

Konsosyonel Demokrasi ve Küçük Azınlıkların Temsili: Kuzey Makedonya Örneği*

Consociational Democracy and Representation of Small Minorities: The Case of North Macedonia

Gönül TEZCAN**

Öz

Konsosyonel demokrasi, derin toplumsal bölünmelerin olduğu ülkelerde istikrarlı demokrasiler inşa etmek için etkili bir model olarak görülmekte ve çatışma sonrası ulus inşa süreçlerinde sıkça kullanılmaktadır. Kuzey Makedonya’da, 2001’de Arnavut silahlı gruplar ile Makedon güvenlik güçleri arasında gerçekleşen çatışmaları sona erdiren Ohri Çerçeve Anlaşması (OÇA), bu modelin bir örneği olarak kabul edilmektedir. OÇA, ülkedeki Arnavutların haklarını genişletmiş ancak küçük azınlıkların yetersiz temsil edildiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu çalışma, Kuzey Makedonya örneği üzerinden konsosyonel demokraside küçük azınlıkların temsili sorununu ele almakta ve Ohri sonrası düzende Türkler ve Romanlar gibi daha küçük azınlıkların haklarında Arnavutlara kıyasla belirgin bir iyileşme olmadığını savunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kuzey Makedonya, Ohri Çerçeve Anlaşması, ortaklıkçı demokrasi, Türkler, Romanlar

Abstract

Consociational democracy is considered a viable model for building stable democracies in deeply divided societies and is frequently employed in post-conflict nation-building. In North Macedonia, the Ohrid Framework Agreement (OFA), which ended the 2001 ethnic conflict between Albanian armed groups and Macedonian security forces expanded the rights of ethnic Albanians to halt the conflict but faced criticism for insufficient representation of smaller minorities. This study examines small minority representation in consociational democracies using North Macedonia as a case study. It argues that smaller minorities such as Turks and Roma have not seen significant improvements in their rights compared to Albanians in post-Ohrid North Macedonia.

Key Words: North Macedonia, Ohrid Framework Agreement, consociational democracy, Turks, Roma

Giriş

Soğuk Savaşın bitişiyle birlikte savaşların niteliği değişmiş; devletlerarası çatışmalar azalırken devlet-içi çatışmalar artış göstermiştir. Mikro milliyetçilik

Makale Geliş Tarihi: 24.11.2023. Makale Kabul Tarihi: 05.02.2025.

Araştırma Makalesi / Künye: TEZCAN, Gönül. “Konsosyonel Demokrasi ve Küçük Azınlıkların Temsili: Kuzey Makedonya Örneği”. Gazi Akademik Bakış Dergisi (GABD), 18/36, (Haziran 2025): s. 389-410. DOI: 10.19060/gav.1720500

* Bu çalışma, Dr. Öğretim Üyesi A. Nazmi Üste danışmanlığında 2017 yılında tamamlanan “Ohri Çerçeve Anlaşması Sonrasında Makedonya’da Ulus ve Devlet İnşası Sürecinde Avrupa Birliği’nin Rolü” başlıklı doktora tezi esas alınarak hazırlanmıştır. Doktora tezimin yazım aşamasında bana danışmanlık eden Dr. Öğretim Üyesi A. Nazmi Üste ve Prof. Dr. Murat Necip Arman’a teşekkür ederim.

** Dr. Öğr. Üyesi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, E-mail: gkucukyori@adu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-8014-2794

Gaz

Akademik
Bakış
389
Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

olarak tanımlanabilecek bu olgu, “belirli bir devletin daha geniş ekonomik ve siyasi sisteminden ayrılma eğiliminde olan, fiziksel veya sanal olarak kurulan küçük ölçekli toplulukların ve oluşumların benimsediği bir düşünce ve hareketler bütünü”¹ olarak tanımlanabilir. Mikro milliyetçilik, modern milliyetçiliğin yeni formlarından biri olarak, hâkim kültürün ortak değerlerine dayalı “milli biz” anlayışını reddeder ve aidiyet algısını kabile, mezhep veya etnik grup bilinci temelinde oluşturur.²

Soğuk Savaş sonrası dönemde mikro milliyetçi eğilimlerin artışı, özellikle küreselleşmeye karşı bir tepki olarak ortaya çıkan ‘yeniden kabileselleşmecî milliyetçilik’³ anlayışıyla doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, mikro milliyetçilik sadece ulusal aidiyeti sorgulamakla kalmamış, aynı zamanda etnik ve dini temelli alt kimliklerin güçlenmesini teşvik etmiştir. Bu eğilimler, ulus-devlet anlayışının zayıflamasıyla birlikte özellikle çok-etnikli toplumalarda keskin ayrımlara ve iç çatışmalara neden olmuştur. Örneğin, Yugoslavya’nın dağılması sürecinde ortaya çıkan Bosna Savaşı ve Kosova Krizi, etnik milliyetçiliğin mikro ölçekte nasıl iç savaşırlara yol açtığını gösteren en belirgin olaylardandır. Benzer şekilde, Katalonya ve İskoçya’daki ayrılıkçı hareketler, ulus-devlet kavramının sorgulandığı ve etnik kimliklerin ön plana çıktığı süreçlerin birer yansıması olarak değerlendirilebilir.

Bu bağlamda, uluslararası aktörlerin mikro milliyetçiliğin tetiklediği etnik ve dini ayrımlara karşı sunduğu çözüm sıklıkla yetki paylaşımı modellerinden biri olan konsosyonel demokrasi⁴ olmuştur. 1990’lardan itibaren Asya, Afrika, Ortadoğu ve Balkanlar’daki etnik çatışmalar genellikle uluslararası müdahalelerle sona ermiştir. Kuzey İrlanda, Lübnan, Irak, Malezya, Kenya ve Bosna-Hersek’te konsosyonel model, etnik gruplara otonomi verip karar alma süreçlerine dahil ederek istikrar ve demokrasi sağlamayı hedeflemiştir. Ancak bu model her zaman başarılı olmamış, bazı durumlarda etnik bölünmeleri daha da derinleştirmiştir. Modelin uygulanma süresi ve başarısı ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir.⁵

Gps

- 1 Robert Ištók ve Štefánia Nováková, “Micronationalism as a Phenomenon of the Present/ Mikronacionalizmus Ako Fenomén Súčasnosti”, *Folia Geographica*, LVI/1, 2014, s. 46.
- 2 Mert Erekmekçi, “Mikro Milliyetçilik; Modernist Bir İnşa mı, Geçmişin Hayaleti mi; Modernist ve Etno Sembolcü Milliyetçi Kuramlar Bağlamında Bir Değerlendirme”, *International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR)*, IX/89, 2022, s. 2231.
- 3 “Yeniden kabileselleşmecî milliyetçilik” kavramı, modern toplumalarda kimliklerin tıpkı ilkel toplumlardaki kabilecilik gibi, daha küçük, homojen gruplara dayanarak yeniden tanımlanması ve toplumun bu gruplar etrafında parçalanması eğilimini ifade eder. Emrah Konuralp, “Kimliğin Etni ve Ulus Arasında Sahnımı: Çokkültürcülük mü Yeniden Kabilecilik mi?”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, XIII/2, 2018, s. 133, 134, 144.
- 4 İngilizcede ‘consociational democracy’ olarak bilinen terim, Türkçeye ‘ortaklıkçı demokrasi’, ‘oydaşmacı demokrasi’, ‘ortaklaşmacı demokrasi’, ‘uzlaşmacı demokrasi’ veya ‘eş-toplumsallaştırmacılık’ olarak çevrilebilmektedir.
- 5 Lijphart’ın konsosyonel demokrasi için saydığı uygun koşullar için bkz. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, USA, 1977, ss. 54-103.

Siyaset bilimci Arend d'Angremond Lijphart, 1969'da yayımladığı "World Politics" adlı çalışmasında konsosyonel demokrasiyi formüle etmiş ve bunu 1975, 1977, 1985 ve 1999'daki çalışmalarında daha da geliştirmiştir. Lijphart, Gabriel A. Almond'un 1956 tarihli "Comparative Political Systems" adlı çalışmasındaki⁶, "çakışan veya örtüşen kimliklere sahip olan toplumların daha istikrarlı olduğu" tezine karşı çıkarak, elitlerin iş birliği ve çabaları sayesinde, İsviçre, Avusturya, Hollanda ve Belçika gibi bölünmüş toplumlarda da istikrarlı demokrasilerin oluşabileceğini savunmuş ve bunları "konsosyonel demokrasiler" olarak adlandırmıştır. Afrika ve Asya'da İngiliz tarzı demokrasinin başarısız olmasıyla birlikte, demokrasi giderek yetki paylaşımı modelleri ile ilişkilendirilir olmuştur.⁷

Kuzey Makedonya'da⁸ 2001 yılında Makedonlar ile Arnavutlar arasında başlayan etnik çatışmayı sonlandıran Ohri Çerçeve Anlaşması (OÇA) da bir konsosyonel düzenleme olarak kabul edilmektedir. OÇA, Kuzey Makedonya anayasasının giriş kısmında ve toplam on beş maddesinde⁹ değişiklik yapılmasını öngörerek özellikle Arnavutların hassasiyetlerini dikkate almıştır. Anlaşma metni Arnavutları açıkça belirtmese de grup haklarının %20'lik eşikle tanımlanması, en büyük azınlık olan Arnavutlara diğer azınlıklara göre avantaj sağlamıştır. Bu durum, çalışmanın odak noktasıdır. Çalışma, konsosyonel düzenlemelerin çatışan tarafların çıkarlarını ön planda tutarken küçük azınlıkları dışladığı eleştirisini Kuzey Makedonya örneği üzerinden tartışacaktır.

Çalışmanın teorik çerçevesini oluşturan ilk bölümde, konsosyonel demokrasi modeli ve bu modele yöneltilen eleştiriler sistematik olarak tartışılmıştır. Özellikle, küçük azınlıkların yetersiz temsili eleştirisi detaylı şekilde incelenmiştir. İkinci bölümde, Kuzey Makedonya'da Makedonlar ve Arnavutlar arasında 2001'de yaşanan etnik çatışma ile bu çatışmayı sona erdiren Ohri Çerçeve Anlaşması (OÇA), konsosyonel düzenlemeler bağlamında analiz edilmiştir. Üçüncü bölümde ise OÇA'nın belirlediği siyasi yapı içinde, Arnavutlar ile küçük azınlık grupları (Türkler ve Romanlar) arasında azınlık hakları açısından karşılaştırmalı bir değerlendirme yapılmıştır.

Gör

Akademik
Bakış

391

Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

- 6 Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems", *The Journal of Politics*, XVIII/3, 1956, s. 391.
- 7 Matthijs Bogaards, "Democracy and Power-Sharing in Multinational States: Thematic Introduction", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, VIII/2, 2006, s. 119.
- 8 Yugoslavya Sosyalist Cumhuriyeti'nden 1991 yılında ayrılarak bağımsız olan Makedonya Cumhuriyeti, Yunanistan'ın itirazları nedeniyle anayasal ismini uluslararası arenada kullanamamış ve Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya (FYROM) adıyla Birleşmiş Milletlere üye olmuştur. 2018 yılında imzalanan Prespa Anlaşması ile Yunanistan ile isim sorunu çözüme kavuşmuş, ülkenin adı Kuzey Makedonya Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. Ancak çalışma boyunca ülkenin adı, bütünselliğin korunması açısından, zamansal ayırım yapılmaksızın Kuzey Makedonya olarak kullanılmıştır.
- 9 Bkz. Kuzey Makedonya anayasasının 7, 8, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 84, 86, 104, 109, 114, 115, 131. maddeleri. Constitute Project, *Macedonia's Constitution (2011)*, https://www.constituteproject.org/constitution/Macedonia_2011, Erişim Tarihi: 20.02.2025.

