sapma olarak değerlendirilip, bu konuda daha önce de belirtmiş olduğumuz düzenlemeler ışığında bu yetkinin yürütmeye tanınması sistemin kuruluş felsefesine ve silahların eşitliği ilkesine uygun düşeceği görüşündeyiz.

1991 Anayasası'nın parlamenter hükümet sistemini benimsediği konusunu kabul ettikten sonra, konuyu biraz daha somutlaştırmak gerekirse düşüncemize göre, Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası'nın belirlediği hükümet modeli Kuzey Avrupa tipi parlamenter hükümet modeline bir çok özelliği bakımından oldukça yakınlık ve benzerlik gösterdiği şeklinde olmaktadır. Nitekim, Sartori'nin belirtmiş olduğu gibi, *“siyaseti, onun ekonomik, sosyal ve kültürel alt tabakasından ayırmak, her zaman için spekülatif nitelikte olacaktır”* ifadelerinden hareketle, ülkenin ve sahip olduğu siyasal, sosyal ve ekonomik altyapısını göz önünde bulundurduğumuzda, 1991 Anayasası'yla parlamenter sistemin sahip olduğu temel ve asli özelliklerin hemen hepsinin mevcut olduğu yani parlamenter sistemin uygulanmasının hedeflenmiş olduğu ve fakat belli ölçüde sapmaların da başgösterdiği unsurları bünyesinde barındırdığı, ancak bu sapmalara rağmen sistemin parlamenter sistem niteliğine sahip olması isabetli olduğu kanaatindeyiz.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Avrupa Kıtasında ortaya çıkan ve kısa sürede yayılan reform ve rönesans hareketleriyle birlikte yeni düşünceler, buluşlar, keşifler ile, bilime olan önemin artması ve daha da önemlisi hümanist ve liberalist düşünceler dünya genelinde yankı uyandırmış, 1789 Fransız Devrimi sonrası ortaya çıkan ve önce batı toplumlarına sonrasında da dünyaya farklı bir yön veren İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi günümüz devlet yapısını oluşturmakta önemli etki yaratmıştır. Bildiri metninin başlangıç kısmı, özgür ve eşit haklarla doğan ve varlığını sürdüren insanın ve insanların bir araya gelerek oluşturdukları toplumun önemini, değerini ve refahına yönelik olduğunun delili niteliğindedir.

“Bu bildiri, toplumun tüm üyeleri için sürekliliğini koruyarak, fertleri hakları ve görevleri hakkında sürekli olarak bilinçli tutabilir, gerek yasama gerekse yürütme erklerinin yasalarını siyasi kurumlarının bütününe hedefleri doğrultusunda oluşturmakla yükümlü kılarak daha saygın bir hale getirebilir ve vatandaşların taleplerinin bundan böyle basit ve bilindik ilkelere dayanarak anayasanın korunmasına ve genel refahın sürdürülmesine daha çok katkıda bulunabilir” şeklinde yer almıştır. Bu şekilde köklü bir değişim geçiren bir dünyada, devlet yönetim biçiminin de değişime uğraması kaçınılmaz olmuştur.

Modern devletin inşası sürecinde demokratik ilkeler ışığında, devletin insan temel hak ve hürriyetlerine saygı duyması ve güvence altına alması, akabinde kuvvetler ayrılığı teorisi temelinde iktidarın kontrol altına alınması anayasacılık hareketleriyle gerçekleşmiştir. Yönetenler ve yönetilenler normlar hiyerarşisinde en üst sırada yer alan anayasaya uymak ve saygı duymakla mükellef kılınmıştır.

Uygulanacak olan hükümet sistemlerinin de bu noktada ayrı öneme sahip olduğu gün gibi ortadadır. Dolayısıyla, iktidarı kontrol etmenin yolu Montesquieu’nün ifadesiyle “gücü güç ile durdurmaktır.” Bu çerçevede kuvvetler ayrılığı teorisi ve iktidar gücünü üç farklı organa ayırmak, diğer bir ifadeyle özellikle yasama ve yürütme organlarının birbiri arasındaki ilişkiyi belirtmek ve denetim mekanizmalarını işletme amacıyla pek çok fikir ortaya atılmış ve halen konu üzerindeki tartışmalar güncelliğini korumaktadır.

Bu doğrultuda uzun yıllar evrim geçirmiş olan parlamenter hükümet sisteminde şahsına münhasır özellikleriyle ön plana çıkmış ve dünya genelinde en fazla uygulanan sistem olmuştur. Buna göre, yasama ve yürütme organlarının denkliği ve birbiri arasında var olan iş birliği, yürütmenin iki başlı oluşu, devlet başkanının yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturması, kuvvetler arası dengenin sağlanması amacıyla yürütmeye tanınan yasamayı feshetme yetkisi, sistemin tanımlayıcı asli özellikleri olarak kabul edilmiştir. Doktrinde bu temel prensipler esas alınarak parlamenter hükümet sisteminin ana hatları oluşturulmaktadır.

Genç demokrasi olarak nitelendirebileceğimiz Makedonya Cumhuriyeti, Avrupa Birliğine tam üyelik yolunda mesafe katetmekte ve bünyesinde barındırdığı sosyal ve kültürel zenginliği ile devlet iktidarını sınırlandırarak, temel hak ve hürriyetleri güvence altına alarak refah seviyesi konusunda emin adımlarla ilerlemektedir. Ayrıca Makedonya'nın hukukun üstünlüğüne sahip demokratik ve laik modern hukuk devleti, kuvvetler ayrılığı ilkesi temeline dayalı mutabakat (konsensüs) kültürünü benimseyen devlet anlayışı yönünde ilerlemekte olduğunu ifade etmek yanıltıcı olmayacaktır.

Bu bölümde, çalışmanın bütününden yola çıkarak ve özellikle bir önceki bölümde detaylandırılarak incelenmiş olan 1991 Anayasası ve uygulanma alanına sahip olan hükümet sisteminin niteliğinin belirlenmesine yönelik incelemeler sonucunda tespiti yapılmış olan sapmaların ve eksikliklerin düzeltilmesi ve sistemin daha etkili bir biçimde çalışabilmesi için ve yaşanması muhtemel tıkanıklıkların giderilmesi bakımından gerekli olan önerilere yer verilmesi hedeflenmektedir.

Sosyo-kültürel bakımından Makedonya'nın Kuzey Avrupa ülkeleriyle gerek toplumsal yapı bakımından, gerek nüfus oranı bakımından, gerekse de çok partili siyasi hayatın benimsenmiş olması konularında benzerlik gösterdiği ve dolayısıyla en uygun sistemin bu tip parlamenter sistem olabileceği görüşüne yer verilmiştir. En nihayetinde bir parlamenter hükümet sistemi olan bu (kuzey avrupa tipi) hükümet sistemi Makedonya anayasal düzeninde mevcudiyetini korumaktadır. Sistemden sapmalar şeklindeki tespitler ve sistemin istikrarlı çalışması bakımından milletin temsili yani temsilde adalet ilkesini göz önünde bulundurmamızın isabetli olacağı noktasından hareketle nispi temsil seçim sistemi çerçevesinde uygulanan d'Hondt seçim formulünün isabetli olduğu kanaatindeyiz. Bu formül, temsilde adaleti sağlamakta ve toplumun her kesimini kucaklayan ve

Mecliste temsil edilmesine imkan veren bir sistem olarak saygınlık kazanmıştır. Ancak, bunu gerçekleştirirken, karar almada yaşanacak zorlukların önüne geçilmesi ve yönetimdeki istikrarın sağlanması adına ulusal seçim barajı usulünün de benimsendiği görülmektedir.

Nispi temsil sisteminin benimsenmiş olduğu ve d'Hondt formülünün uygulandığı Makedonya Cumhuriyeti'nde ulusal seçim barajının bulunmadığı, ancak 6 seçim bölgesinin mevcudiyeti ve bu bölgelerin nüfus dolayısıyla seçmen bakımından büyük ölçüde farklılıklar göstermesinden kaynaklanan durum, her seçim bölgesi için aynı sayıda milletvekilinin seçilmesini öngören formül, küçük partilerin (dolayısıyla etnik azınlıkların) Meclis üyesi sayısını azaltmakta ve adil olmayan, temsilde adaletin sağlanmadığı bir tablo ortaya çıkartmaktadır. Bu bakış açısıyla bir nevi baraj görevi görmekte olabileceği sorunsalını da ortaya koymaktadır. Her ne kadar bu eksiklik koalisyonlar kurma aracılığıyla giderilmeye çalışılsa da, anayasal ve kanuni çerçevede düzenleme yapılması isabetli olacaktır. Temsilde adalet ilkesini tehlikeye atmakta olduğu ve d'Hondt seçim formülüne aykırılık teşkil ettiği ve dolayısıyla bu formülün felsefesine uygun düşecek şekilde tek seçim bölgesi formülünün uygulanması konusunda doktrinde neredeyse görüş birliği mevcuttur. Sonuç itibarıyla Tercih edilmiş olan genel seçim usulünün isabetli olduğu ancak felsefesine uygun şekilde ülkenin tamamı tek seçim bölgesi olarak tanımlandığında temsilde adaletin sağnabileceği kanaatindeyiz.

