Dayton Anlaşması ve Bosna-Hersek'te Egemenlik Sorunu

Giriş

Yugoslavya'nın sahip olduğu karmaşık etnik yapının bazı analizcileri, özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde, ülkenin parçalanmasını, beklenmesi gereken bir gerçeklik olduğu düşüncesine yönlendirmiştir. Önemli akademisyenler ve siyasetçiler, Yugoslavya'daki tartışmaların ayrılıkçı düşüncelerden beslenen silahlı çatışmalara dönüşebileceği ve parçalanma sürecinin hızla gerçekleşebileceği yönünde uyarılar içeren ifadeler kullanmışlardır. Savaşın ortaya çıkışına kadar pek dikkate alınmayan bu tespitleri ile Yugoslavya'daki fiili durum, savaşın başlamasından 2000'li yıllara kadar yoğun olacak şekilde, günümüzde ise sonuçları itibariyle gündemden düşmemektedir. Özellikle Bosna-Hersek'in egemenlik yapısı ve ülke içinde yaşanan etnik kamplaşmalar başlığı altında toplanan tartışma konuları, "başarısız devlet"[1] kavramının da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu çalışmanın sınırlarını belirleyen kavram da başarısız devlet ifadesinin ortaya çıkmasına neden olduğu düşünülen Bosna-Hersek'te yaşanan egemenlik sorunu olacaktır.

Bu makale, Yugoslavya'nın tarihsel süreç içinde yaşadığı etnik işbirliği, çatışma ve sonunda parçalanma kronolojisine değinerek, Bosna Savaşına kadar geçen dönemi kısaca özetleyerek tartışmaya başlayacaktır. Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan demografik verilere vurgu yaparak devam edecek çalışma Dayton Anlaşmasının içeriğine değinecektir. Anlaşmanın ortaya koyduğu siyasi yapının detaylarını sunmaya çalışacak makale, daha sonra, anlaşmanın olumlu ve olumsuz yönlerini analiz edecektir. Bu analiz çerçevesinde Dayton Anlaşmasının yapısal sorunlarına değinecek olan makale nihayet, Bosna-Hersek devletinde yaşanan egemenlik sorununu Yüksek Temsilcilik makamına odaklanarak ortaya koymaya çalışacaktır.

[1] Bu kavram, merkezi hükümetin ya da merkezdeki yapının, devletin toprakları üzerinde etkin bir kontrol mekanizmasını kuramaması ve ülke geneline yayılacak şekilde devlet olgusunu fiili olarak hayata geçiren hayati değerde hizmetleri sunamamasını ifade etmektedir. Susan, L., Woodward, "Failed States-Warlordism and Tribal Warfare", Naval War College Review, 1999, Vol.92, No.2. pp. 55.

Yugoslavya'nın Kuruluşu

Birinci Dünya Savaşını (1914-1918) kaybeden Avusturya-Macaristan İmparatorluğunun parçalanması sonucunda Slovenler, Hırvatlar ve Sırplar, Boşnakları da yanlarına alarak Birinci Yugoslavya olarak adlandırılan, etnik ve dini kimlikleri dikkate almayan bir krallık kurmuşlardır. Avusturya – Macaristan İmparatorluğunun ortaya koyduğu yönetim ve Birinci Dünya Savaşında bölgede yaşanan süreç Güney Slav arazisinin üç önemli halkı Boşnaklar, Hırvatlar ve Sırplar arasındaki ilişkileri, ortak hareket edebilme kabiliyeti kazandırabilecek derecede kuvvetlendirmiştir. Başlangıçta krallıkla idare edilen bu devlette yönetim birimleri tarihi etnik ve dini tüm olguların aksine çizilmiş; dolayısıyla sadece Boşnakların değil, buradaki tüm toplulukların siyasi kimlikleri dikkate alınmamıştır.[2]

Yugoslavya Krallığı ile oluşturulan siyasi birlik İkinci Dünya Savaşında, 1941 yılında, Alman güçlerinin bölgeyi işgal etmesinden dolayı bozulmuş, Bosna Almanlarca kurulması desteklenen "Bağımsız Hırvat Devleti" sınırları içerisinde kalmıştır. Savaş sırasında Joseph TİTO liderliğinde oluşturulan sosyalist cephe önderliğinde, Alman işgalcilere karşı gerçekleştirilen kurtuluş hareketi sonucunda 1945 yılında ikinci Yugoslavya olarak adlandırılan Yugoslavya Federal Cumhuriyeti kurulmuştur.