Teorik Çerçeve: Konsosyonel Demokrasi

Konsosyonel demokrasi derin sosyal ayrımlarla bölünmüş toplumlarda istikrarlı bir demokratik sistem inşa etmek üzere en çok başvurulan modellerden biridir.¹⁰ İlk kez 17.yüzyılda Alman siyaset felsefecisi Althusius tarafından ortaya atılan terimi, siyaset bilimci Arend Lijphart geliştirmiştir.¹¹

Konsosyonel modeli geliştirirken Lijphart'ın çıkış noktası yine bir siyaset bilimci olan Gabriel A. Almond'un 1956 tarihli "Comparative Political Systems"¹² isimli çalışması olmuştur. Almond derinden bölünmüş toplumlardaki etnisite, ırk, dil, din vb. temelli ayrılıkların siyasi sisteme de yansıyacağını ve istikrarsız demokrasiler meydana getireceğini savunmuştur.¹³ Almond'a göre, bireyler toplumda çeşitli çıkarlara ve görüşlere sahip birden fazla gruba mensup olduklarında (örtüşen üyelikler/overlapping memberships veya kesişen sosyal bölünmeler/cross-cutting social cleavages), bu durum onları ılımlı davranmaya ve uzlaşmaya yönlendirecektir. Benzer şekilde üyeleri bakımından heterojen olan örgütlerin liderleri de siyasi ılımlılık sergileyecek, bu da daha istikrarlı bir sistem yaratacaktır.¹⁴ Lijphart ise örtüşen/çakışan mensubiyetlerin olmadığı, toplumun sınıf ve din temelli ayrımlarla bölünmüş olduğu ancak istikrarlı bir demokratik düzene sahip olan Avusturya, Hollanda, Belçika ve İsviçre'yi örnek vererek bu ülkeleri "konsosyonel/ortaklıkçı demokrasiler" olarak nitelemiştir.¹⁵ Lijphart'a göre, siyasi elitlerin çabaları sayesinde, parçalanmış siyasi kültüre sahip, heterojen toplumlarda da istikrarlı demokrasiler inşa edilebilir.¹⁶

Konsosyonel teori, büyük koalisyon, orantılı temsil, kesimsel özerklik ve azınlık vetosu olmak üzere dört ana ilkeye dayanmaktadır. Büyük koalisyon, tüm önemli toplulukların yasama, yürütme ve karar alma süreçlerine katılımını sağlar. Orantısallık prensibi ise bu toplulukların kamu kurumları, polis ve yargı gibi alanlarda nüfuslarına orantılı olarak temsil edilmelerini garanti eder.¹⁷ Konsosyonel sistemde orantılı temsil, adil parlamenter temsil

- 10 Sabine Saurugger, "Consociationalism", Encyclopedia Britannica, 7 Ocak 2016, <https://www.britannica.com/topic/consociationalism>.
- 11 Konsosyonel demokrasi, Lijphart'tan önce Lehmbruch, Lewis ve Ake tarafından da çalışılmıştır. Rudy Andeweg, "Consociational Democracy", *Annual Review of Political Science*, III/1, 2000, ss. 510-511. Teorinin gelişmesine katkıda bulunan diğer yazarlar için bkz. Rupert Taylor, "Introduction: The Promise of Consociational Theory", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Routledge, London, 2009, s.1.
- 12 Gabriel Almond, a.g.m., ss.391-409.
- 13 Ergun Özbudun, "Bölünmüş Toplumlarda Anayasalar ve Anayasa Yapımı: Türkiye Örneği", *Demokrasi Platformu*, VII/28, Güz 2011, s. 1-2.
- 14 Arend Lijphart, "Consociational Democracy", *World Politics*, XXI/2, 1969, ss. 208-209.
- 15 Charles E. Ehrlich, "Democratic Alternatives to Ethnic Conflict: Consociationalism and Neo-Separatism", *Brooklyn Journal of International Law (Brook. J. Int'l)*, 26, 2001, s. 451-452; Rupert Taylor, a.g.e., s.3; Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, ss. 210- 211.
- 16 Arend Lijphart, *Consociational Democracy*, ss. 211-212; Rupert Taylor, a.g.e., s. 4.
- 17 John McGarry - Brendan O'Leary, "Power Shared After the Deaths of Thousands", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Routledge, London, 2009, s. 17; Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, s. 25.

sağlamak ve azınlık gruplarının siyasal katılımını güvence altına almak için uygulanır. Bu yöntem, iktidarın tek bir grubun tekelinde toplanmasını önleyerek bölünmüş toplumlarda çatışma ve ayrışma riskini azaltır.¹⁸

Siyasal istikrarı geniş katılımı sağlama düşüncesi, güvensiz gruplara güvenlik ve özerklik sağlayarak tartışılabilir konuları ortak şekilde ele alma imkânı sunar. Kapsayıcılık, güç paylaşacak grupların önceden belirlenmesi (kurumsal ortaklıkçılık/corporate consociation) veya seçimlerle katılım düzeylerinin gruplarca belirlenmesi (liberal ortaklıkçılık/liberal consociation) yoluyla sağlanır. Kurumsal ortaklıkçılık örnekleri arasında Kıbrıs'ta Rumlar ve Türkler için sabit temsil oranı belirlenmesi ve Bosna-Hersek'te devlet başkanlığının etnik gruplar arasında dönüşümlü paylaşılması bulunur. Liberal consociation örnekleri ise Makedonya'daki azınlık vetosu ve Kuzey İrlanda'da bakanlıkların d'Hondt formülüyle dağıtılmasıdır.¹⁹

Kesimsel otonomi ise ortak çıkar alanlarının dışındaki münhasır meselelerde her kesimin kendi kararlarını kendisinin alabilmesine imkân tanır.²⁰ Bölünmüş toplumlarda etno-kültürel gruplar belirli bir bölgede yoğunlaşıyorsa, bölgesel özerklik veya çok etnikli federasyon çatışmayı azaltabilir. Ancak, bu gruplar dağınık halde yaşıyorsa, kültürel özerklik uygulanarak eğitim ve kültürel konularda bu gruplara coğrafi konumlarından bağımsız olarak özerk yetkiler verilebilir.²¹

Azınlık vetosu, konsosyonel demokrasinin önemli bir diğer prensibidir. Büyük koalisyonla önemli kesimler karar alma sürecine dahil edilse de oy üstünlüğü çoğunlukta kalır. Azınlık vetosu, etnik grupların kendi çıkarlarını korumasını sağlar.²² Demokrasilerde azınlık hakları gözetilirken, konsosyonel demokrasilerde bu yaklaşım çoğulcu demokrasilerden farklıdır. Konsosyonel sistemlerde büyük azınlıkların hakları korunurken, bu gruplar genellikle toplumdaki bölünme ve ayrışma dinamiklerine dayalı olarak şekillenir.²³

Lijphart, yürütme gücünün paylaşımı (büyük koalisyon) ve grup özerkliğini "birincil özellikler", orantılı temsil ve veto hakkını ise "ikincil özellikler" olarak sınıflandırmıştır. Büyük koalisyon, farklı etnokültürel grupların yönetime katılımını sağlayarak azınlıkların iktidardan dışlanması önler. Lijphart, erken çalışmalarında büyük koalisyonu tüm etnokültürel grupları kapsayan bir yapı olarak görürken, daha sonra sadece ana grupların

gpr

Akademik
Bakış
393
Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

18 Salim Orhan, "Designing Ethnocultural Identities in Divided Societies and Consociational Democracy as a Possibility", *İNÜHFD*, XIV/2, 2023, s. 383.

19 Allison McCulloch, *Democratization*, XXI/3, 2014, ss. 503-504.

20 Arend Lijphart, "Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links", *Canadian Journal of Political Science*, XII/3, s. 500-501.

21 Salim Orhan, a.g.m., s. 383.

22 Arend Lijphart, "Consociation and Federation", s. 500-501.

23 Mehmet Dalar, "Ortaklıkçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü?", *21. Yüzyılda Sosyal Bilimler*, 11, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, s. 353.

koalisyonu dahil edilmesinin yeterli olduğunu savunmuştur.²⁴ Bu durum, konsosyonel düzenlemelerin küçük azınlıkların temsili konusundaki yetersizliklerini yeniden değerlendirmeyi zorunlu kılmaktadır. Ancak, bu tartışmaya geçmeden önce, konsosyonel demokrasiye yönelik genel eleştirileri ele almak uygun olacaktır.

Konsosyonel Demokrasiye Yönelik Eleştiriler

Lijphart ile özdeşleşen konsosyonel demokrasi, literatürde çeşitli eleştirilere konu olmuş ve Lijphart da görüşlerini zamanla revize etmiştir. Bu eleştiriler, konsosyonel modelin uygulandığı her toplumun sui generis siyasi kültürü ve toplumsal yapısı olması sebebiyle, modelin evrensel bir değerlendirme ölçütüne sahip olmamasından kaynaklanmaktadır.

Konsosyonel demokrasiye yöneltilen eleştirileri çeşitli şekillerde gruplandırmak mümkündür. Stefan Wolff'a göre konsosyonalizm üç ayrı ama birbiriyle bağlantılı perspektiften eleştirilebilir: kavramsal (belirsiz ve değişken kavramsal temeli olması), normatif (demokratik olmaması) ve pragmatik (istikrarlı bir çatışma çözümü yaratamaması).²⁵ Wolff, konsosyonalizme yöneltilen eleştirilerin büyük oranda teorik ve normatif temellere dayandığını, ampirik kanıtlarla yeterince desteklenmediğini savunmaktadır.²⁶ Bu çalışmada, konsosyonel modele yönelik eleştiriler “kavramsal ve kuramsal eleştiriler” ile “sonuçlara yönelik eleştiriler” olarak iki gruba ayrılmıştır. Ancak, bu iki eleştiri türü birbirinden tamamen bağımsız olmayıp birbiriyle ilişkilidir.

Konsosyonel modelin kavramsal ve kuramsal temeline yönelik eleştiriler arasında, kavramsal belirsizlikler içermesi, örnek gösterilen ülkelerin her zaman modeli doğrulamaması, self-determinasyon hakkını yeterince ele almaması, siyasi kurumların yapısına odaklanıp dış aktörlerin rolünü göz ardı etmesi ve demokratik ilkelerle çelişebilecek yönler barındırması bulunmaktadır.²⁷ Lustick'e göre, Lijphart teorisinin temel unsurları olan demokrasi, istikrar, çoğulculuk ve kültürel parçalanmışlık kavramlarını açık ve net bir şekilde tanımlamamıştır.²⁸ McGarry ve O'Leary, Lijphart'ın konsosyonel modelinde etnomilliyetçi bölünmeleri göz ardı ettiğini ve “ulus” yerine “kesim”

Gör

24 Salim Orhan, a.g.m., s. 382.

25 Stefan Wolff, “Consociationalism: Power Sharing and Self-Governance”, Stefan Wolff ve Christalla Yakinthou (Eds.), *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*, Routledge, 2013, s.38.