Tek seçim bölgesi şeklindeki düzenleme yönteminin tercih edilmesi halinde, yönetimde istikrarın sağlanması konusunda ulusal seçim barajına yer verilebileceği ve bu barajın yüzdelik oranının ne kadar olacağı konusu önem kazanacaktır. Bu konuda gelişmiş demokratik ülkelere bakılacak olursa, Danimarka 2%, İsrail 2%, Hollanda 0,6, Slovenya 4%, Norveç 4%, İsveç 4% oranlar olarak ülke seçim barajını belirlemişlerdir. AİHM kararlarından ortaya çıkan sonuçlar da gözönünde bulundurularak bu noktada Makedonya'da ülke düzeyinde seçim barajı uygulanması mümkün olabileceken bu seçim barajının yüzdelik oranının saptanması şu an için iki sebepten dolayı güçtür. *Birincisi*, ülkenin etnik temele dayalı olarak azınlık evrimini tamamlamamış olması yani, anayasal düzeyde azınlık statüsü bulunmayan milliyetlerin varlığı (torbeş azınlığı ve bulgar azınlığı gibi), *ikinci sebep* de Devlet İstatistik Kurumunun 2001 yılından günümüze değin süregelen 20 yıla yakın bir sürede nüfus sayımının gerçekleşmemiş olması ve sayıların net bir biçimde açıklığa kavuşturulamamasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda yapılabilecek düzenleme bakımından şimdilik ifade edebileceğimiz düzenleme seçim barajının belirlenmesinin mümkün ve

isabetli olacağı ancak bunun yanında yüzdelik oranının da ilaveten nüfus sayımının netleştirilmesinden sonra titizlikle hesap edilmesi ve düşük oranda tutularak temsilde adalet ilkesine uygun şekilde belirlenmesi gerekeceği yönünde olacaktır.

İkinci sistemsal düzenleme konusu, güçlerin denge ve işbirliğini öngören parlamenter hükümet sisteminin feslefesine uygun şekilde yasamanın yürütme karşısında elinde bulundurduğu en etkin yetkisi konumunda olan güven oyu yetkisi karşısında denge mekanizması niteliği taşıyan yürütmenin yasamayı fesih yetkisidir. Parlamenter hükümet sistemi için o denli önemli bir yetki olarak nitelendirilmiştir ki, öğretide hakim olan görüş ve parlamenter sistemin asli unsurları arasında çift yapıli yürütme, güçler dengesi ve bu bağlamda fesih yetkisinin varlığı unsurları önem arzetmektedir. Makedonya Cumhuriyeti anayasal düzeninde öz fesih kurumu yani yasamanın salt çoğunluk oylaması ile kendi görevine son vermesini ve fakat yürütmenin yasamayı feshedememesi durumundan dolayı kuvvetlerin denk olmayışı diğeri bir ifadeyle siyasal silahların asimetrik oluşu sorusunu gündeme getirmektedir ki, bu durum parlamentarizmin ruhu ve felsefesiyle bağdaşmamaktadır.

Buradan hareketle, sistemsal sapma olarak nitelendirebileceğimiz bu durum mutlaka parlamenter sistemin felsefesine uygun olacak biçimde fesih yetkisinin yürütmeye tanınmasının zaruri olduğu görüşündeyiz. Tabi bu düzenlemenin akabinde fesih yetkisinin sahibinin kim ve hangi kurum olacağı konusu da önem arzetmekte. Bu bakış açısıyla, parlamenter sistemde yürütmenin düalist yapıda olması, yetki sahibinin kim olacağı sorunsalını ortaya koymaktadır. Olağan bir parlamenter sistemde bu yetkinin başbakana verilmesi gerektiği, devlet başkanının siyasi sorumluluğunun olmamasından kaynaklı olarak böylesine önemli bir yetkinin ancak karşı-imza kuralına bağlanması veya hükümetin istemi üzerinde devlet başkanı tarafından kullanılması şeklinde benimsenmiş ve genel görüş halni almıştır. Parlamenter sistemin ortaya çıktığı İngilterede fesih yetkisinin monarka tanınmış bir yetki olmasından kaynaklı olarak bazı ülkeler bu yetkiyi devlet başkanına vermiş ancak, pratik göstermektedir ki parlamentarizmin ruhuna ve felsefesine aykırı şekilde hem devlet başkanlığı makamının önemini artırdığı yani siyasete aktif müdahalesinin söz konusu olduğu, hem de keyfi kullanımının söz konusu olabileceği durumlar sıklıkla görülmüştür (örneğin Weimar Anayasası, Bulgaristan Anayasası). Bunun sonucunda siyasal kriz ve bunalımlar da doğal olarak kaçınılmaz hal alacaktır. Dolayısıyla, fesih yetkisinin yürütme

gücünün siyaseten sorumlu kanadını oluşturan başbakana verilmiş olması, veya devlet başkanına karşı-imza kuralı şartıyla verilmesi parlamenter sistemin felsefesine uygun ve demokratik bir yetkilendirme olacaktır. Yukarıda belirtilen argümanlar doğrultusunda fesih yetkisinin yürütmenin elinde olmadığı Makedonya Cumhuriyetinde, 1991 Anayasası'nda devlet başkanının siyasi sorumsuzluğu ve yetkisizliğinden hareketle, karşı-imza kuralının tanınmamış olması durumunu da göz önünde bulundurduğumuzda, böylesine önemli ve etkili bir yetkinin hükümete tanınması isabetli olacağı kanaatindeyiz. Ayrıca, devlet başkanına işlemleriyle alakalı karşı-imza kuralının getirilmesi ve devlet başkanının seçimi konusunda parlamenter hükümet sistemine uygun parlamento tarafından yapılması, halk tarafından seçilmesi sisteminden vazgeçilmesi uygun düşeceği kanaatindeyiz.

Makedonya hükümet sistemini incelendikten sonra çoğulcu parlamenter sistemin etkili olduğu ve Avrupa ülkelerinde yaygın olan parlamento çoğunluğunun sağlanamayışı özellikle birden çok partinin koalisyon hükümeti kurmasını gerekliliğinden çoğu zaman zayıf koalisyon hükümetleri ve hükümet istikrarsızlıklarına yol açmaktadır. Çıkan bu sonuçtan hareketle hükümet istikrarını ve etkinliğini artırmak, diğer bir ifadeyle sisteme işlerlik kazandırmak için birtakım anayasal usul ve teknikler öngörülmüştür. Doktrinde rasyonelleştirilmiş veya güçlendirilmiş parlamentarizm teknikleri olarak nitelendirilen ve bir çok Avrupa ülkesinde uygulanan bu yöntemler istikrarsız ve güçlü olmayan hükümetleri hususunu zayıflık atfedip bertaraf etme ve siyasal istikrarsızlığın önüne geçme girişimi olarak nitelendirilmektedir.

Daha önce ele alınan rasyonelleştirilmiş parlamenter sistem ve uygulama teknikleri etraflıca açıklanmış olduğu için tekrar ele alınmayacaktır. Yukarıda verilen bilgiler ışığında, belli başlı tekniklerin öngörüldüğü bu düzenlemelerin etkin olarak kullanılan “*yapıcı güvensizlik oyu*” ve bu tekniğin etkisiz kaldığı durumlar için öngörülen ve etkin bir teknik niteliğinde olan “*fesih baskısı altında güvenoyu*” teknikleri Makedonya Anayasasında öngörülmesinin, ülkenin sahip olduğu hükümet sistemi bakımından istikrarın ve etkinliğin güvence altına alınması adına pozitif katkı sağlayacağı düşüncesindeyiz. Yapıcı güvensizlik oyu usulü, yürütmenin sorumlu kanadını teşkil eden başbakanın parlamento tarafından güvensizlik oyu ile düşürülebilmesi için milletvekillerinin mutlak çoğunlukla yeni bir başbakan seçmesini öngören usulü ifade etmektedir. Yeni başbakanı seçemeyen parlamento mevcut başbakanı düşürememektedir.

Bu usul kıta Avrupasında Federal Alman Anayasasında (67'inci maddesi), İspanyol Anayasasında (113'üncü maddesi), Polonya Anayasasında (158'inci maddesi), Belçika Anayasasında (94'üncü maddesi) ile düzenlenme ve uygulanma alanına sahip olmaktadır. Hükümetin düşürülmesini zorlaştırmak için ek tedbirlerin de alındığı görülmekle beraber, gensoru önergesi ve kabul edilmesi için milletvekillerinin salt çoğunluk oylarına ihtiyaç olduğu düzenlemeler veya güvenoyu önergesinin kabul edilmemesi sonucunda belli bir süre zarfında tekrar önerge verilmesinin yasaklandığı yöntemlerine de yer veren anayasa düzenlemeleri mevcuttur.