Bosna Savaşı

Joseph TİTO'nun ölmesi (1980) Yugoslavya'da yeni bir konjonktürün ortaya çıkmasına neden olmuştur. Zaten kendilerinin çoğunluk olduğu bir cumhuriyetin sınırları içerisinde yaşamak isteyen Yugoslavya'yı oluşturan etnik topluluklar, özellikle Sırpların artan milliyetçi yaklaşımları ve yönetim ile ordudaki kilit noktaları TİTO sonrası dönemde ele geçirmeleri sonucunda, bağımsızlık hareketleri başlatmışlardır. Hırvatlar ve Slovenler bağımsız bir devlet şeklinde Avrupa ile bütünleşmek isterken, Sırplar soydaşlarını tek devlet çatısı altında toplamak istemişlerdir. Yugoslavya'nın sahip olduğu çok uluslu ve çok dinli yapı, milliyetçilik akımlarının da etkisiyle, Federal Cumhuriyetin parçalanmasını tetiklemiştir. 1990'da Slovenya ve Hırvatistan'ın Yugoslavya Federasyonundan ayrılmasından sonra Bosna – Hersek Parlamentosu 1991 yılında

[2] Cemile Haliloviç, Bosna_Hersek Devleti, Çizgi Kitapevi Yayınları, Konya, 2012, s. 5.

bağımsızlık kararı almıştır. Yugoslavya Federal Cumhuriyetinin parçalanma sürecinde artan milliyetçi yaklaşımlar sonucunda iç savaş başlamıştır. Kısa sürede tüm ülkeye şiddetlenerek yayılan savaşta yüz binlerce insan öldürülmüştür.[3] Ortaya çıkan iç savaş etnik gruplar arasındaki ekonomik gelişim düzeyindeki farklılıklardan etkilenmiş, bölgeye yönelik politikalar oluşturan ABD, Rusya ve AB'nin farklı yaklaşımları nedeniyle de kaçınılmaz hale gelmiştir. Avrupa'nın, 2. Dünya Savaşından bu yana gördüğü en kanlı çatışmaların yaşandığı Bosna savaşı (1992 – 1995) Dayton Barış anlaşması ile sona erdirilmiştir. 21 Kasım 1995 tarihinde ABD'nin Ohio eyaletindeki Dayton kentinde taslağı hazırlanan ana metin ve 11 ekten oluşan antlaşma, 14 Aralık 1995 tarihinde Paris'te Bosna-Hersek adına Aliya İzzetbegoviç, Hırvatistan adına Franko Tudjman ve Yugoslavya Federal Cumhuriyeti adına Slobodan Miloseviç tarafından imzalanmıştır.[4]

Bosna-Hersek'in Demografik Yapısı

Bosna Hersek'te, 1991 yılından sonra ilk kez 1-15 Ekim 2013'te arasında yapılan nüfus sayımının sonuçlarına göre Bosna-Hersek'te 3 milyon 531 bin 159 kişi yaşamaktadır. Ülke nüfusunun yüzde 50,94'ünü kadınlar, yüzde 49,06'sını erkekler oluşturmaktadır. Genel nüfusun yüzde 50,11'ini Boşnaklar, yüzde 30,78'ini Sırplar, yüzde 15,43'ünü Hırvatlar, kalanını ise diğer etnik gruplar oluştururken, halkın yüzde 50,7'sinin Müslüman, yüzden 30,75'inin Ortodoks, yüzde 15,19'unun ise Katolik olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Entitelere göre dağılımda, Bosna-Hersek Federasyonu'nda (FBIH) 2 milyon 219 bin 220 kişi yaşarken, Bosna Sırp Cumhuriyeti'nde (RS) 1 milyon 228 bin 423, Brçko Özerk Bölgesi'nde ise 83 bin 516 kişinin yaşadığı açıklanmıştır. Bosna-Hersek Federasyonu'nu nüfusunun yüzde 70,04'ünü Boşnaklar, yüzde 22,4'ünü Hırvatlar, yüzde 3,6'sını Sırplar oluştururken, Bosna Sırp Cumhuriyeti'nin nüfusunun yüzde 81,51'ini Sırplar, yüzde 13,99'unu Boşnaklar, yüzde 2,4'ünü Hırvatlar oluşturmaktadır. Brçko Özerk Bölgesinde ise nüfusun yüzde 42,36'sını Boşnaklar, yüzde 34,58'ini Sırplar, yüzde 20,66'sını ise Hırvatlar oluşturmaktadır.[5]

---

[3] Dilek Latif, "Etnik Çatışma Sonrası Barış İnşası Ne Kadar Mümkün? Dayton Sonrası Bosna - Hersek", Kıbrıs Yazıları, Sayı 3 / Yaz-Güz 2006, s.129.