26 Stefan Wolff, *Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center*, https://feula.eu/docs/Consociationalism_Power_Sharing_and_Politics_at_the_Center.pdf, s. 2, Erişim Tarihi: 20.02.2025.

27 Bkz. Rudy Andeweg, a.g.m; Matthijs Bogaards, “The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Consociational Theory”, *Journal of Theoretical Politics*, XII/4, 2000, s. 395-423; Brian Barry, “Political Accommodation and Consociational Democracy”, *British Journal of Political Science*, V/4, 1975, ss. 477-505; Ian S. Lustick, “Lijphart, Lakatos, and Consociationalism”, *World Politics*, L/1, 1997, ss. 88-117; John McGarry- Brendan O'Leary, *The Northern Ireland conflict: consociational engagements*, OUP Oxford, 2004; M. P. C. M. van Schendelen, “Consociational Democracy: The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms”, *Acta Politica*, XIX/1, 1984, ss. 19-55.

28 Ian Lustick, Lijphart Lakatos, s. 105.

kavramını kullanarak azınlık ulusların aidiyet sorunlarını yeterince yansıtmadığını savunmaktadır.²⁹ Bazı yazarlar, siyasi elitlerin her zaman işbirliğini tercih edeceği varsayımını sorgulayarak, elitlerin davranışlarının zamana ve konuya bağlı olarak değişebileceğini ve işbirliğini ölçmenin güç olduğunu savunmuşlardır.³⁰ Bir başka eleştiri de konsosyonel modelin siyasi kurumların düzenlenmesine ve tahsisine odaklanmasının yetersizliği üzerinedir. Çünkü Bosna-Hersek, Kosova, Kuzey Makedonya ve Afganistan gibi örneklerde görüldüğü üzere, siyasi iktidarın paylaşımı kadar güvenlik ve ekonomik reform gibi konuların ele alınması da sistemin istikrarı için zaruridir.³¹ Bu bağlamda Wolff, *kompleks güç paylaşımı* kavramını öne sürerek, konsosyonel modelden daha kapsamlı ve sürdürülebilir bir model sunmuştur.³²

Konsosyonel modele yöneltilen önemli eleştirilerden biri, demokrasi ile yetki paylaşımı arasında doğrudan bir bağlantı kurulmasıdır. Siyasi elitlere öncelik tanıyan bu model, halk katılımını ikinci plana attığı için elitist olarak görülmektedir. Ayrıca, konsosyonel sistemlerde zirve diplomasisinin yaygın olması, demokrasinin şeffaflık ilkesiyle çelişebilir.³³ Konsosyonel düzenlemelerde öncelik çatışma taraflarını uzlaştırmak olduğundan, çatışmaya dahil olmayan grupların yeterince temsil edilmemesi riski bulunmaktadır. Ayrıca, bu sistemlerde grup bağlılığı ulusal aidiyetin önüne geçerek etnik kimliklerin kökleşmesine neden olabilmektedir.³⁴ Büyük koalisyon prensibi nedeniyle konsosyonel örneklerde gerçek bir muhalefetin bulunmadığı yönünde eleştiriler de yapılmaktadır.³⁵ Özetle, konsosyonel demokrasi, şeffaflık, çoğulculuk, katılımcılık, adalet ve eşitlik gibi demokratik ilkelerle çelişen durumlar yaratabilmektedir. Bu sebeple, konsosyonel modeli uygulayan bir ülkenin her şart ve koşulda demokratik olduğunu düşünmek doğru olmayacaktır. Anna J. Karstad'a göre, konsosyonel model ve diğer güç paylaşımı modelleri "demokrasi üzerinde bir kısıtlama" olarak bile görülebilir.³⁶

Konsosyonel demokrasi hem kavramsal ve teorik boyutu kadar uygulama sonuçları nedeniyle de eleştirilmiştir. Etnik ayrımları derinleştirerek toplumsal bölünmeyi artırması, kolektif hakları yüceltirken bireysel hakları zayıflatması, ulus inşasını zorlaştırması, azınlık vetosunun siyasi tikanıklık yaratması ve uygulandığı ülkeyi üçüncü tarafların müdahalesine bağımlı hale getirmesi başlıca eleştiri konularıdır.³⁷ Konsosyonel modelin toplumda-

görsel

Akademik
Bakış

395

Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

29 John MCGARRY - Brendan O'Leary, Power shared, ss. 27-28.

30 Rudy Andeweg, a.g.m., ss. 519-520.

31 John McGarry- Brendan O'Leary, Power shared, ss. 45, 58,59.

32 Stefan Wolff, "Peace by Design? Towards 'Complex Power Sharing'", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory*, Routledge, 2009, ss. 126-137.

33 Matthijs Bogaards, "Democracy and Power-Sharing, s. 120.

34 George Vasilev, "EU Conditionality and Ethnic Coexistence in the Balkans: Macedonia and Bosnia in a Comparative Perspective", *Ethnopolitics*, X/1, 2011, s. 690.

35 Arend Lijphart, *Plural Societies*, ss. 47-48.

36 Anna K. Jarstad, "Power-Sharing in Africa", *Africa Spectrum*, XLIV/3, 2009, s. 42.

37 Bkz. Rudy Andeweg, a.g.m.; Matthijs Bogaards, *Democracy and Power-Sharing in Multi-national States*, s. 119-126; Donald L. Horowitz, "Ethnic Power-Sharing and Democracy: Three Big Problems", *Journal of Democracy*, XXV/2, 2014, ss. 5-20.

ki gruplara sunduğu bölgesel otonominin ayrılmayı tetikleyebileceği, kültürel otonominin ise grup bilincini güçlendirerek çatışmayı körükleyebileceği de yapılan eleştiriler arasındadır.³⁸

Bosna-Hersek ve Kuzey Makedonya örnekleri incelendiğinde, Dayton Anlaşması'nın Bosna-Hersek'te etnik grupların ayrı yönetim birimleri oluşturmalarını teşvik ettiği ve siyasal temsiliyeti etnik kimlik temelinde şekillenirken merkezi hükümeti zayıflatmış görülmektedir.³⁹ Bosna-Hersek'in toprak bütünlüğünün korunması için uluslararası desteğin zaruri olması da yine konsosyonel modele için önemli bir sorundur.⁴⁰ Kuzey Makedonya örneğinde de "Badinter çoğunluğu" olarak adlandırılan ve azınlık haklarını doğrudan ilgilendiren konularda azınlık vekillerin oy çoğunluğunu da gerektiren kural, mecliste sık sık tartışmalar ve siyasal tikanıklık yaratmıştır.⁴¹ Ülkedeki siyasal tikanıklar ve hükümet kurma krizleri ise AB ve ABD'nin arabuluculuğu ile aşılabilmektedir.

Konsosyonel Demokrasi ve Küçük Azınlıkların Temsili

Konsosyonel demokrasilerde küçük grupların temsili genellikle yetersizdir. Sistem, büyük grupların çıkarlarını dengelemeye odaklandığından, küçük etnik, dini veya kültürel topluluklar siyasal süreçlerden dışlanabilir veya ikincil aktörler olarak kalabilir. Konsosyonel düzenlemelerin yalnızca belirli gruplara odaklanarak küçük toplulukları göz ardı etmesi, demokrasi ve eşitlik ilkeleriyle çelişebilir. Büyük gruplar arasında yapılan anlaşmalar, küçük azınlıkların siyasal karar alma süreçlerinde etkisiz kalmasına neden olabilir. Bu durum, küçük azınlıkların siyasal süreçlerde etkisiz kalmasına ve taleplerinin göz ardı edilmesine yol açar. Ayrıca, konsosyonel sistemler grup temelli siyasal örgütlenmeler oluşturduğundan, bireysel yurttaşlık haklarını geri planda bırakıp kolektif hakları ön plana çıkarır. Sonuç olarak, küçük azınlıkların talepleri daha geniş toplumsal gruplar arasında kaybolabilir.

Bosna-Hersek, konsosyonel demokrasilerde küçük azınlıkların temsili sorunlarına çarpıcı bir örnektir. Dayton Barış Anlaşması, Boşnak, Sırp ve Hırvatları kurucu halk olarak kabul ederek dönüşümlü devlet başkanlığı ve iki meclisli bir sistem getirmiştir. Halklar Meclisi on beş üyeden oluşurken, Cumhurbaşkanlığı üç kurucu halkın temsilcileri tarafından yürütülmektedir. Ancak, örneğin Roman ve Yahudiler gibi küçük azınlıkların temsili için özel bir düzenleme yapılmamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 2009 tarihli Sejdić ve Finci v. Bosna-Hersek kararı, bu temsil sisteminin insan hakları ihlaline neden olduğunu belirtmiştir. Bu davada, Roman Dervo Sejdić ve Yahudi Jakob Finci, kurucu halklardan olmadıkları için Halklar Meclisi

38 Gül Pınar Erkem Gülboy, *Çatışma Yönetiminde Ortaklıkçı Metot: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Örneği*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014, s. 123 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).

39 Aslıhan Iğdır-Akaras, "Research Article", *Lectio Socialis*, VIII/1, 2024, s. 67.

40 Sündüs Adaş- E. Konuralp, "Sırp Milliyetçiliği Fay Hattında Bosna-Hersek Siyasetinin Krizi", *Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi*, VIII/2, 2020, s.112.

41 Sašo Ordanoski-Aleksandar Matovski, "Between Ohrid and Dayton: The Future of Macedonia's Framework Agreement", *Südosteuropa Mitteilungen*, 4, 2007, s.51.

si ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde aday olamamışlardır.⁴²

Azra Zornić v. Bosna-Hersek davası da küçük azınlıkların temsili sorununa örnektir. Azra Zornić, 2002’de Sosyal Demokratik Parti’den sadece Bosna-Hersek vatandaşı olarak aday olmuştur. Ancak, kurucu etnisitelere mensup olmadığı için Halklar Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylığı kabul edilmemiştir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 2014’te bu durumu insan hakları ihlali olarak değerlendirmiştir.⁴³ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi söz konusu davalarda davacıların ayrımcılığa maruz kaldığını belirtmiş, İnsan Hakları ve Temel Hakların Korunmasına İlişkin Sözleşme madde 14 ile bağlantılı olarak 1 nolu Protokol’ün 3. maddesi ve 12 nolu Protokol’ün 1. maddesinin ihlal edildiği yönünde karar vermiştir.⁴⁴

Konsosyonel düzenlemeler, siyasi iktidarın paylaşımında küçük azınlıkları dezavantajlı bırakırken, orantısallık prensibi de temsil dengesizliklerine yol açabilmektedir. Seçim sistemleri, kamu atamaları ve fon tahsisinde nüfusla orantılı paylaşımı esas alan bu ilke⁴⁵, uzun vadede etnik gruplar arasında eşitsizlik yaratabilir. Düşük doğum oranına sahip gruplar demografik olarak kendilerini tehdit altında hissederken, yüksek doğum oranına sahip gruplar ise nüfuslarına kıyasla yetersiz temsil edildiklerini düşünebilir.⁴⁶ Ancak, konsosyonel düzenlemelerin küçük azınlıkları marjinalleştirdiği görüşlerinin yanı sıra, bu gruplara “azınlık vetosu” hakkı tanınmasının küçük gruplara orantısız güç vererek siyasi işleyişi tıkadığına ilişkin eleştiriler de vardır.⁴⁷

Kuzey Makedonya’da Konsosyonel Demokrasi Uygulaması

Kuzey Makedonya’da Yugoslavya döneminden beri var olan Makedonlar ve Arnavutlar arasındaki ayrışma, ülkenin bağımsızlığıyla daha da derinleşmiştir. 1990’lı yıllar büyük çatışmalar olmadan geçse de Kosova krizinin sınır ötesi etkileri ülkeyi 2001’de iç savaşın eşiğine getirmiştir. Bu bölümde, 2001’deki etnik çatışma ve ardından Ohri Çerçeve Anlaşması, konsosyonel teori bağlamında incelenerek azınlık hakları üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

2001 Çatışması ve Ohri Çerçeve Anlaşması

Kuzey Makedonya, İkinci Dünya Savaşı sonrası Josip Broz Tito liderliğinde kurulan Yugoslavya Federal Halk Cumhuriyeti’nin altı kurucu cumhuriyetinden biriydi. En büyük azınlık grubu olan Müslüman Arnavutlar, Yugoslavya anayasasıyla eğitim ve kültürel alanda haklar elde

42 European Court of Human Rights, “Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina”, 27996/06 ve 34836/06, Strasbourg, 22.12.2009.