Yapıcı güvensizlik oyu yönteminin faydalı olmadığı durumlar da söz konusu olabilmekte ve bu durumda fesih baskısı altında güvenoyu yöntemi devreye girmektedir. Parlamentoda yeterli çoğunluğa sahip olmayan fakat yeni başbakanın seçilememesinden dolayı düşürülemeyen hükümet, etkisiz ve zayıf bir hükümet niteliğini taşıyacaktır. Bu durumda da sistemin kitlenmesini beraberinde getireceğinden dolayı, yeni başbakan üzerinde uzlaşma sağlayamayan parlamentoya fesih tehdidiyle güvenoyu vermeyi zorlaması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, parlamentodan güvenoyu almayı sağlamak ve güvensizlik önergelerini etkisiz hale getirme amacıyla kullanılan bir yöntemdir.⁵⁶⁵

Akabinde, konumuz bakımından öneri maiyetinde önem arzeden konu olduğu inancıyla yürütmenin aklileştirilmesi kapsamında koalisyon hükümetlerine istikrar ve etkinlik kazandırabilecek bir unsurun tesis edilmesi ve anayasal düzeyde güvence altına alınması gerekliliği önem arzeden konular arasında yer aldığı kanaatindeyiz.

Özellikle Makedonya siyaset sahnesinde çok partili düzenin yerleşik olması ve bu siyasi aktörlerin ekseriyetle teknik grupları ve ideolojileri temsil etmesi ve herhangi bir siyasi partinin tek başına yasama çoğunluğuna sahip olamaması, hükümetin de farklı siyasi partilerden oluşmasına sebebiyet vermektedir. Ancak bu sayede parlamento çoğunluğuna sahip olan koalisyon hükümetinin kurulması mümkün olabilmektedir. Bu doğrultuda uzlaşmacı ve çoğulcu demokrasi-nin gereği koalisyon hükümetleri Makedonya siyasi hayatında önemli bir yere sahip olmaktadır.

⁵⁶⁵ Özellikle bkz. Anayurt, Ö. (2020), Anayasa Hukuku (Genel Kısım), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 393-394.

Özellikle 2001 yılında yapılmış olan anayasa değişikliklerinden sonra koalisyonların diğer etnisiteleri temsil eden siyasi partileri de içine alarak kurulmaları teamül hukuku olma yolunda ilerlemekte olduğu açıktır.

Bu sistem, etnik, ideolojik ve kültürel kutuplaşmaların etkili olduğu siyasi görüş ayrılıklarını beraberinde getirmektedir. Konuya doktrinel açıdan yaklaşıldığında hükümetin sorumluluğu konusunda hesap sorulabilirliğin güç olduğu ve koalisyon içerisinde yer alan siyasi partilerin sorumluluğu birbirlerine yükleyerek aslında sorumluluktan kaçtıkları gözlemlenmektedir. Bir diğer husus ise, hükümetin kurulması aşamasında kapalı kapılar ardından yapılan görüşmelerin kamuoyunda uzak gerçekleşmesi ve birtakım krizleri de beraberinde getirme ihtimalinin yüksek oluşudur. Bu kriz ve tikanıklıklar istikrarlı ve etkin hükümetlerin kurulabilmesi için birtakım önlemlerin alınmasının zaruri olduğu gerçeğini de beraberinde getirmiştir. Anayasa hukukçusu Akartürkün önerilerinden yola çıkarak ülkenin temel sorunlarının çözümünde “*koalisyon protokollerinin*” oluşturulması ve kamuoyuna ilanı, koalisyon hükümetlerinin etkinliğine ve istikrarına pozitif katkı sağlayacağı görüşünün Makedonya anayasal ve siyasal düzeninde uygulanmasının isabetli olacağı düşüncesi ve kanaatindeyiz.

Bu bağlamda, koalisyon hükümeti kurma ihtimali bulunan partilerin, hükümeti kurmadan önce yapacakları görüşmeler ve müzakerelerden çıkacak sonuçların kamuoyu ile paylaşmaları güven verecek ve bu görüşmelerin sonucunda mütabakata varılması durumunda koalisyon anlaşmasının imzalanması şeffaf ve hesap verilebilir yönetim anlayışını ifade edecektir. Yürütmeye etkinlik ve istikrar kazandırması amaçlanan bu düzenlemelerin başlıca iki pozitif katkı sağlanması hedeflenmektedir. Şeffafık ilkesine istinaden siyasi partilerin imzalamış oldukları koalisyon protokollerine uymaları ve ülkenin sorunlarına ilişkin hükümetin yürüttüğü politikalar doğrultusunda çıkabilecek krizler ve anlaşmazlıkları sonucu koalisyonun dağılmasının önüne geçmesi ve bunun güvence altına alınması söz konusu olmaktadır.⁵⁶⁶ Yukarıda verilen bilgiler doğrultusunda kanımızca Makedonya anayasal düzeninde koalisyon protokollerine yer verilmesi uzlaşmacı demokrasi bakımından olumlu bir adım ve koalisyon hükümetlerinin etkinliğine ve istikrarına önemli ve olumlu katkı sağlayacağı görüşünü yineliyoruz. Bu bilgiler ışığında belirtilmiş olan öneriler ile

⁵⁶⁶ Akartürk, A. E., Küçük, S.T., (2021), Güçlendirilmiş Parlamenter Sistem (Teori ve Uygulama), Ankara: Adalet Yayınevi, s. 143.

uygulamada olan hükümet sisteminin sapmalardan arındırılması ve yasama ile yürütme erklerinde birtakım düzenlemeler yapılarak tıkanmaların ve istikrarsızlıkların önüne geçilmesi konusunda en doğru, uygun, ılımlı ve bilimsel olana ulaşılması amaç edinilmiştir.



KAYNAKÇA

- Ağaoğulları, M. A. ve Köker. L. (2006), *İmparatorluktan Tanrı Devletine*, (Altıncı baskı), Ankara: İmge Kitapevi.
- Akartürk, E. A. (2010), *Parlamber Rejim Uygulamaları ve Parti Sistemleri*, İstanbul, Yeditepe Üniversitesi Yayınları.
- Akartürk, E. A. ve Küçük, T. S. (2021), *Güçlendirilmiş Parlamber Sistem (Teori ve Uygulama)*, Ankara: Adalet Yayınevi.
- Akçalı, P. (2007), *Siyasal İstikrar ve Başkanlık Sistemi: Amerika Birleşik Devletleri Örneği*, Başkanlık Sistemi ve Türkiye, İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Akgül, E. (2015), *Hükümet Sistemleri Tartışması ve Türkiye Örneği*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Akın, F. İ. (1987), *Kamu Hukuku*, (Beşinci baskı), İstanbul: Beta Yayınevi.
- Akyılmaz, G. (2015), *Siyasi Tarih*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Alatlı, A. (2010), *Polybius: Tarihler, Batıya Yön Veren Metinler-I-Kökler/Orta Çağlar*, İstanbul: Melisa Matbaacılık.
- Albertson, S. (2012). "The Rise and Fall of the Separation of Powers", *Northwestern University Law Review*, 106 (2).
- Alfred, S. ve Skach, C. (1994), Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, *The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, Cilt I, (der.) Juan J. Linz ve Arturo Valenzuela, Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- Ananiev, J. (2015), *Politički Sistem*, Ştip: Univerzitet Gotse Delçev-Ştip.
- Anayurt, Ö. (2020), *Anayasa Hukuku - Genel Kısım (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, (Üçüncü Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Anayurt, Ö., Erdoğan, M., Ekinci, A. (2019), *Devlet Başkanının Halk Tarafından Seçildiği Hükümet Sistemlerinde Seçim Döngüsünün Kuvvetler Ayrılığı ve Siyasal İstikrar Üzerinde Etkisi*, İstanbul: XII Levha Yayınları.
- Anayurt Ö. (2018), *Anayasa Hukuku (Temel İlkeler, Kavram ve Kurumlar)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Anayurt, Ö. (Mayıs-Haziran, 1998), 1876 Kanun-ı Esasisi ve 1909 Değişikliklerinde Temel Hak ve Hürriyetler, *Yeni Türkiye*, 4 (21), s. 660-672
- Anayurt, Ö. (2002), *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, (Üçüncü Baskı), Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Aristoteles, (1975), *Politika*, (Çev. Mete T.), (Birinci basım), İstanbul: Remzi Kitapevi, Kitap I, Bölüm II.
- Armağanoğlu, F. (2010), *19. Yüzyıl Siyasi Tarihi (1789-1914)*, İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Arsava, A. F. (1993), *Azınlık Kavramı ve Azınlık Haklarının Uluslararası Belgeler ve Özellikle Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 27. Maddesi Işığında İncelenmesi*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınevi.
- Arsel, İ. (1964), *Anayasa Hukuku: Demokrasi*, Ankara: Doğu Matbaacılık.
- Arter, D. (2004), Parliamentary Democracy in Scandinavia, *Parliamentary Affairs*, 57 (3).
- Aruçi, M. (2013), *İslam Ansiklopedisi*, Türkiye Diyanet Vakfı, 43.
- Badenter, E. (2003, August 29), Ramnopravnosta na Polovite-Najsuptilno Merilo za Demokratijata, *Utrinski Vesnik*.
- Bajalciev, D., Micajkov, M., Taskovska, D. (2007), *Voved Vo Pravoto*, Skopje: Akademski Peçat.
- Bliznaški, G. (2017), *Parlamentarno Pravo*, Sofia: U.İ. Sv. Kliment Ohridski.
- Boyunsuz, Ö. Ş. (2014), *Başkanlı Parlamenter Sistem-Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçildiği Parlamenter Hükümet Modeli ve Türkiye İçin Tavsiye Edilebilirliği*, İstanbul: XII Levha Yayıncılık.