43 European Court of Human Rights, “Case of Zornić v. Bosnia and Herzegovina”, 3681/06, Strasbourg, 15.07.2014.

44 Open Society Justice Initiative, “Sejdic and Finci vs. Bosnia and Herzegovina”, <https://www.justiceinitiative.org/litigation/sejdic-and-finci-v-bosnia-and-herzegovina> Erişim Tarihi: 25.09.2023.

45 Sabine Saurugger, “Consociationalism”. *Encyclopedia Britannica*, 7 Ocak 2016, <https://www.britannica.com/topic/consociationalism>, Erişim Tarihi: 06.07. 2022.

46 Ehrlich, a.g.m., s. 454.

47 Andeweg, a.g.m., s. 530.

Gör

Akademik
Bakış

397

Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

etti. Ancak, etnik Arnavutlar ve Makedonlar arasında giderek artan mesafe ve yabancılaşma söz konusuydu.⁴⁸ Kuzey Makedonya'nın bağımsızlığını ilan ettikten sonraki ilk anayasasında ülke etnik Makedonların ulus devleti olarak tanımlanmış, ülkedeki Arnavut, Türk, Roman, Ulah ve diğer milliyetlere eşit vatandaşlık hakkı verilmişti.⁴⁹ O dönemde Arnavutlar toplam nüfusun yaklaşık %25'ini oluşturmaları ve Tetova/Kalkandelen gibi kentlerde nüfusça Makedonlardan fazla olmaları nedeniyle azınlık değil, kurucu halk statüsünde olmak istemekteydi.⁵⁰

Arnavutlar eğitim, kültür, din, katılım ve istihdam gibi konularda da değişiklikler istemekteydi. 1991 anayasası 48. maddede anadilde eğitim hakkını yalnızca ilk ve orta öğretim için garantilemekteydi.⁵¹ Arnavutlar ise başta yükseköğretim olmak üzere, mecliste, kamu kurumlarında ve yerel yönetim birimlerinde Arnavutçanın kullanılabilmesini talep etmekteydi.⁵² Dini inanç konusunda anayasanın 19. maddesinde yalnızca Makedon Ortodoks Kilisesi'nin adının geçmesi ve diğer inançlardan genel bir ifadeyle "dini topluluklar ve gruplar" şeklinde bahsedilmesi, Arnavutlar için bir eşitsizlik göstergesiydi.⁵³ Bir diğer tartışmalı konu ise katılım ve istihdam idi. Arnavutlar ve ülkedeki diğer azınlıklar kamu sektörü, güvenlik ve medya gibi alanlarda nüfuslarıyla orantılı bir temsil istemekteydi.⁵⁴ Arnavutlar içişleri, dışişleri, savunma, vb. bakanlıklarda yer alamamakta, bu nedenle de kendilerine ikincil pozisyonların sunulduğunu düşünmekteydi.⁵⁵

Arnavutların özerklik talepleri ve nüfus sayımlarına katılmama gibi eylemleri, Kuzey Makedonya'nın bağımsızlığından sonra Makedon hükümeti tarafından devletin meşruiyetini sorgulayan tehditler olarak algılanmış ve ontolojik güvenlik endişesi yaratmıştı.⁵⁶ Yine de ülke bağımsızlığının ilk on yılında etnik gruplar arası ilişkileri dengede tutabilmişti. Ancak Kosova krizi bir yandan ideolojik olarak Arnavut milliyetçiliğini körüklerken, öte yandan Makedonya'daki Arnavut hareketine örgütsel ve lojistik destek sağlamıştır.⁵⁷

48 Ulf Brunnbauer, "Fertility, Families and Ethnic Conflict: Macedonians and Albanians in the Republic of Macedonia 1944-2002", *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, XXXII/3, 2004, s. 586-587.

49 WIPO, "Constitution of the Republic of Macedonia", <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/mk/mk014en.pdf>, Erişim Tarihi: 13.07.2022.

50 Jenny Engström, "Multi-Ethnicity or Bi-Nationalism: The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, 1, 2002, s.13.

51 Abdulla Azizi, "The Right to Education in the Republic of Macedonia: The Right to Education in One's Mother Tongue", *Procedia Social and Behavioral Sciences*, XV, 2011, s. 2436.

52 Maria Eleni Koppa, "Ethnic Albanians in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Between Nationality and Citizenship", *Nationalism and Ethnic Politics*, VII/4, s. 44- 52.

53 Zhidas Daskalovski, "Democratic Consolidation and the 'Stateness' Problem: The Case of Macedonia", *The Global Review of Ethnopolitics*, III/2, 2004, s. 56.

54 Koppa, a.g.m., s. 46.

55 Robert Hislope, "Between a Bad Peace and Good War: Insights and Lessons from the Almost-war in Macedonia", *Ethnic and Racial Studies*, XXVI/1, 2003, s. 132-133.

56 Robert Hislope, a.g.m., s. 139.

57 EveryCRSReport, "Macedonia Country Background and Recent Conflict", 28.03.2002, <https://www.everycrsreport.com/reports/RL30900.html> Erişim Tarihi: 25.11.2023.

Arnavut silahlı örgütü Ulusal Kurtuluş Ordusu-UKO (Ushtria Çlirimtare Kombëtare-UÇK/National Liberation Army-NLA) 21 Ocak 2001'de Tetovo'daki Tearçe polis karakoluna yaptığı saldırı ile Makedonya krizi başlamıştır.⁵⁸

Uluslararası toplum, Kuzey Makedonya'daki çatışmanın bölgesel bir savaşa dönüşme riskine karşı çözüm arayışına girmiştir. Başta Avrupa Birliği ve ABD başta olmak üzere, Birleşmiş Milletler, NATO ve AGİT süreçte aktif rol oynamıştır. Çatışmalar Manastır, Üsküp, Kumanova'ya yayılırken⁵⁹ siyasi zeminde barış arayışları sürmüştür. Müzakereler sonucunda, parlamentodaki etnik Makedon partileri VMRO-DPMNE (İç Makedon Devrimci Örgütü-Makedonya'nın Ulusal Birliği Demokratik Partisi) ve SDSM (Makedonya Sosyal Demokratlar Birliği) ile etnik Arnavut partileri DPA (Arnavut Demokratik Partisi) ve PDP (Demokratik Refah Partisi) uzlaşarak 13 Ağustos 2001'de Ohri Çerçeve Anlaşması'nı imzalamıştır. Anlaşmayı imzalayanlar arasında Makedonya Cumhurbaşkanı Boris Trajkovski, ABD temsilcisi James Perdue ve AB temsilcisi François Leotard da yer almıştır.⁶⁰

Ohri Çerçeve Anlaşması ve Konsosyonel Demokrasi

Ohri Çerçeve Anlaşması, Kuzey Makedonya'da demokratik yapının korunmasını, etnik kimliklere saygıyı ve Avro-Atlantik kurumlarla bütünleşmeyi hedefleyen bir çerçeve anlaşmadır. Konsosyonel demokrasinin dört temel prensibi açısından değerlendirildiğinde, anlaşmanın bu ilkeleri büyük ölçüde yansıttığı görülmektedir.

Kuzey Makedonya'da büyük koalisyon prensibi, bağımsızlıktan beri uygulanmakta ve en çok oy alan Makedon partisi, Arnavut ve diğer küçük partilerle ittifak yaparak hükümet kurmaktadır. Bu iktidar paylaşımı siyasi elitler arasında iş birliğini artırsa da toplumsal düzeyde bütünleşme sağlamamıştır. 2001 çatışmaları, yürütme erkinin paylaşılmasının demokratik istikrar için yeterli olmadığını gösterdiği için Ohri Çerçeve Anlaşması, anayasal değişikliklerle konsosyonel demokrasiyi hayata geçirmiştir.

Arnavutların nüfuslarına oranla yetersiz temsil edildikleri yönündeki şikâyetlerini bertaraf etmek üzere OÇA, 4. Maddede kamu görevlerine yapılan seçim ve atamalarda, kamu fonlarının tahsisinde, merkez ve yerel yönetim kurumlarındaki istihdamlarda ayrımcılık yapılmaması ve adil temsil ilkelerinin uygulanması gerektiğini belirtmiştir.⁶¹ Kamu kurumlarında ve sosyal yaşamda adil temsil (8. Madde), Ombudsmanın/kamu denetçisinin ayrımcılık yapmaması (77. Madde), Güvenlik Konseyi'nin üyelerinden üçünün Kuzey Makedonya halkının etnik yapısını yansıtması şartı (86. Madde) orantısallık prensibini işaret etmektedir.

58 Sinisa Jakov Marusic, "20 Year's on, Armed Conflict's Legacy Endures in North Macedonia", Balkan Insight, 22.01.2021, <https://balkaninsight.com/2021/01/22/20-years-on-armed-conflicts-legacy-endures-in-north-macedonia/> Erişim Tarihi: 25.11.2023.

59 Ömer Göksel İşyar ve Ergin Ahmed, "Makedonya Cumhuriyeti'nde Arnavut Azınlık Sorunu", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, VII/3, 2005, s. 226.

60 Suzette R. Grillo ve diğerleri, "A Fragile Peace: Guns and Security in Post-Conflict Macedonia", *UNDP-Small Arms Survey Report*, Cenevre, Haziran 2004, s.6.