- Cadart, J. (1975), *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris: LGDJ, s. 399.
- Cevizci, A. (1989), *İdealar Kuramı (Platon'un Felsefesi Üzerine Araştırmalar)*, (İkinci baskı), İstanbul: Gündoğan Yayınları.
- Cicero (2014), *Devlet Üzerine (De Republica)* (çev. C. Çevik), İstanbul: İthaki Kitap.
- Cicero (2019), *Yasalar Üzerine (De Legibus)* (çev. C. Çevik), (Dördüncü Baskı), İstanbul: Kültür Yayınları.
- Cin, H., Akyılmaz G. (2000), *Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni*, Adana: Çağ Üniversitesi Yayınları.
- Constant, B. (1993), *Načela Politike I Drugi Spisi*, Zagreb: Politička Kultura.
- Çakarjanevski, G., Çepreganov, T., Avramovski, S. (2007), *Administrativno - Teritorijalni Podelbi vo Makedonija, 1944-2004*, Skopje: İNİ Yayıncılık.
- Çistenje na Parlamentot (2013, Fevruar 28). *Utrinski Vesnik Press, Skopje*.
- Davkova, S. G. (2008), *Globalizacija, Demokratija i Makedonskiot Ramkoven i Ustaven İnzinering, vo: Evolutsija na Ustvniot Sistem na Republika Makedonija vo Presret na Usvojuvanjeto na Ustavniot Dogovor na Evropskata Unija – Zbornik Od Naučnata Rasprava Odırzana vo Skopje na 10.12.2007 godina (kniga 1)*, Makedonska Akademija na Naukite I Umetnostite, Skopje.
- Davkova, S. G., Mitkov, V. (2000), *Lokalna Samouprava*, Skopje: Magor Publishing.
- Davkova, S. G. (2011), *Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predizvici*, *Zbornik PFZ*, 61 (2).
- Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü. (2005), *Osmanlı Yönetiminde Makedonya*, Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı), Ankara: Yayın No: 74.
- Dehnert, S. (February 2010), "Elections and Conflict in Macedonia: Country Analysis." *International Policy Analysis*, 1-9 at <http://library.fes.de/pdf-files/iez/07523-b.pdf>

- Diamond, L. (March/June 1992), Economic Development and Democracy Reconsidered, *American Behavioral Scientist Review*, 35 (4/5), s. 450-499.
- Dimitrov, D. (2017), *Parlamentaren Institut*, Sобрание на RM, Skopje.
- Dimitrov, E. (1988), *Specifičnostite na parlamentarizmot vo Republika Makedonija spored Ustavot od 1991 godina*, Zdruzenie Za Ustavno Pravo Na Makedonija, Skopje.
- Dimitrov, E. (1998), *Specifičnostite na Parlamentarizmot vo Republika Makedonija Spored Ustavot od 1991 Godina (Pet Godini Od Ustavot na Republika Makedonija)*, Zdruzenie za Ustavno Pravo na Makedonija, Skopje.
- Djordjević, J. (1989), *Ustavno Pravo*, Savremena Administracija, Beograd.
- Djordjević, J., (1977), *Politički Sistem*, Beograd: Savremena Administracija.
- Djurić, M. (1970), *Aristotelovo Učenje O Drzavi I Njenom Etičkom Zadatku, (Predgovor: Politika)*, Beograd: Kultura.
- Doğan, İ. (2014), *Anayasa Teorisi (Verfassungstheorie)*, İstanbul: Lale Yayıncılık.
- Doğan, İ. (2015), *İnsan Hakları Hukuku* (İkinci Baskı), Ankara: Astana Yayınları.
- Doğan, İ., Ünver, S. (2017), *Dört Kitada Başkanlık Sistemi*, Ankara: Astana Yayınları.
- Dokmanović, M. (2011), Historical Circumstances Impacting The 1991 Macedonian Constitution Design, *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*, 9 (35), September, Skopje, s. 67-76.
- Dominik, T. (2013), *Ustavno Pravo*, Skopje: Ars Lamina Press.
- Dorsen, N., Rosenfeld, M., Sajo, A., Bear, S. (2015). *Comparative Constitutionalism*, West Academic Publishing.
- Duverger, M. (1988), *Intitution Politique et Droit Contitutionnel, Les Grands Systemes Politiques*, PUF, 17. Ed., Paris.
- Duverger, M. (1980), A New Political System Model: Semi-Presidential Government, Parliamentary Versus Presidential Government, *European Journal of Political Research*, 8/2.

- Ekinci, A. (2020), *Tek Başlı Karma Hükümet Sistemleri*, Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Elgie, R. (1988), Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions, *European Journal of Political Research*, No. 33, s. 226-227.
- Elgie, R. (1999), *Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering- Semi Presidentialism in Europe*, New York: Oxford University Press.
- Elgie, R. (2004), Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations, *Political Studies Review*, s. 314-330.
- Elgie, R., Mcmenamin I. (2011), Explaining The On Set of Cohabitation Under Semi-Presidentialism, *Political Studies Review*, Vol. 59.
- Erdoğan, M. (2011); *Anayasa Hukuku*, (Altıncı Baskı), Ankara: Orion Kitapevi Yayıncılık.
- Erdoğan, M. (2014), *Anayasa Hukuku*, (Sekizinci Baskı), Ankara: Orion Kitapevi.
- Erdoğan, M. (2017), *Anayasal Demokrasi*, (On Üçüncü Baskı), Ankara: Siyasal Kitapevi.
- Esen, B. N (1970), *Anayasa Hukuku-Genel Esaslar*, Ankara: Akyıldız Yayıncılık.
- Fendoğlu, H. T. (2010), Başkanlık Sistemi Tartışmaları, *Stratejik Düşünce Enstitüsü*, Ankara, S. Kasım, s. 16.
- Fira, A. (1993), *Entsiklopediya Ustavnog Prava Bivših Jugoslovenskih Zemalja*, Beograd: Srpska Akademija Nauka i Umetnosti.
- Fiorentini, Q., Stolleis, M: (1996), *Per La Storia Del Pensiero Giuridico Moderno*, Johannes Althusius'un "Politica Methodice Digesta" Giuffrè Editore Milano, Milano.
- Frčkoski, D. L. (1998), *The Model of the Interethnic Relations in Macedonia*, Skopje: Krug Press.
- Frčkoski, D. L., Georgievski, S., Petruševska, T. (2012), *Megjunarodno Javno Pravo*, Skopje: Magor Press.
- Freeman, M. (2000), "Constitutional Frameworks and Fragile Democracies: Choosing Between Parliamentarism, Presidentialism and Semi-Presidentialism", *Pace International Law Review*, Vol: 12, s. 257-258.

- Geofrey, P. (1986), *An Inductive Theoretical Framework for Coalitional Behaviour: Political Partied in Multi-Dimentional Perspective in Western Europe*”, Coalitional Behaviour in Theory and Practice, Der. Geofrey Pridham, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gerring, J., Thacker C. S., Moreno C., Are Parliamentary Systems Better? *Comparative Political Studies*, 42 (3), 2009, s. 327-359.
- Glenn, E. C. (Aralık, 1990), Political Innovation and the 1974 Constitution. Yugoslavia: A country study, *Federal Research Division of the Library of Congress of the USA*.
- Gligorov, K. (2001), *Makedonija E Se Što İmame*, Skopje: Tri Peçat.
- Gligorov, K. (2003), *Ohridska Senka*, Skopje: Nin Press.
- Gjuşeva, S. (2013), *Ustavotvornata Dejnost Na Sobraniето Na Republika Makedonija 1991-2013*, Skopje: Vinsent Grafika.
- Gjuşeva, S. (2009), *Zakonodavnata Dejnost na Sobraniето na Republika Makedonija 1991-2008*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet Justinianus Primus, Skopje.
- Gjuşeva, S. (1998), *Politiçkata Kontrola na Sobraniето na Republika Makedonija Vrz İzvrşnata Vlast*, Praven Fakultet Press, Skopje.
- Gjuşeva, S. (2008), *Politiçka Kontrola Nad Vladata na Republika Makedonija*, Skopje: Vinsent Grafika.
- Gill, S., Cutler, A. C., (2014), *New Constitutionalism and World Order*, London: Cambridge University Press.
- Göze, A. (2013), *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, (On dördüncü baskı), İstanbul: Beta Yayınları.
- Gözler, K. (2016), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları (Ders Kitabı)*, (Sekizinci Baskı), Bursa: Ekin Basım.
- Gözler, K. (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Gözler, K. (2016), *Anayasa Hukukuna Giriş (Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku)*. (Yirmi Beşinci Baskı), Bursa: Ekin Kitapevi.

- Gözler, K. (2001), *Devlet Başkanları (Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi)*, Bursa: Ekin Kitapevi.
- Grizo, N., Davitkovski, B., Gelevski, S., Daneva-Pavlova A. (2011), *Administrativno Pravo* (Vtoro İzdanie), Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi-Skopje.
- Guetzevitch, M. B. (1938), *Hukuku Esasiyede Yeni Temayyüller* (Çev. Türel, A. R.), Ankara: Türk Hukuk Kurumu Yayınları.
- Gürbüz, Y. (1981), *Anayasalar*, İstanbul: Özdem Kardeşler Matbaası.
- Güriz, A. (2015), *Hukuk Felsefesi*, (On birinci baskı), Ankara: Siyasal Kitapevi;
- Hayden, R. (1999), Blueprints for a House Divided. "The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts" (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- Hayek, F. A. (1994), *Kanun, Yasama Faaliyeti ve Özgürlük*, (Çev. Yayla A.), İstanbul: Kültür Yayınları.
- İlievski, Z. (2008), *İntegrativna Teorija na Donald Hovits i Nejzinata Primena vo Republika Makedonija*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet, Justinijan Prvi, Skopje, s. 147-148.
- Jelavich, B. (2017), *Balkan Tarihi 20. Yüzyıl* (Çev. Z. Savan ve H. Uğur). C. 2, İstanbul: Küre Yayınları.
- Jursenar, M. (2004), *Široko Otvorenih Oči*, Belgrad: Vek Politike.
- Kaboğlu, Ö. İ. (2009), *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)* (Dördüncü Baskı), İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kambovski, V. (2010), *Filozofija Na Pravoto*, Skopje: Makedonska Akademija na Naukite I Umetnostite.
- Karakamişeva, T., *Bez Ukaz Nema Zakon*, Skopje: adlı makalesi. URL: <https://kurir.mk/makedonija/vesti/karakamisheva-bez-potpishan-ukaz-od-retsedatelotnema-zakon/> (14.12.2019).
- Karal, E. Z. (1994), *Osmanlı Tarihi*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, C. 5-9.
- Karamustafaoğlu, T. (1982), *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, Ankara: AÜHF, No.465.

- Karatepe, Ş. (1993), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Karatepe, Ş. (2017), *Sistem Söyleşileri*, Ankara: A Kitap Yayıncılık.
- Karatepe, Ş. (2016), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Savaş Yayınları.
- Katunariç, V. (2013), *Svjetski Antibarbarus – O Uzrocima Propasti Bivšeg i Nadolaska Novog Sotsijalizma*, Zagreb: Društvo Povjest Izvan Mitova.
- Keskinsoy, Ö. (2008), *Yasama Dokunulmazlığı*, Ankara: Adalet Yayıncılık.
- Keskinsoy, Ö. (2010), *Yasama Sorumsuzluğu*, Ankara: Adalet Yayıncılık.
- Keskinsoy, Ö. (2017), *Anayasa ve Türk Anayasa Hukuku*, (İkinci Baskı), İstanbul: Metropol Yayınları.
- Keskinsoy, Ö. (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: Monopol Yayınları.
- Kitanovski, L. (1996), *Podelba na Vlasta*, Skopje: Aniskop Peçat.
- Klimovski, S. (2000), *Politikata i Instituciite*, Skopje: Prosvetno Delo.
- Klimovski, S. (2003), *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo Pecat.
- Klimovski, S. (2009), *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo.
- Klimovski S., Deskoska R., Karakamişeva T. (2012)., *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo Pecat.
- Klimovski, S. (2012), *Ustavno Pravo i Politički Sistem*, Skopje: Prosvetno Delo Press.
- Klimovski, S., Karakamişeva-Jovanovska, T., Spasenovski, A., (2017), *Sovremeni Politički Sistemi*, UKİM-Konrad Adenauer Fondation Press, Skopje.
- Konstant, B. (1993), *Načela Politike i Drugi Spisi*, Skopje: Politička Kultura Press.
- Korbajram, A. (2019), İnsan Hakları Hukuku Kapsamında Azınlık Haklarının Önemi ve Makedonya Anayasasındaki Yeri, *II. International Social Sciences Congress, Nevşehir*, s. 1338-1350.

- Krtolica, M. (2019), Macedonian Electoral System For Election Of Mps: A Stabilizer Or A Creator Of The Political Crises In The Macedonian Political System?, *Iustinianus Primus Law Review*, 10 (1), s. 1-13.
- Kubalı, H. N. (1971), *Anayasa Hukuku Dersleri*, İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Kutleşiç, V. (1986), *Raspodela Zakonodavne Nadležnosti Izmedju Federacije i Federalnih Jedinica u Razvitoku Jugoslovenskog Federalizma*, Beograd.
- Kutlu, M. (2001), *Kuvvetler Ayrılığı (Temelleri-Gelişimi, Hukuk Devletinin Kökenleri)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kuzu, B. (2017), *Her Yönü İle Başkanlık Sistemi (Yeni Sistem Cumhurbaşkanlığı Modelimiz)*, İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Lewin, L. (1988), Majoritarian and Consensus Democracy: the Swedish Experience, *Scandinavian Political Studies*, 21 (3), s. 195-206.
- Lijphart, A. (1998), Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional and Rational-Choice Explanations, *Scandinavian Political Studies*, 21 (2), s. 99-108.
- Lijphart, A. (2016), *Demokrasi Modelleri, Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları* (Çev. Güneş A. ve Utku U. B.), (İkinci Baskı), İthaki Yayınları, İstanbul.
- Lijphart, A. (1997), *Çağdaş Demokrasiler (Yirmi Bir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Çoğunluk Örüntüleri)*. (Çev. Ergun Ö. ve Ersin O.), Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London: Yale University Press, New Heaven London.
- Linz, J. ve Arturo. V. (Editörler). (2012), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make Difference?, The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London: The John Hopkins University Press, s. 50-59 (s. 3-87).
- Linz, J. J. and Valenzuela A. (1994), *Presidential od Parliamentary Democracy: Does It Make A Differene? The Failure of Presidential Democracy Comparative Perspectives*, London: John Hopkins University Press, s. 3-87.

- Linz, J. (1990), The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, (I) 1, Winter, s. 51-69.
- Loewenstein, K. (1957), *Political Power and the Governmental Process*, University of Chicago Press, Chicago.
- Locke, J., *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme* (çev. Doç. Dr. Bakırcı F.), (Dördüncü baskı), Ankara: Eksi Kitaplar.
- Loughlin, M. (2010), *Foundation of Public Law*, New York: Oxford University Press.
- M. C. Anayasa Mahkemesi (1996). 1991- 1995 Arasında Alınan Kararlar ve Çözümler Yıllığı, Akademik, Skopje, s. 251-253. (Zbirka na Odluki i Rešenija na Ustavniot Sud na Republika Makedonija 1991-1995, Akademik, Skopje).
- Mainwaring, S. and Shugart, S. M. (Jul, 1997) Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal, *Comparative Politics*, Published by: Ph.D. Program in Political Science of the City University of New York, 29 (4), s. 449-471.
- Makedonya Bilimler ve Sanatlar Akademisi (MANU), *Beleşki Za Ustavot Na RSM Od 1963 Godina Sodrzi*, Fondot Na Lazar Kolişevski, Arhiv, Papka Br. I, 32/1, Pri MANU Vo Skopje.
- Maleski, D. (2000), *Megunarodna Politika*, Skopje: Praven Fakultet (UKİM).
- Marković, R. (1995), *Ustavno Pravo i Političke Institucije*, Beograd: Sluzben Glasnik.
- Marković, R. (2012), *Ustavno Pravo*, PFUB, Beograd.
- Marković, R. (2012), *Ustavno Pravo*, (On Altıncı Baskı), Beograd: Pravni Fakultet Univerzitet u Beogradu.
- Marković N., Denis, P. (2013), Izazovi Parlamentarne Demokracije u Makedoniji, *14 Političke Analize*, s. 36-43.
- Matić, P. (2016, Juni), Direktna Demokratija – Şvajcarsko İskustvo, *Godišnjak FPN, Univerzitet u Beogradu – Fakultet Političkih Nauka*, 10 (15), Beograd, s. 19.
- Metcalf, K. L. (2000), Measuring Presidential Power, *Comparative Political Studies*, 33 (5), s. 660.
- Mill, J. S. (1989), *İzabrani Politički Spisi*, Zagreb: Informator.