61 Bkz. Değişiklik VI, XI, XII, XIII, XIV, XV.

Gaz

Akademik
Bakış

399

Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

OÇA, kesimsel otonomi prensibini yansıtacak şekilde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi aracılığıyla vatandaşların demokratik katılımını sağlamayı ve topluluk kimliklerini korumayı amaçlamıştır.⁶² OÇA aynı zamanda Yerel Yönetimler Yasası'nın gözden geçirilmesini ve yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesini öngörmüştür.⁶³ OÇA 6. Maddede ilköğretim ve orta öğretimde anadilde eğitim hakkını düzenlemiştir; ancak Makedoncanın ülkenin resmi dili olduğunu açıkça (6.4) vbelirtmiştir. Buna karşın, nüfusun en az %20'sinin konuştuğu diller bazı şartlarda resmi dil olarak kabul edilmiştir (7.2). Ancak toplam nüfusun %20'sinden daha az bir nüfusun konuştuğu dilin kamu kurumlarında resmi olarak kullanılması konusundaki karar yerel otoritelere bırakılmıştır (7.6).⁶⁴

OÇA'nın 69. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenen ve Ohri sonrası düzenin en tartışmalı uygulamalarından biri olan Badinter çoğunluğu/çifte çoğunluk ise, konsosyonel teorinin karşılıklı veto/azınlık vetosu prensibini yansıtmaktadır. OÇA, 77, 104 ve 109. Maddelerde yaptığı değişiklik ile sırasıyla Ombudsmanın ve Yargıtay ve Anayasa Mahkemesi'nin üçer üyesinin seçilmesinde, Madde 114'teki düzenleme ile yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarisının kabul edilmesi ve yerel seçimler, yerel finansman, belediye sınırları gibi konularda Badinter çoğunluğunun gerekliliği vurgulanmıştır.⁶⁵ Anlaşma ayrıca Anayasanın 131. Maddesinde değişiklik yaparak anayasanın girişini, yerel yönetimlere dair maddeleri, bizzat 131. Maddeyi, topluluk mensuplarının haklarını etkileyen maddeleri değiştirmeyi ve bu maddelere ilişkin yeni hükümler eklemeyi Badinter çoğunluğunun sağlanmasına bağlamıştır.⁶⁶ "Topluluklararası İlişkiler Komitesi" (Committee on Inter-Community Relations) bu konuda çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmekle yetkilendirilmiştir. 78. Madde değişikliği, Topluluklar arası İlişkiler Komitesi'nde temsil edilecek üyelerin ülkedeki etnik grupların kompozisyonunu yansıtacak şekilde oluşturulmasını öngörmüştür.

Ohri Çerçeve Anlaşması ve Azınlık Hakları

Ohri Çerçeve Anlaşması'nın imzalanmasından günümüze yaklaşık çeyrek asır geçmesine rağmen hem Makedonlar hem Arnavutlar arasında ve akademik çevrelerde tartışmalar sürmektedir. Anlaşma, her iki tarafın beklentilerini tam karşılamamış ve Arnavutlar dışındaki azınlıkları sürecin dışında bırakarak çok etnikli toplum hedefini zayıflatmıştır. Ancak iki önemli ayrım yapmak gerekir. Birincisi, OÇA'nın uygulanışı ve Arnavut taleplerinin karşılanması süreci, 2006-2016 Gruevski hükümeti dönemi ile 2017-2022 Zaev hükümeti dönemi arasında farklı değerlendirilmelidir. İkincisi, OÇA'nın sunduğu haklar açısından, dönem farkı gözetmeksizin, Arnavutlar ile Türkler ve Romanlar gibi daha küçük azınlıklar arasında bir ayrım yapılmalıdır.

62 Bkz. Ohri Çerçeve Anlaşması, Temel Prensipler, Madde 1.5, 2001.

63 Ohri Çerçeve Anlaşması, Madde 3.1, 3.2, 3.3, 2001.

64 Değişiklik V.

65 Bkz. Değişiklik XIV, XV, XVI.

66 Bkz. Değişiklik XVIII.

Ohri Çerçeve Anlaşması: Arnavutlar

Ohri sonrası dönemde, Arnavutların hak ve taleplerine yaklaşım açısından Gruevski ve Zaev iktidarları arasında belirgin bir fark vardır. Milliyetçi VMRO-DPMNE partisi lideri Nikola Gruevski döneminde, etnik gruplar arasındaki ilişkiler gergin ve mesafeli ilerlemiş, eğitimde ayrışma derinleşmiş, devlet kurumlarında patronaj, istikrarsızlık ve yolsuzluk yaygınlaşmıştır.⁶⁷ Uygulamada, istatistiksel artışa öncelik verildiği, kamu kurumlarına atamaların liyakat gözetilmeden yapıldığı ve azınlıklara anayasa ve OÇA ile tanınan hakların pratikte yeterince hayata geçirilmediği görülmektedir.⁶⁸

Bu dönemde etnik kutuplaşma derinleşmiş ve Üsküp 2014 projesi, etnik hassasiyetleri daha da körüklemiştir. Antikleştirme odaklı bu düzenlemeler, Makedon kimliğini öne çıkararak Arnavutlar ve diğer azınlıkları dışlanmış hissettirmiştir.⁶⁹ 2017 Nisan ayında gerçekleşen meclis saldırısı, Gruevski dönemindeki etnik gerginliğin bir göstergesidir. VMRO-DPMNE destekçileri, Arnavut Talat Xhaferi'nin meclis başkanı seçilmesine tepki olarak parlamentoya saldırmış, Zaev ve bazı Arnavut vekiller yaralanmıştır.⁷⁰

Gruevski hükümeti usulsüz telefon dinleme ve yolsuzluk iddialarıyla sarsılınca, uzun süren siyasi krizin ardından Zoran Zaev liderliğindeki sol kanat Makedon partisi SDSM ve etnik Arnavut partisi Democratic Union for Integration (DUI) koalisyonuyla 2017 yılının mayıs ayında yeni hükümet kurulmuştur.⁷¹ 2018'de Yunanistan ile imzalanan Prespa Anlaşması, 27 yıllık isim sorununu sona erdirerek Avro-Atlantik entegrasyonunun önünü açmıştır. Zaev döneminde, Mart 2020'de Kuzey Makedonya NATO'nun 30. üyesi olmuş ve AB ile ilişkilerini güçlendirmiştir.⁷²

Zaev hükümeti ile birlikte iç politikada da daha kapsayıcı bir süreç başlamıştır. 2018 yılı ocak ayında Arnavutçanın da ülke genelinde Makedoncanın yanı sıra resmi dil sayılmasına olanak tanıyan "Dillerin Kullanımı Yasası" mecliste onaylanmıştır.⁷³ Yine bu dönemde 2018-2025

67 Gönül Tezcan, "Gruevski'den Zaev'e Makedonya'nın İç ve Dış Politikasındaki Gelişmeler", X/2, 2019, s. 386.

68 Simonida Kacarska, "Equitable Representation as a Condition for EU Accession-The Case of the Republic of Macedonia", *One Decade after the Ohrid Framework Agreement: Lessons (to be) Learned from the Macedonian Experience*, Ed. Marija Risteska ve Zhidas Daskalovski, Friedrich Ebert Stiftung and Center for Research and Policy Making, Üsküp, 2011, s.128-129.

69 Taylor Helene Matevich, "Analysis of Ethnic Relations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *Cultural Relations Quarterly Review*, 1/2, 2014, s. 195.

70 Sinisa Jakov Marusic, "Violence Erupts as Protesters Storm Macedonia Parliament", *Balkan Insight*, 27 Nisan 2017, <https://balkaninsight.com/2017/04/27/macedonia-elecs-parliament-speaker-amid-ongoing-tension-04-27-2017-1/> Erişim Tarihi: 29.07.2023.

71 Sinisa Jakov Marusic, "Macedonia Parliament Approves New Gov't after Prolonged Stalemate", 31 Mayıs 2017, <https://balkaninsight.com/2017/05/31/macedonia-parliament-approves-zaev-s-new-govt-05-31-2017/> (20.07.2023).

72 Dzihat Aliju, "Kuzey Makedonya'da Değişimlerin Adı", Anadolu Ajansı, 23 Aralık 2021, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/kuzey-makedonya-da-degisimlerin-adi-zoran-zaev/2455769> Erişim Tarihi: 18.08.2023.

73 Dzihat Aliju, "Makedonya'da Arnavutça'nın Resmi Dil Olması Meclisten Geçti", *Anadolu Ajansı*, 11 Ocak 2018, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/makedonyada-arnavutcanin-resmi-dil-olmasi-meclisten-gecti/> 1028619 Erişim Tarihi: 29.07.2023.

görsel

Akademik
Bakış

401

Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

Eğitim stratejisi ortaya konmuş ve eğitim girişimleriyle Arnavut ve Makedon öğrencilerin entegrasyonu hedeflenmiştir.⁷⁴ 2018 yılı Kuzey Makedonya raporu da Zaev döneminde daha şeffaf ve kapsayıcı bir siyasi atmosferin oluşmaya başladığını belirtmiştir.⁷⁵

Ohri Çerçeve Anlaşması: Türkler ve Romanlar

Ohri Çerçeve Anlaşması, azınlık haklarını iyileştirip ayrımcılığı önlerken, çatışan tarafları uzlaştırmaya odaklandığı için daha çok Arnavutlara yönelmiş ve küçük azınlıkları ikinci planda bırakmıştır. Etnik haklar, nüfusun %20'si ve üzerini oluşturan gruplar için tanımlandığından, bu kriteri genelde sadece Arnavutlar karşılamıştır. Arnavutlar adil temsil, dil kullanımı ve eğitimde belirgin ilerleme kaydederken, Romanlar ve Türkler gibi küçük azınlıklar görece dezavantajlı kalmıştır.⁷⁶ Örneğin, 2010'da kabul edilen "Ayrımcılığa Karşı Önleme ve Koruma Kanunu", azınlıkların özellikle istihdam konusundaki sorunlarını kovuşturmak için bir komisyon oluşturmuştur. Ancak, yerel yönetimlerde Komisyon'a başvuruda kendi dil ve alfabelerini kullanma hakkı, yalnızca nüfusun en az %20'sini oluşturan gruplara tanınmıştır (Madde 25). Bu durum, Makedonlar ve Arnavutlara imtiyaz sağlarken, daha küçük azınlıklara aynı hakkı sunmamıştır.⁷⁷ Avrupa Komisyonu'nun Kuzey Makedonya ilerleme raporlarında, Arnavutlar dışındaki azınlıkların dezavantajlı konumu eleştirilmiştir. 2016'ya kadar yayımlanan raporlar, Arnavutlar için dil, eğitim ve temsil alanlarında ilerleme kaydedildiğini ancak Romanlar ve Türkler gibi küçük azınlıkların marjinalleştiğini belirtmiştir.⁷⁸

2021 yılı eylül ayında, yirmi yıl aradan sonra gerçekleştirilen ve sonuçları 2022 yılı mart ayında açıklanan nüfus sayımına göre toplam 2 milyon 100 bin civarındaki Kuzey Makedonya nüfusunun yaklaşık %3,98'i Türklerden oluşmaktadır.⁷⁹ Türkler, Makedonlar ve Arnavutlardan sonra ülkedeki en büyük üçüncü etnik gruptur.⁸⁰ Türkler, 1389'daki I. Kosova Savaşı sonra-

- 74 Aryn Bloodworth, "Educational (De)segregation in North Macedonia: The Intersection of Policies, Schools, and Individuals", *European Educational Research Journal*, XIX/4, 2020, s. 311.
- 75 European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report", SWD (2018) 154 Final, Strasburg, 17.04.2018.
- 76 Bkz. European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report", COM (2016) 715 Final, Brussels, 9.11.2016, s. 11, 63.
- 77 Serap Yölcü Yavuz, "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti'nde Etnik Azınlık Olarak Romanlar", *Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi*, XI/21, 2020, s.3.
- 78 Bkz. European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report", COM (2013) 700 Final, Brussels, 16.10.2013, s. 13; European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Report", COM (2014) 700 Final, Brussels, 8.10.2014, s. 13; European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2015 Progress Report", COM (2015) 611 Final, Brussels, 10.11.2015, s. 10; European Commission, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report", COM (2016) 715 Final, Brussels, 9.11.2016, s. 11.
- 79 Sayılan toplam nüfus 2.097.319; toplam yerleşik nüfus 1.836.713 kişidir. State Statistical Office of the Republic of North Macedonia, *Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021 - First Dataset*, 30 Mart 2022, https://www.stat.gov.mk/PrikaziSooptenie_en.aspx?rbtxt=146 Erişim Tarihi: 11.02.2025.
- 80 TRT Haber, "Kuzey Makedonya'nın Nüfusu Açıklandı", TRT Haber, 30 Mart 2022, <https://www.trthaber.com/haber/dunya/kuzey-makedonyanin-nufusu-aciklandi-668306.html> Erişim Tarihi: 29.07.2023.

sı Osmanlı'nın iskân politikasıyla Makedonya'ya yerleşmiş ve 14. yüzyıldan itibaren bölgede kalıcı olmuştur.⁸¹ Bulgaristan ve Yunanistan gibi Türklerin yoğun yaşadığı Balkan ülkelerine kıyasla Kuzey Makedonya'daki Türk nüfus görece az olsa da, Kuzey Makedonya Balkanlar'da Türk dili ve etnisitesini en çok tanıyan ülke durumundadır.⁸² Ancak OÇA Kuzey Makedonya'daki Türkler bakımından karışık sonuçlar doğurmuştur. Bir yandan anayasada vatandaşlık tanımının "Makedonya Cumhuriyeti'nin vatandaşları, Makedon halkı veya Makedonya sınırları içerisinde oturan Arnavut, Türk, Roman, Ulah, Sırp, Boşnak ve diğer etnik grupların parçası olan vatandaşlar" şeklinde tanımlanması ile Türklerin anayasal statüsü iyileşmiştir.⁸³ Öte yandan, OÇA ile getirilen %20'lik nüfus kriteri birçok bakımdan Türkleri dezavantajlı konuma sokmuştur. Arnavutlar ve Makedonlar arasında denge unsuru olan Türkler, Yunanistan ile yaşanan isim sorunu sırasında Makedon kimliğinin öne çıkarılmasından da rahatsız olmuştur. Ayrıca, Ohri Çerçeve Anlaşması ile kurulan konsosyonel düzen, Türk toplumunun eğitim, kültür ve ekonomi alanındaki taleplerini yeterince karşılamamıştır.⁸⁴

2004 yılında Ohri Çerçeve Anlaşması doğrultusunda kabul edilen Yerel Yönetimler Kanunu ile Makedonya'daki belediye sayısı 123'ten 84'e düşürülmüştür. Makedonlar, bu düzenlemenin coğrafi ve ekonomik kriterlerden ziyade Arnavutların bazı kentlerde %20 nüfusa ulaşmasını amaçladığını belirtmiştir.⁸⁵ Bu değişiklik, Türk toplumu için olumsuz sonuçlar doğurmuş; 1996'da on belediyede %20 eşikini aşarak Türkçeyi resmi dil yapan Türkler, 2004 sonrası sadece üç belediyede bu hakkı koruyabilmiştir.⁸⁶ Ayrıca, birçok belediyede Türkçenin resmi dil olarak kullanımı ihlal edilmektedir. Örneğin, Vasilevo Belediyesi'nde %20'yi aşan Türk nüfusuna rağmen bu hak tanınmamaktadır.⁸⁷

İstihdam konusu da Kuzey Makedonya'daki Türklerin yaşadığı önemli sorunlardan biridir. OÇA'nın imzalanmasının üzerinden uzun yıllar geçmesine rağmen, Türkler, yerel yönetimlerde ve devlet düzeyinde halen yetersiz temsil edildiklerini düşünmekte ve OÇA'nın yenilenerek daha kapsayıcı hale

Görüş

Akademik
Bakış
403
Cilt 18
Sayı 36
Yaz 2025

- 81 Emrah Konuralp-Sündüs Adaş, "Makedonya'da İsim Sorunu: Yunan ve Makedon Milliyetçiliklerinin Kıskaçında Kimlik İnşası", *İğdir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 2020, s. 320
- 82 Şener Aktürk ve İdlir Lika, "The Puzzle of Turkish Minority Representation, Nationhood Cleavage, and Politics of Recognition in Bulgaria, Greece, and North Macedonia", *Mediterranean Politics*, XXVII/1, 2022, s.1.
- 83 Fatma Açık ve Rahime Yavuz, "Balkan Türklerinin Türkçeye Dair Farkındalıkları." *Türk- lük Bilimi Araştırmaları Dergisi*, XLVIII, 2020, s.42.
- 84 Konuralp-Adaş, a.g.m., s. 329, 330.
- 85 Lesnikovski, Ladislav, "Macedonia's Ontological Insecurity and Challenges of Stabilizing Inter-ethnic Relations", *Eurasia Border Review*, II/1, 2011 https://srch.slav.hokudai.ac.jp/publictn/eurasia_border_review/eb2/5_lesnikovski.pdf, s. 68-69.
- 86 Aktürk ve Lika, a.g.m., s. 18
- 87 Halil İbrahim Medet, "Kuzey Makedonya Türkleri, Kamu Kurumlarında Nüfus Oranı na Göre İstihdam Hakkından Yararlanamıyor", *Anadolu Ajansı*, 9 Mayıs 2023, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/kuzey-makedonya-turkleri-kamu-kurumlarında-nufus-orani-na-gore-istihdam-hakkından-yararlanamıyor/2892492> Erişim Tarihi: 13.02.2025.

getirilmesini beklemektedir.⁸⁸ Avrupa Komisyonu'nun, 2022 yılı Kuzey Makedonya raporunda da azınlıkların kamu sektöründe adil temsili konusunda tutarsızlıklar olduğu yönünde eleştiriler getirilmiştir.⁸⁹ 2021'de Kuzey Makedonya'da 1.346 kamu kurumunda 132.088 kişi çalışırken, bunların sadece 2.203'ü Türklerden oluşmuş ve kamu sektöründeki Türklerin oranı %2,2'den %1,95'e düşmüştür. Bu veriler, Türklerin nüfuslarına oranla kamu sektöründe yetersiz temsil edildiğini göstermektedir.⁹⁰ Arka planda bu durumun eğitim konusuyla da yakın ilişkili olduğu söylenebilir.

Kuzey Makedonya'daki Türk öğrenciler, ilkokul ve ortaokulu Türkçe okurken, üniversitede Makedonca ve Arnavutçaya uyum sağlamakta zorlanmaktadır. Resmi dilleri yeterince öğrenememeleri, kamu kurumlarında temsil edilmelerini güçleştirmekte ve işsizlik oranlarını artırmaktadır. Bu durum, genç Türklerin yurt dışına göç etmesine de neden olmaktadır.⁹¹ Etnik kimliği kanıtlayan resmi belge bulunmaması nedeniyle, Makedon ve Arnavutlar, Türklere ayrılan kadrolara başvurarak fırsat eşitsizliğine yol açmaktadır. Ayrıca, Türkler için genelde düşük profilli iş ilanları açılması da istihdamlarını kısıtlamaktadır.⁹²

Romanları ele aldığımızda, son nüfus sayımına göre Kuzey Makedonya nüfusunun %2,34'ünün Romanlardan oluştuğu bilinmektedir.⁹³ Balkan ülkeleri içerisinde Romanları azınlık olarak tanıyan ve onlara anadillerinde yayın hakkı veren ilk ülke Kuzey Makedonya'dır.⁹⁴ Örneğin, 1996 yılındaki yasaya göre Üsküp'te Romanların en yoğun olarak yaşadığı Shutka (Suto Orizari), başkentteki 10 belediyeden biri olarak tanınmıştır. Böylece Romanca Suto Orizari belediyesinde Makedonca'nın yanı sıra resmi dil olarak kullanıma girmiştir.⁹⁵

Kuzey Makedonya, Romanların haklarını iyileştirmek için adımlar atmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun 2022 Raporu, Romanlara yönelik kapsayıcılığı artırmayı hedefleyen 2022-2030 stratejisini olumlu değerlendirmiş ve Roman katılımı için başbakana danışman atanmasını takdir etmiştir. Ancak, eğitimde Romanlara yönelik yetersizlikler ve ayrımcılıkların devam ettiği be-

- 88 Dzhil Alifu, "Kuzey Makedonya'daki İç Karışıklıkları Sonlandıran Ohri Çerçeve Anlaşması'nın 21. Yılı", Anadolu Ajansı, 12 Ağustos 2022, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/kuzey-makedonyadaki-ic-karisikliklari-sonlandiran-ohri-cerceve-anlasmasin-21-yili/2659684> Erişim Tarihi: 31.08.2023.
- 89 European Commission, "North Macedonia 2022 Report", SWD (2022) 337 Final, Brussels, 12.10.2022, s.14.
- 90 Medet, a.g.m.
- 91 Zeynel Ödemiş, "Kuzey Makedonya'da Türk Varlığı ve Günümüz Varlık Mücadelesine Kısa Bir Bakış", Uluslararası Türkçe Edebiyat Kültür Eğitim (TEKE) Dergisi, XII/1, 2023, s. 454.
- 92 Medet, a.g.m.
- 93 State Statistical Office of the Republic of North Macedonia, *Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021 - First Dataset*, 30 Mart 2022, https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie_en.aspx?rbtxt=146 Erişim Tarihi: 11.02.2025.
- 94 Yolcu Yavuz, a.g.m., s. 9, 11.
- 95 Euronews, "Avrupa'nın Göbeğinde Bir Roman Mahallesi: Şuto Orizari'de Bir Gün", Euronews, 6 Temmuz 2018, <https://tr.euronews.com/2018/07/06/avrupa-nin-gobeginde-bir-roman-mahallesi-suto-orizari-de-bir-gun> Erişim Tarihi: 13.02.2025.

lirtilmiştir.⁹⁶ European Roma Rights Centre (ERRC) araştırmaları, Roman çocukların eğitimde yaygın ve sistematik ayrımcılığa uğradığını, Roman olmayan öğrencilerden ayrı okullarda veya sınıflarda eğitim gördüğünü ve önyargı ile dışlanmaya maruz kaldıklarını göstermektedir.⁹⁷

Kuzey Makedonya’da istihdam, Romanlar ve Türkler için büyük bir sorundur. ILO’nun 2008 raporuna göre, 2002’de Romanların işsizlik oranı %80’i aşarak %38,1 olan ulusal ortalamanın iki katından fazla olmuştur. Türkler de %58,2 işsizlik oranıyla iş gücü piyasasında ciddi zorluklar yaşamıştır.⁹⁸ Daha güncel verileri incelersek, Kuzey Makedonya’nın 2019-2021 Roma Entegrasyon Yol Haritasına⁹⁹ göre, ülkedeki Roman nüfusun istihdam oranı %22 iken, Roman olmayan nüfusta bu oran %40’tır.¹⁰⁰ 2022 yılına ait rakamlara bakarsak, toplam çalışan nüfusun ancak %1.49’u Roman’dır.¹⁰¹ ABD Dışişleri Bakanlığı’nın 2023 Kuzey Makedonya raporunda, Romanların iş başvurularının sıkça reddedildiği, kamu hizmetlerine erişimde sorun yaşadıkları ve polis şiddetine maruz kaldıkları belirtilmiştir.¹⁰²

Uluslararası Af Örgütü’nün 23 Nisan 2024 raporuna göre, Kuzey Makedonya’da Romanlara yönelik sistematik ayrımcılık eğitim, konut, suya erişim ve ceza adaletinde ciddi eşitsizliklere yol açmaktadır. 2023’te kimlik kartı olmadığı için tedavi alamayan Mehmet Kamber’in ölümü bu ayrımcılığın somut bir örneğidir. Eylül 2023’te Ayrımcılığın Önlenmesi Komisyonu, İçişleri Bakanlığı’na kimlik kartı almayı engelleyen yasal düzenlemeleri değiştirme tavsiyesinde bulunmuştur.¹⁰³ Ancak, Ayrımcılığa Karşı Önleme ve Koruma Kanunu kapsamında oluşturulan Ayrımcılığın Önleme Komisyonu’nun (The Agency for Protection of Non-Majority Communities) kararlarının yalnızca

96 European Commission, “North Macedonia 2022 Report”, SWD (2022) 337 Final, Brussels, 12 Ekim 2022, s.36.

97 Magda Hirschberger, “Segregation of Romani Schoolchildren is Discrimination Says North Macedonia’s Equality Body, but Fails to Call Authorities to Account”, European Roma Rights Centre, 11 Nisan 2022, <https://www.errc.org/news/segregation-of-romani-schoolchildren-is-discrimination-says-north-macedonias-equality-body-but-fails-to-call-authorities-to-account> Erişim tarihi: 11.01.2025.