- Mojanovski, T. C. (1996), *Socijalni i Politički Profil na Političkim Partijama u Makedoniji*, Skopje: Liber Press.
- Montesquieu (2017), *Kanunların Ruhu Üzerine* (çev. Berna G.), İstanbul: Kültür Yayınları.
- Musil, P. A. (2013), *Hükümet Sistemleri: Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem” Karşılaştırmalı Siyaset: Temel Konular ve Yaklaşımlar* (Sayarı, S., Dikici, B. (ed.)), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,
- Naumovska, A. (2018, April), *Megjunaroden Diyalog: Istok i Zapad (Pravo i Politikologiya), The Right of Expression and Its Realization Through The Referendum As The Institute Of Direct Democracy In The Republic Of Macedonia And Other Countries*, 5 (2), s.83-89, Sveti Nikole.
- (Ne)Vidliva Raka (2013, Ocak 12). Skopje: Gragjanski Press.
- Nejkov, K. (2013), *Konvergensija na Upravuvanje so Drzavata i so Korporatsijata: Istorijska i Teorijska*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet-Justinijan Prvi, Skopje.
- Nikolić, P. (1989), *Federacija i Federalne Jedinice*, Beograd.
- Nuredin, A. (2021), *Uluslararası İnsan Hakları Hukuku*, Gostivar: Uluslararası Vizyon Üniversitesi Press.
- Önder, S. (2007), *Türk Parlamenter Sisteminde Cumhurbaşkanının Rolü*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Özbudun, E. (2014), *Türk Anayasa Hukuku*, (On Beşinci Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları,
- Özbudun, E. (2017), *Anayasalcılık ve Demokrasi*, (İkinci baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, II. Baskı.
- Özbudun, E. (2017), *Türk Anayasa Hukuku*, (On Yedinci Baskı), Ankara: Yetkin Yayınları.
- Petrov, T., Ivanov Ima Apsolutno Suspenzivno Pravo Na Zakonot Za Upotreba Na Jazicite, Bez Odgovornost!, Cumhurbaşkanı mutlak veto yetkisine sahip olduğuna dair bilimsel makale çalışması için: [URL:http://www.wmc-a.com/ivanov-ima-apsolutno-suspenzivno-pravo-na-zakonot-za-upotreba-na-jazicite-bez-odgovornost/](http://www.wmc-a.com/ivanov-ima-apsolutno-suspenzivno-pravo-na-zakonot-za-upotreba-na-jazicite-bez-odgovornost/) (13.12.2019)

- Platon, (2017), *Devlet*, (Çev. Sabahattin Eyüboğlu-M. Ali Cimcoz), (Ottuz ikinci basım), İstanbul: Kültür Yayınları, 54 (369 b).
- Poggi, G. (2016), *Modern Devletin Gelişimi*, (Sekizinci baskı), İstanbul: İBÜ Yayınları;
- Politička Kontrola i Nadzor Na Sobranieto Nad Vladata i Nad Drugi Nositeli Na Javni Funkcii (Mart, 2014). *Sobranie na Republika Makedonija*.
- Predizvitsi i Preporaki za Podobruvanje na Zakonodavniot Protses (NDİ-USAİD), *National Democratic Institute For International Affairs*. (Juni, 2018). Skopje. Rapor için bkz: http://mioa.gov.mk/sites/default/files/pbl_files/documents/rja/zakonodaven_proces_pr_eporaki.pdf (03.05.2019)
- Preşova, D. (Aralık, 2018), Koga Ekspertite Ke Stivnat: Krizata Na Konstitucionalizmot Vo Republika Makedonija, *Politička Misl/Political Thought*, Skopje, 16 (56), s. 5-25.
- Preşova, D. (2011), Makedonskiot Ustaven (Ne)Patriotizm, *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonias*, Skopje, No. 35, s. 51-48.
- Pristapni Predavanja (1978), *Prilozi i Bibliografija – Na Novite Çlenovi Na Makedonskata Akademija Na Naukite i Umetnostite*, No. IV., MANU, Skopje.
- (İngiliz dilindeki yayını: Opening Addresses (1978), Contributions and Bibliography Of The New Members Of The Macedonian Academy Of Sciences And Arts, No. 4, Skopje).
- Reçnik na makedonski jazik (Makedonca dili sözlüğü), III, Prosvetno Delo, Skopje, 1966, s. 257.
- Richard, A. (1 March 2010), “The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism”, *The American Journal Of Comparative Law*, 2010 (57), 531-578.
- Ristovska, M. (2005), Raspredelbata na Prateniçkite Mandati vo Sobranieto na Republika Makedonija, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Praven Fakultet “Justinijan Prvi”, Skopje.
- Ristovska, M. (2014), *Organizacija Na Vlasta Vo Ustavnite Sistemi: Zbirka Ustavi So Komentar*, Praven Fakultet “Justinijan Prvi”, Skopje.
- Rousseau, J. J., *Toplum Sözleşmesi*, (Fransızcadan Çeviren: V. Günyol). İstanbul: Kültür Yayınları, (Onsekizinci Basım). (2017), İstanbul.

- Salihpaşaoğlu Y. (2016), *Din ve Devlet Arasındaki İktidar Mücadelesi: Avrupa Örneği*, (İkinci baskı), Ankara: Adalet Yayınevi.
- Sartori, G. (1962), Constitutionalism: a Preliminary Discussion, *The American Political Science Review*, 56 (4), 853-864.
- Sartori, C. (2008), *Komparativen Ustaven İnžinering*, (Prevod: Tihomir, J.), Skopje: Tabernakul Press.
- Sartori, G. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği* (Çev. Ergun Özbudun), Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Shugart S. M. ve Carey J. M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew, S., 1993: "Of President and Parliaments", *East European Constitutional Review* (2) 1:30-32
- Shugart, M., Samuels, D. J. (2003), "Presidentialism, Elections and Representation", *Journal of Theoretical Politics*, 15/1.
- Siljanovska, D. G. (2011), *Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predivici*, *Zbornik PFZ*, 61 (2), s. 365-389.
- Siljanovska, D. G. (2009), *Ustavno Pravo*, Skopje: Kultura Press.
- Siljanovska, G. (2011), *Sovremeni Modeli na Organizacija na Vlasta: Dilemi i Predizvici*, *Zbornik PFZ*, 61(2), s. 365-389
- Siljanovska, S. D. (2007). *Makedonski Model Parlamentarizma I Demokratij, Dileme I Izazovi Parlamentarizma*, Beograd: Vlada R. Srbije, s. 325-357.
- Siljanovska, D. G. (2005), *Organizational Structures and Internal Party Democracy in Macedonia*, in *Organizational Structures and Internal Party Democracy in South East Europe*, (ed) G. Karasimeonov, Sofia: Gorex Press.

- Siljanovska D. G. (2007), *Globalization, Democracy and Constitutional Engineering as Mechanism for Resolving Ethnic Conflicts (Athens): The VII-th World Congress of Constitutional Law, IACL*.
- Siljanovska, G. (2009), *Za Makedonskiot Model na Organizacija na Vlasta, vo Reformata Instituticiite i Nejzinoto Značenje za Razvojot na Republika Makedonija*, MANU, Skopje, s.347-371.
- Sirotković, H., Margetić L. (1988), *Povijest Država i Prava Naroda SFR Jugoslavije*, Michigan: the University of Michigan.
- Sirotković H. (1996), *AVNOJ*, Zagreb: Hrvatski Leksikon Knjiga I.
- Soysal M. (2011), *Anaysaya Giriş*, (Üçüncü baskı), Ankara: AÜSBF Yayınları.
- Stojanović, M. D. (2007), *Ustavno Pravo*, Niš: Knjiga I. ve II., Niš.
- Stojanović, M. D. (1999), *Pravni Položaj Pratenika*, Niš: İstrazivački Centar u Nišu.
- Svetomir, Ş. (2000), *Makedonija na Site Kontinenti*, Skopje.
- Svetomir, S. (2013), *The Minority Communities in Macedonia: Constitutional and Legal Regulations*, OSCE – Mission to Skopje, Skopje.
- Svetomir, Ş. (1996), *Pedeset Godina na Ustav na Narodna Republika Makedonija, Zdruzenie za Ustavno Pravo na Makedonija Skopje*, s. 3-9.
- Şenel, A. (1986), *Siyasal Dişinceler Tarihi*, Ankara: Teori Yayınları.
- Şkarikj, S. (2015), *Ustavno Pravo*, (Sekizinci baskı), Skopje: Kultura Press.
- Şkarikj, S. ve İvanov, G. (2006), *Politički Teoirii – Antika*, (Birinci baskı), Skopje: Praven Fakultet Justinijan Prvi.
- Şkarikj, S. ve İvanov, G. (2010), *Politički Teoirii – Antika*, (İkinci baskı), Skopje: Kultura Press.
- Şkarikj, S. (2004), *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*, Skopje: Matica Makedonska.
- Şkarikj, S. (1985), *Ustavot za İdnoto Drzavno Ureduvanje na Makedonija od 1880 Godina*, Skopje: Misla Peçat.