98 Nikica Mojsoska-Blazevski, Decent Work Country Report – The FYR Macedonia, International Labour Organization, Regional Office for Europe and Central Asia, 2008.

99 Roma Entegrasyon Yol Haritası, Batı Balkanlar ve Türkiye’deki Roman topluluklarının sosyal ve ekonomik entegrasyonunu teşvik etmeyi amaçlayan stratejik bir çerçevedir. Bu yol haritası, Bölgesel İşbirliği Konseyi (RCC), Avrupa Birliği (AB) ve Açık Toplum Vakıfları tarafından desteklenen Roma Entegrasyonu 2020 projesi kapsamında geliştirilmiştir. Bkz. Regional Cooperation Council, Roma Integration 2020 – Report, https://www.rec.int/romaintegration2020/files/admin/docs/7fabf7dcc338e7_b1b8afo2bdaada8844.pdf Erişim Tarihi: 13.02.2025.

100 Aynı yer.

101 Ohri Çerçeve Anlaşması ve Türkler, Haber Makedonya, Üsküp, 2023, <https://haber-makedonya.net/wp-content/uploads/yayim-2023.pdf>, s. 10 Erişim Tarihi: 13.02.2025.

102 U.S. Department of State, 2023 Country Reports on Human Rights Practices: North Macedonia, Washington, D.C.: U.S. Department of State, Şubat 2024, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/02/528267_NORTH-MACEDONIA-2023-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf, s. 33, Erişim Tarihi: 13.02.2025.

103 Amnesty International, Amnesty International Report 2024/25: The State of the World’s Human Rights, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/7200/2024/en/> Erişim Tarihi: 13.02.2025.

tavsiye niteliğinde olması, bu alandaki hukuki yaptırım gücünü zayıflatarak önemli bir eksiklik yaratmaktadır.¹⁰⁴

Sonuç

Soğuk Savaş sonrası dönemde mikro milliyetçi eğilimlerin artışı dünyanın birçok yerinde etnik ve dini temelli ayrımları güçlendirmiş ve iç çatışmalara yol açmıştır. Söz konusu çatışmaları sonlandırmak çoğu zaman uluslararası aktörlerin müdahalesi ile mümkün olabilmektedir. Uluslararası aktörlerin bu şekilde derin etnik ve dini ayrımlarla bölünmüş olan toplumlara sunduğu reçete ise sıklıkla konsosyonel/ortaklıkçı demokrasi modeli olmuştur.

Bu çalışma, Arend Lijphart'ın geliştirdiği konsosyonel modeli eleştirel bir bakış açısıyla inceleyerek, bu modelin çatışma sonrası toplum örneklerinden Kuzey Makedonya'da nasıl uygulandığını ve ne tür sonuçlar doğurduğunu araştırmaktadır. 2001'de Makedon güvenlik güçleri ile Arnavut isyancılar arasındaki çatışmalar, ülkeyi iç savaşın eşiğine getirmiş ve uluslararası arabuluculuk sonucunda Ohri Çerçeve Anlaşması (OÇA) imzalanmıştır. OÇA, Arnavut azınlığın uzun süredir talep ettiği hukuki ve idari düzenlemelerin önünü açarken, dil ve semboller gibi hakların kullanımını %20 nüfus şartına bağlaması, Türkler ve Romanlar gibi küçük azınlıkları dezavantajlı konuma itmiştir.

Konsosyonel düzenlemeler, öncelikli olarak şiddeti sonlandırmak ve çatışmanın tarafı olan azınlık grubunu uzlaşmaya ikna etmek amacıyla tasarlandığından, daha küçük ve çatışmaya dahil olmamış etnik grupları yeterince dikkate almamaktadır. Derin bölünmüş toplumlarda, barışı hızlandırmak ve uzlaşmayı sağlamak için pragmatik bir başlangıç modeli olarak görülebilen bu sistem, ekonomi, eğitim, sivil toplum ve medya gibi alanlarda ek girişimlerle desteklenmediği sürece kalıcı barışın inşasını zorlaştırmaktadır. Konsosyonel modelin uygulandığı birçok örnekte etnik entegrasyon sağlanamamış, hatta çatışmalar yeniden alevlenmiştir. Bu nedenle, uygulama aşamasında ortaya çıkan sorunlar ve küçük azınlık grupların beklentileri göz önünde bulundurularak bu uzlaşma modellerinin güncellenmesi gerekmektedir.

Kaynaklar

- ADAŞ Sündüs - KONURALP Emrah, "Sırp Milliyetçiliği Fay Hattında Bosna-Hersek Siyasetinin Krizi", *Barış Araştırmaları ve Çatışma Çözümleri Dergisi*, VIII/2, 2020, ss. 102-126.
- ALMOND Gabriel A., "Comparative Political Systems", *The Journal of Politics*, XVIII/3, 1956, ss. 391-409.
- ANDEWEG Rudy, "Consociational Democracy", *Annual Review of Political Science*, III/1, 2000, ss. 509-536.
- AKTÜRK, Şener- İdlir Lika, "The Puzzle of Turkish Minority Representation, Nationhood Cleavage, and Politics of Recognition in Bulgaria, Greece, and North Macedonia", *Mediterranean Politics*, XXVII/1, 2022, ss. 1-28.
- ALIJU, Dzihat, "Kuzey Makedonya'da Değişimlerin Adı", *Anadolu Ajansı*, 23 Aralık 2021. Erişim Tarihi: 18.08.2023.
- ALIJU, Dzihat, "Kuzey Makedonya'daki İç Karışıklıkları Sonlandıran Ohri Çerçeve Anlaşması'nın 21. Yılı", *Anadolu Ajansı*, 12 Ağustos 2022. Erişim Tarihi: 31.08.2023.

- ALIJU, Dzihat, "Makedonya'da Arnavutça'nın Resmi Dil Olması Meclisten Geçti", *Anadolu Ajansı*, 11 Ocak 2018. Erişim Tarihi: 29.07.2023.
- AMNESTY INTERNATIONAL, Amnesty International Report 2024/25: The State of the World's Human Rights. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- AZIZI, Abdulla, "The Right to Education in the Republic of Macedonia: The Right to Education in One's Mother Tongue", *Procedia Social and Behavioral Sciences*, XV, 2011, ss. 2435-2440.
- BARRY, Brian, "Political Accommodation and Consociational Democracy", *British Journal of Political Science*, V/4, 1975, ss. 477-505.
- BOGAARDS, Matthijs, "Democracy and Power-Sharing in Multinational States: Thematic Introduction", *International Journal on Multicultural Societies (IJMS)*, VIII/2, 2006, ss. 119-126.
- BOGAARDS, Matthijs, "The Uneasy Relationship between Empirical and Normative Types in Consociational Theory", *Journal of Theoretical Politics*, XII/4, 2000, ss. 395-423.
- BLOODWORTH, Aryn, "Educational (De)segregation in North Macedonia: The Intersection of Policies, Schools, and Individuals", *European Educational Research Journal*, XIX/4, 2020, ss. 310-328.
- BRUNNBAUER, Ulf, "Fertility, Families and Ethnic Conflict: Macedonians and Albanians in the Republic of Macedonia 1944-2002", *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, XXXII/3, 2004, ss. 565-598.
- CONSTITUTE PROJECT, Macedonia's Constitution (2011). Erişim Tarihi: 20.02.2025.
- DALAR, Mehmet, "Ortaklıkçı Demokrasi Modeli Irak İçin Mümkün mü?", 21. *Yüzyılda Sosyal Bilimler*, 11, Nisan-Mayıs-Haziran 2015, ss. 347-385.
- DASKALOVSKI, Zhidas, "Democratic Consolidation and the 'Stateness' Problem: The Case of Macedonia", *The Global Review of Ethnopolitics*, III/2, 2004, ss. 52-66.
- EHRlich, Charles E., "Democratic Alternatives to Ethnic Conflict: Consociationalism and Neo-Separatism", *Brooklyn Journal of International Law (Brook. J. Int'l)*, 26, 2001, ss. 447-483.
- EREKMEKÇİ, Mert, "Mikro Milliyetçilik; Modernist Bir İnşa mı, Geçmişin Hayaleti mi; Modernist ve Etno Sembolcü Milliyetçi Kuramlar Bağlamında Bir Değerlendirme", *International Journal of Social and Humanities Sciences Research (JSHSR)*, 9/89, 2022, ss. 2231-2243.
- ERKEM GÜLBOY, Gül Pınar, Çatışma Yönetiminde Ortaklıkçı Metot: 1960 Kıbrıs Cumhuriyeti Örneği, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2014 (Yayınlanmamış Doktora Tezi).
- ENGSTRÖM, Jenny, "Multi-Ethnicity or Bi-Nationalism: The Framework Agreement and the Future of the Macedonian State", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)*, 1, 2002, ss. 1-21.
- EURONEWS, "Avrupa'nın Göbeğinde Bir Roman Mahallesi: Şuto Orizari'de Bir Gün", 6 Temmuz 2018. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- EUROPEAN COMMISSION, "North Macedonia 2022 Report", SWD (2022) 337 Final, Brussels, 12 Ekim 2022.
- EUROPEAN COMMISSION, "North Macedonia 2022 Report", SWD (2022) 337 Final, Brussels, 12.10.2022.
- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2013 Progress Report", COM (2013) 700 Final, Brussels, 16.10.2013.
- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2014 Report", COM (2014) 700 Final, Brussels, 8.10.2014.
- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2015 Progress Report", COM (2015) 611 Final, Brussels, 10.11.2015.
- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report", COM (2016) 715 Final, Brussels, 9.11.2016.
- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report", COM (2016) 715 Final, Brussels, 9.11.2016.

- EUROPEAN COMMISSION, "The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report", SWD (2018) 154 Final, Strasbourg, 17.04.2018.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, "Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina", 27996/06 ve 34836/06, Strasbourg, 22.12.2009.
- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, "Case of Zornić v. Bosnia and Herzegovina", 3681/06, Strasbourg, 15.07.2014.
- EVERY CRS REPORT, "Macedonia Country Background and Recent Conflict", 28.03.2002. Erişim Tarihi: 25.11.2023.
- GRILLOT, Suzette R. vd., "A Fragile Peace: Guns and Security in Post-Conflict Macedonia", UN-DP-Small Arms Survey Report, Cenevre, Haziran 2004.
- HOROWITZ, Donald L., "Ethnic Power-Sharing and Democracy: Three Big Problems", *Journal of Democracy*, XXV/2, 2014, ss. 5-20.
- HIRSCHBERGER, Magda, "Segregation of Romani Schoolchildren is Discrimination Says North Macedonia's Equality Body, but Fails to Call Authorities to Account", *European Roma Rights Centre*, 11 Nisan 2022. Erişim Tarihi: 11.01.2025.
- HISLOPE, Robert, "Between a Bad Peace and Good War: Insights and Lessons from the Almost-war in Macedonia", *Ethnic and Racial Studies*, XXVI/1, 2003, ss. 129-151.
- İĞDIR-AKARAS, Aslıhan, "Research Article", *Lectio Socialis*, VIII/1, 2024, ss. 57-71.
- IŠTOK Robert - Štefánia Nováková, "Micronationalism as a Phenomenon of the Present/Mikronacionalizmus Ako Fenomén Súčasnosti", *Folia Geographica*, LVI/1, 2014, ss. 46-56.
- JARSTAD, Anna K., "Power-Sharing in Africa", *Africa Spectrum*, XLIV/3, 2009, ss. 41-62.
- JAKOV MARUSIC, Sinisa, "20 Years on, Armed Conflict's Legacy Endures in North Macedonia", *Balkan Insight*, 22.01.2021. Erişim Tarihi: 25.11.2023.
- KONURALP, Emrah, "Kimliğin Etni ve Ulus Arasında Salınımı: Çokkültürcülük mü Yeniden Kabilcilik mi?", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, XIII/2, 2018, ss. 133-146.
- KACARSKA, Simonida, "Equitable Representation as a Condition for EU Accession-The Case of the Republic of Macedonia", *One Decade after the Ohrid Framework Agreement: Lessons (to be) Learned from the Macedonian Experience*, Ed. Marija Risteska ve Zhidas Daskalovski, *Friedrich Ebert Stiftung and Center for Research and Policy Making*, Üsküp, 2011, ss. 116-135.
- KONURALP, Emrah-Sündüs Adaş, "Makedonya'da İsim Sorunu: Yunan ve Makedon Milliyetçiliklerinin Kıskacında Kimlik İnşası", *İğdir Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21, 2020, ss. 311-344.
- KOPPA, Maria Eleni, "Ethnic Albanians in the Former Yugoslav Republic of Macedonia: Between Nationality and Citizenship", *Nationalism and Ethnic Politics*, VII/4, ss. 37-65.
- LJIPHART, Arend, *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, USA, 1977, ss. 54-103.
- LJIPHART, Arend, "Consociational Democracy", *World Politics*, XXI/2, 1969, ss. 207-225.
- LUSTICK, Ian S., "Lijphart, Lakatos, and Consociationalism", *World Politics*, L/1, 1997, ss. 88-117.
- LESNIKOVSKI, Ladislav, "Macedonia's Ontological Insecurity and Challenges of Stabilizing Inter-ethnic Relations", *Eurasia Border Review*, II/1, 2011, ss. 61-71.
- MCCULLOCH, Allison, *Democratization*, XXI/3, 2014, ss. 501-518.
- MCGARRY, John - O'leary Brendan, *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, OUP Oxford, 2004.
- MCGARRY John - O'leary Brendan, "Power Shared After the Deaths of Thousands", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Routledge, London, 2009.
- MARUSIC, Sinisa Jakov, "Macedonia Parliament Approves New Gov't after Prolonged Stalemate", *Balkan Insight*, 31 Mayıs 2017. Erişim Tarihi: 20.07.2023.
- MARUSIC, Sinisa Jakov, "Violence Erupts as Protesters Storm Macedonia Parliament", *Balkan Insight*, 27 Nisan 2017. Erişim Tarihi: 29.07.2023.

- MATEVICH, Taylor Helene, "Analysis of Ethnic Relations in the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *Cultural Relations Quarterly Review*, I/2, 2014, ss. 66-71.
- MEDET, Halil İbrahim, "Kuzey Makedonya Türkleri, Kamu Kurumlarında Nüfus Oranına Göre İstihdam Hakkından Yararlanamıyor", *Anadolu Ajansı*, 9 Mayıs 2023. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- MOJSOSKA-BLAZEVSKE, Nikica, Decent Work Country Report – The FYR Macedonia, International Labour Organization, *Regional Office for Europe and Central Asia*, 2008.
- ORDANOSKI Sašo - MATOVSKI Aleksandar, "Between Ohrid and Dayton: The Future of Macedonia's Framework Agreement", *Südosteuropa Mitteilungen*, Sayı: 4, 2007, ss. 46-59.
- ORHAN, Salim, "Designing Ethnocultural Identities in Divided Societies and Consociational Democracy as a Possibility", *İNÜHFD*, 14/2, 2023, s. 375-386.
- Ohri Çerçeve Anlaşması ve Türkler, Haber Makedonya, Üsküp, 2023. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- Open Society Justice Initiative, "Sejdic and Finci vs. Bosnia and Herzegovina". Erişim Tarihi: 25.09.2023.
- Regional Cooperation Council, Roma Integration 2020 – Report. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- SAURUGGER, Sabine, "Consociationalism", *Encyclopedia Britannica*, 7 Ocak 2016. Erişim Tarihi: 06.07. 2022
- SCHENDELEN, M. P. C. M. van, "Consociational Democracy: The Views of Arend Lijphart and Collected Criticisms", *Acta Politica*, Cilt: 19, Sayı: 1, 1984, ss. 19-55.
- State Statistical Office of the Republic of North Macedonia, Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of North Macedonia, 2021 - First Dataset, 30 Mart 2022. Erişim Tarihi: 11.02.2025.
- TAYLOR, Rupert, "Introduction: The Promise of Consociational Theory", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland Conflict*, Routledge, London, 2009.
- TRT HABER, "Kuzey Makedonya'nın Nüfusu Açıklandı", TRT Haber, 30 Mart 2022. Erişim Tarihi: 29.07.2023.
- TEZCAN, Gönül, "Gruevski'den Zaev'e Makedonya'nın İç ve Dış Politikasındaki Gelişmeler", X/2, 2019, ss. 379-394.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2023 Country Reports on Human Rights Practices: North Macedonia, Washington, D.C.: U.S. Department of State, Şubat 2024. Erişim Tarihi: 13.02.2025.
- VASILEV, George, "EU Conditionality and Ethnic Coexistence in the Balkans: Macedonia and Bosnia in a Comparative Perspective", *Ethnopolitics*, X/1, 2011, ss. 690-702.
- WIPO, "Constitution of the Republic of Macedonia". Erişim Tarihi: 13.07.2022.
- WOLFF, Stefan. "Consociationalism, Power Sharing, and Politics at the Center." *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 30 Kasım 2017. <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-65>. Erişim Tarihi: 20.02.2025.
- WOLFF, Stefan, "Consociationalism: Power Sharing and Self-Governance", Stefan Wolff ve Christalla Yakinthou (Eds.), *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*, Routledge, 2013.
- WOLFF, Stefan, "Peace by Design? Towards 'Complex Power Sharing'", Rupert Taylor (Ed.), *Consociational Theory*, Routledge, 2009.
- YAVUZ, Rahime İrem ve Fatma Açık, "Balkan Türklerinin Türkçeye Dair Farkındalıkları", *Türklik Bilimi Araştırmaları*, XLVIII, 2020, ss. 39-54.
- YOLCU YAVUZ, Serap, "Kuzey Makedonya Cumhuriyeti'nde Etnik Azınlık Olarak Romanlar", *Elektronik Siyaset Bilimi Araştırmaları Dergisi*, XI/21, 2020, ss. 1-17.
- ÖZBUDUN, Ergun, "Bölünmüş Toplumlarda Anayasalar ve Anayasa Yapımı: Türkiye Örneği", *Demokrasi Platformu*, VII/28, Güz 2011, s. 1-23.
- ÖDEMiŞ, Zeynel, "Kuzey Makedonya'da Türk Varlığı ve Günümüz Varlık Mücadelesine Kısa Bir

Bakış”, *Uluslararası Türkçe Edebiyat Kültür Eğitim (TEKE) Dergisi*, XII/1, 2023, ss. 443-472.

İŞYAR, Ömer Göksel- Ergin Ahmed, “Makedonya Cumhuriyeti’nde Arnavut Azınlık Sorunu”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, VII/3, 2005, ss. 1-29.

Extended Abstract

In the post-Cold War era, the nature of conflicts has shifted from inter-state to intra-state disputes, leading to increased ethnic and religious divisions worldwide. This transformation has fueled the rise of micro-nationalism, characterized by movements and ideologies adopted by small-scale communities seeking to separate from the broader political and economic systems of states. Unlike traditional nationalism, micro-nationalism rejects the concept of a unified national identity based on shared cultural values, instead promoting a sense of belonging rooted in tribal, sectarian, or ethnic group consciousness. This phenomenon, has empowered sub-identities, leading to sharp societal divisions and internal conflicts, particularly in multi-ethnic societies. The disintegration of Yugoslavia, illustrated by the Bosnian War and the Kosovo Crisis, and separatist movements in Catalonia and Scotland exemplify the impact of micro-nationalism on challenging nation-state identities.

To address these conflicts, international actors have frequently advocated consociational democracy as a governance model for deeply divided societies. Formulated by political scientist Arend Lijphart, consociational democracy emerged as the most prominent power-sharing model aimed at maintaining stability and democracy by granting autonomy to ethnic groups and including them in decision-making processes. Lijphart argued that elite cooperation can foster stable democracies in divided societies, challenging Gabriel A. Almond’s assertion that intersecting or overlapping identities enhance societal stability. Since the 1990s, consociational democracy has been employed in post-conflict societies, including Northern Ireland, Lebanon, Iraq, Malaysia, Kenya, and Bosnia-Herzegovina. However, its success varies significantly, as it sometimes exacerbates ethnic divisions rather than resolving them.

This study critically examines Lijphart’s consociational model by exploring its application and consequences in North Macedonia, a post-conflict society deeply divided along ethnic lines. In 2001, violent clashes between Macedonian security forces and Albanian insurgents brought North Macedonia to the brink of civil war. The conflict was resolved through international mediation, resulting in the Ohrid Framework Agreement (OFA). The OFA facilitated constitutional amendments to accommodate the Albanian minority’s demands, including rights related to language, education, and cultural identity. However, by linking group rights to a 20% population threshold, the OFA unintentionally marginalized smaller minorities such as Turks and Roma, creating an imbalance in political representation. The study argues that while consociational arrangements are effective in ending violence and securing compromise with the main minority group involved in conflict, they often overlook smaller, non-combatant ethnic groups. This criticism is particularly relevant in the case of North Macedonia, where the OFA prioritized the needs of Albanians while unintentionally disadvantaging smaller minorities. The research demonstrates that the consociational model’s design focuses primarily on achieving immediate political stability rather than ensuring long-term societal integration and equality.

Consociational democracy, while a pragmatic approach to conflict resolution in deeply divided societies, requires complementary measures in economic development, education, civil society, and media to achieve sustainable peace. In many cases, the model has failed to promote ethnic integration and, in some instances, has reignited conflicts. The research concludes that for consociational arrangements to be effective, they must be continuously revised to accommodate the evolving needs and challenges of all ethnic groups, including smaller minorities.