- Škarikj, S. (2004), *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*, Skopje: Matica Makedonska.
- Škarikj, S. (2014), *Naučno Tolkuvanje-Ustav na Republika Makedonija*, Skopje: Kultura.
- Škarikj, S., Davkova, S. G. (2009), *Ustavno Pravo*, (Vtoro İzdanie), Skopje: Kultura Press, 19-ta Glava.
- Škarikj, S. (2004), *Sporedbeno i Makedonsko Ustavno Pravo*, Skopje: Matica Makedonska.
- Škarikj, S., (2018), *Dogovorot so Grcija I Ustavnite Promeni* başlığını taşıyan makale.;<https://respublica.edu.mk/blog/2018-09-14-08-02-16> (17.12.2019).
- Škarikj, S., Davkova, S. G. (2009), *Ustavno Pravo*, (İkinci Baskı), Skopje: Kultura.
- Škarikj, S., *Namesto Deset Edna Pratenička Grupa*, (2017, August 21) Respublika. İnternet erişimi için: <http://respublica.edu.mk/blog/2017-08-21-10-28-31> (18.12.2019).
- Škarič, S. (2003), *İlinden i Makedonskata Drzava 1903-2003*, MANU, Skopje.
- Škarikj, S. (2019, Mart 30), Samo Nezavisen Kandidat Moze DA Bide Uspešen Pretsedatel, *İnstitut za Komunikaciski Studii - Respublica*, Skopje.
- Škarikj, S. (2019, Mart 30), Politička i Krivična Odgovornost na Pretsedatelot, *İnstitut za Komunikaciski Studii - Respublica*, Skopje.
- Škarikj, S., Samo Nezavisen Kandidat Moze Da Bide Uspešen Pretsedatel başlıklı makalesi. URL:<https://respublica.edu.mk/mk/blog/2019-03-30-05-55-06> (05.04.2020).
- Tanchev, E. (1993), Parliamentarism Rationalized, *East European Constitutional Review*, 33/1993, s. 33.
- Tanör, B. (1995), *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (1789-1980)*, İstanbul: Der Yayınları.
- Teziç, E. (2016), *Anayasa Hukuku*, (Yirminci Baskı), İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Toeovski, S. (2018, Eylül), So Participativen İnzenering Vrz Ustavno Političkiot Sistem, Do Pobrza Demokratska Konsolidatsiya Na Republika Makedoniya, *Politička Misl*, Year 16, No 55, *Fondation Konrad AdenauerStiftung-Institute for Democracy Societas Civilis*, Skopje, s. 97-116.

- Toevski, S. (2011, September), Vreme E Za Nov Ustav?, *Political Thought - 20 Years of the Constitution of the Republic of Macedonia*, 9 (35), Skopje.
- Tuna, M., Şen H., Durdu Z. (2015), *Modern Toplumun İnşası (Tarihsel ve Sosyolojik Bir Perspektif)*, Ankara: Detay Yayıncılık.
- Tunaya, T. Z. (1982), *Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku*, İstanbul: Ekin Yayınları.
- Tunaya, T. Z. (1985), *1876 Kanun-u Esasî ve Türkiyede Anayasa Geleneği*", *Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye Ansiklopedisi*, İstanbul, C. I., s. 36-45
- Turhan M. (1993), *Hükûmet Sistemleri*, (İkinci Baskı), Ankara: Gündoğan Yayıncılık.
- Turhan, M. (1994), *Anayasa ve Anayasacılık*, *Amme İdare Dergisi*, C. 27, S. 3, s. 3-12.
- Turhan, M. (1989), *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, Diyarbakır: DÜHF Yayınları.
- Turhan, M. (2005), *Anayasal Devlet*, Ankara: Naturel Yayıncılık.
- Turhan, M. (2012) *Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları*, *Liberal Düşünce Review*, 17/66, (57-75), s. 59-63.
- Uluşahin, N. (2007), *Saf Hükümet Sistemleri Karşısında İki Başlı Yürütme Yapılanması*, Ankara: Yetkin Yayınları, Ankara.
- Turhan, M. (2012), *Anayasa Hukukunda Hükümet Sistemi Tartışmaları*, *Liberal Düşünce Dergisi*, 17 (66), 57-75.
- Uluşahin, N. (2003), *Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: Yarı Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına*, *AÜHFD*, 52 (2), s. 203.
- Uluşahin, N. (1999), *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi*, Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Uran, P. (2016). *Anayasaların Başlangıç Kısımları*, *Journal of Istanbul University Law Faculty*, 73 (1), 223-248.
- Vankovska, B. (2014), *Politički Sistem na Republika Makedonija*, Dördüncü Başlık, Skopje: Univerzitet Sv. Kiril i Metodij-Skopje.

Vankovska, B. (2014), *Politički Sistem na Republika Makedonija*, Altıncı Bölüm, Univerzitet Sv. Kiril i Metodij Yayıncılık, Skopje.

Vasoviç, V. (2006), *Savremene Demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.

Verney D. V. (2010), *The Analysis of Political Systems*, New York: Routledge Press.

Vile, M. J. C. (1998), *Constitutionalism and Separation of Powers*, Oxford University Press.

Vitlarov, T., Gjuşeva, S. (2016), *Pravosuden Sistem na Republika Makedonija*, Univerzitet Goce Delçev, Ştip.

Wachtel, B. A. (2009), *Dünya Tarihinde Balkanlar* (Çev. A. C. Akkoyunlu), İstanbul: Doğan Kitap.

Walter, M. (2007), *Constitutional Democracy: Creating and Maintaning a Just Political Order*, The Johns Hopkins University, Baltimore.

William, H. R. (1962), *The Theory of Political Coalitions*, Yale University Press, New Heaven and London.

Yavuz, B. (2008), *Parlamente Hükümet Sisteminde ve 1982 Anayasasında Başbakan*, Ankara: Asil Yayıncılık.

Yazıcı, S. (2011), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri* (İkinci Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları

Yazıcı, S. (2013), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri*, (Üçüncü Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Yücel, B. (2009), *Parlamente Hükümet Sisteminin Rasyoneleştirilmesi ve Türkiye Örneği*, Ankara: Adalet Yayınevi.

İNTERNET KAYNAKLARI, KANUNLAR ve KARARLAR:

Makedonya Cumhuriyeti 1991 Anayasası orjinal metni, internet erişimi: <https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia.nspx> (20.02.2020)

İngilizce dilinde erişim için. URL: https://www.sobranie.mk/the-constitution-of-the-republic-of-macedonia-ns_article-constitution-of-the-republic-of-north-macedonia.nspx (20.02.2020).

1921 Vidovdan Anayasası orjinal metni için bkz URL: [http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS_Vidovdanski%20ustav%20\(1921\).pdf](http://projuris.org/RETROLEX/Ustav%20kraljevine%20SHS_Vidovdanski%20ustav%20(1921).pdf) (20.03.2020).

Makedonya Halk Cumhuriyeti 1946 Anayasası erişimi için bkz. (25 Kasım 1946, MHC Resmi Gazetesi No. 32) URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/7199AF77C28E4E0395A947EE0F996E00.pdf>

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1963 Anayasası: URL: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf> (01.03.2020).

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti 1974 Anayasası için bkz. URL: <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/67DD2F3F5BB14EB4ADB0BB89FBFC9522.pdf> (03.03.2020)

Makedonya Sosyalist Cumhuriyeti 1963 Anayasası için bkz. URL: <http://www.Slvesnik.com.mk/Issues/8AF39A7472A745DCBCACED48AEC83682.pdf> (15.03.2020).

Sırbistan Cumhuriyeti A.Y. http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Ustav_Srbije_pdf.pdf (10.10.2019).

Bulgaristan Cumhuriyeti 1991 Anayasası (Конституция На Република България) Bulgaristan Anayasası orjinal metin erişimi: URL: <https://www.parliament.bg/bg/const> (02.01.2020)

M. C. Meclis İçtüzüğü. URL: <https://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto.nspx> (10.10.2019).

Makedonya Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı resmi internet sitesi: www.pretsedatel.mk

Makedonya Cumhuriyeti Başbakanlık Resmi Sitesi: <https://vlada.mk/vlada-ministerstva?ln=mk>

Milletvekili Kanunu URL: http://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_pratenici.pdf

1998 Milletlerarası Antlaşmaları Uygun Bulma Kanunu için bkz: URL: https://www.prav-diko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-sklucuvan-e-na_megunarodni-dogovori-22-01-1998.pdf (23.12.2019).

AVNOJ'un kuruluşu ve alınan kararlar (deklarasyon): URL: http://www.arhivyu.gov.rs/active/sr-cyrillic/home/glavna_navigacija/leksikon_jugoslavijekonstitutivni_akti_jugoslavije/deklaracija_drugog_zasedanja_avnoja.html (12.01.2020).

İslam Ansiklopedisi URL: <https://cdn.islamansiklopedisi.org.tr/dosya/43/C43014131.pdf> (15.01.2020).

Seçim barajı ve seçim bölgesiyşe ilgili makale: <http://www.respublica.edu.mk/blog/2019-10-16%3fformat=amp> (Makedonya Meclisinin yayımlamış olduğu bilimsel çalışma).

Anayasa Mahkemesi Kararları:

- U.br. 259/2008, 27 Ocak 2010 yılı; <http://ustavensud.mk/?p=10122>
- K. U. No. 52/1997-0-0 ve K. U. No. 90/1997-0-0 kararları
- 217/2020 Sayılı ve 07.10.2020 Tarihli kararı. (Y.6p.217/2020-1 (7 Ekim 2020))

Anayasa Değişiklikleri:

- 08-44/1 Sayılı ve 6 Ocak 1992 Tarihli, I ve II No.'lu Amandmanları
- 07-2717/1 Sayılı ve 1 Temmuz 1998 Tarihli, III No.'lu Amandman
- 07-3795/1 Sayılı ve 16 Kasım 2001 Tarihli, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII ve XVIII No.'lu Amandmanları.
- 07-6601/1 Sayılı ve 26 Aralık 2003 Tarihli, XIX No.'lu Amandman.
- 07-4542/1 Sayılı ve 7 Aralık 2005 Tarihli, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX ve XXX No.'lu Amandmanları.
- 9 Ocak 2009 Tarihli, XXXI No.'lu Amandman.
- 07-2055/1 Sayılı ve 12 Nisan 2011 Tarihli, XXXII No.lu Amandman.
- 08-184/1 Sayılı ve 11 Ocak 2019 Tarihli, XXXIII, XXXIV, XXXV ve XXXVI No.'lu Amandman.

Devlet Seçim Komisyonu tarafından hazırlanan rapor: http://old.sec.mk/star/arhiva/1990_Referendum/Izvestaj_za_sproveden_referendum_1990.pdf (24.08.2019).

Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi (BMGK) Kararı URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/817> (19.08.2019).

BMGK Kararı: URL: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/845> (19.08.2019).

Venedik Komisyonu 2004 Makedonya Raporu: URL: <https://rm.coe.int/090000168079fffc>

Venedik Komisyonu 6-7 Aralık 2019 tarihli, No. 946/2019 (CDL-AD (2019)033-e ve CDL-REF (2019)019) Kararı için bkz. URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?opinion=946&year=all> (10.12.2019).

OSCE & ODİHR Raporu: URL: <https://www.osce.org/mk/odihr/elections/fyrom/40863?download=true> (05.02.2020)

Güvenlik ve savunma konusu ile ilgili makale: https://www.analyticamk.org/images/stories/files/report/r01_mak.pdf Skopje, April 2012. (03.12.2019).

Makale tam metni için bkz: URL: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-07-24-08-28-18> (19.08.'19).

Makale metni: <http://respublica.edu.mk/blog/2018-04-27-08-29-24> (27.11.2019).

Rapor için bkz. URL: https://mhc.org.mk/wp-content/uploads/2019/06/Godisen_Izvestaj_2012_FINAL.pdf (29.10.2019).

Retrieved from URL: <https://dergipark.org.tr/en/pub/iuhfm/issue/25016/264145> (06.04.2020).

Devlet Seçim Kurulu Raporu, Resmi Gazete, No.3, 18/01/1991;

Milletvekili Seçim Kanunu, No: 07-2435/1, Sayı 42, 25 Haziran 2002 Tarihli Resmi Gazete Yayını. <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/DADD74CF60D3A94AAB57B77E17AF39C7.pdf> (15.10.2019).

2009 tarihli Meclis Kanunu: <https://www.sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspix> (16.09.'19)

2005 tarihli Milletvekili Seçilme Kanunu için bkz: http://www.aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_pratenici.pdf (18.10.2019).

Milli Savunma Konusunda Kanun: <http://www.morm.gov.mk/wp-content/uploads/ZAKON-ZA-ODBRANA-Precisten-tekst.pdf> (23.12.2019)

Makedonya Ceza Kanunu: http://bezomrazno.mk/wp-content/uploads/2013/10/2.-Krivicen-zakon_ik.pdf (20.12.2019)

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KJORBAJRAM Azam

Uyruğu : Makedonya

Doğum tarihi ve yeri

Medeni hali

Telefon

Faks

e-mail

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Ss. Cyril and Methodius University Faculty of Law-Justinianus Primus	2014
Lisans	Ss. Cyril and Methodius University Faculty of Law-Justinianus Primus	2012
Lise	Gostivar Lisesi	2005

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2020	Uluslararası Vizyon Üniversitesi	Araştırma Görevlisi
2017	Gazi Üniversitesi	Araştırmacı
2015	Makedonya C. Ankara Büyükelçiliği	Hukuk Danışmanı/Sekretarya
2012.....	 Avukatlık Şirketi	Hukuk Danışmanı

Yabancı Dil

İngilizce, Makedonca, Sırpça, Arnavutça

Yayınlar

- A Constitutional Authority Of The President Of Republic Of Macedonia page 49-65, *Vision*

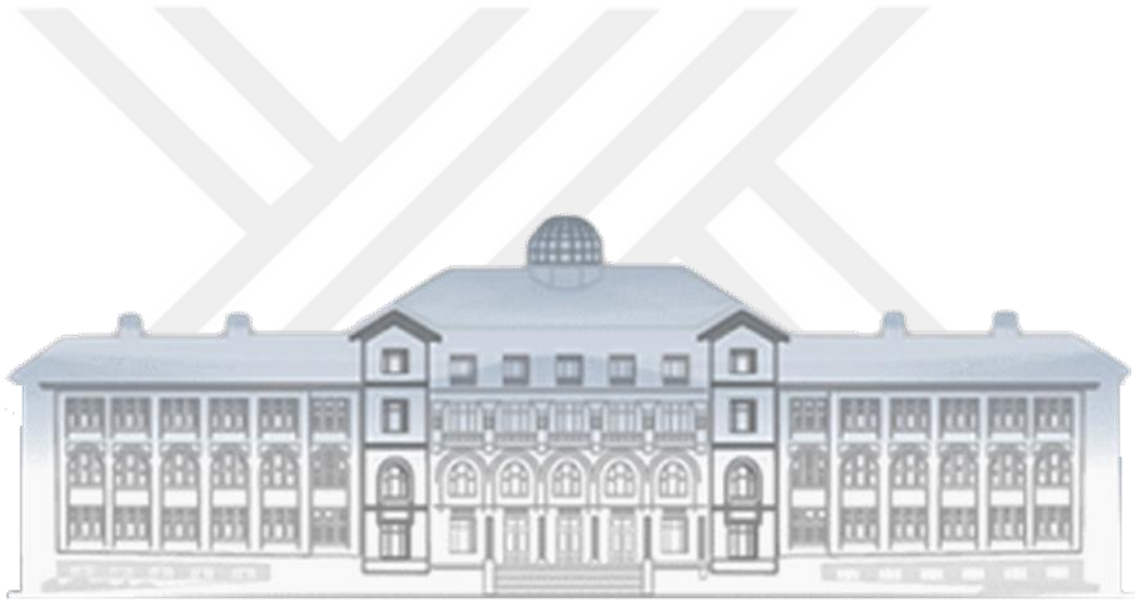
International Scientific Journal, Volume 5, Issue 2, December 2020.

- İnsan Hakları Hukuku Kapsamında Azınlık Haklarının Önemi Ve Makedonya Anayasasındaki Yeri, *Social Scientific Congress Nevşehir, 2019.*

Hobiler

Belgesel, klasik müzik, yüzmek, koşmak vs.





GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..