[4] Ahmed Zilic, "The Dayton Agreement: Challenges of Change", speech at International Conference, Berlin, September 12 and 13, 2003, s.2.

[5] 2013 yılında yapılan seçimin sonuçları 2016 yılında açıklanmıştır. Detaylı bilgi için bkz. https://www.bosnahersek.ba/tag/nufus-sayimi/, E.T. 14.02.2018.

Dayton Anlaşması

Dayton anlaşması, yaygın kanaate göre, etnik temizlik ve insanların topraklarından edilmesi sürecini tersine çevirmeyi hedeflemesi ve Bosna'nın bölünmesini engelleyerek çoğulcu bir kimlik yapısını ve çokulusluluğu esas alan egemen bir devlet yapısını öngörmesi nedeniyle önemsenmesi ve desteklenmesi gereken bir barış anlaşmasıdır. Anlaşma hazırlanırken temelde kısa ve uzun vadeli olmak üzere iki amaç ortaya konulmuştur. Bunlar; kısa vadeli amaç olarak savaşın bir an önce durdurulması ve uzun vadede bölgede kalıcı barış ve istikrarın sağlanmasıdır. Savaşın sonlandırılması hedefini gerçekleştirebilen Dayton Anlaşması, barış ve istikrarı sağlamak için Bosna-Hersek'te ortaya koyduğu siyasi ve idari yapı nedeniyle, türlü zorlukları da beraberinde getirmiştir.

Dayton Anlaşmasına Göre Bosna-Hersek Devletinin Siyasi ve İdari Yapısı

Bosna-Hersek Devleti, idari yapılanma olarak federalizmi benimsemiş; iki entite ve bir özerk bölgeden oluşan federasyondur. Dayton Anlaşması Bosna-Hersek'i, Bosna–Hersek Federasyonu, Sırp Cumhuriyeti ve Brçko Özerk Bölgesinden oluşan bir devlet olarak tanımlamaktadır. Entitelerden biri Bosna-Hersek Federasyonu, diğeri de Sırp Cumhuriyeti'dir. Özerk bölge olan Brcko ise, 12 kilometrekarelik alanıyla Sırp Cumhuriyeti topraklarının tam ortasında bulunarak, bu iki toprağın birleşmesini engellemek için oluşturulmuştur. Bosna-Hersek'in karışık idari yapılanmasında "kanton" bölgelere de rastlanılmaktadır. Kantonlar, Bosna-Hersek Federasyonu içerisinde oluşturulmuştur. Oluşturulan 10 Kanton da Hırvat ve Boşnak nüfusu ayırmak içindir.

Bosna-Hersek'in anayasası niteliğindeki Dayton Anlaşmasında hem federal yapı tarif edilmekte hem de bu iki alt birimin Bosna-Hersek Devleti içindeki konumu tayin edilmektedir. Alt birimler, faaliyetleri Bosna-Hersek Devleti Meclisi tarafından onaylandığı sürece, birer devlet olarak hareket edebileceklerdir. Bosna-Hersek Federasyonu, Bosna-Hersek Devleti'nin genel yönetiminde hem meclisteki sayıda, hem de cumhurbaşkanlığı ve hükümet düzeyinde üçte iki ağırlığa sahip olup, federasyonun yetkisi Boşnak ve Hırvatlar arasında eşit olarak paylaşılmaktadır. Bosna-Hersek Federasyonu her biri kendi hükümetine ve meclisine sahip birer devletçik görünümünde olan 10 kantona bölünmüştür. Her kantonun farklı sayılarda

milletvekilinden oluşan bir parlamentosu, başbakanı ve dolayısıyla da hükümeti bulunmaktadır. Ayrıca her kantonun, Kanton Başkanı da bulunmaktadır. Türkiye üzerinden bir örnekle gidecek olursak; her şehrin bir Cumhurbaşkanı, Başbakanı ve hükümeti bulunmaktadır. Kantonların beş tanesi Boşnak çoğunluğuna, üç tanesi Hırvat çoğunluğuna, iki tanesi de karma nüfus yapısındadır. Kantonlar, federasyon yönetiminin bir alt kademesini oluşturmaktadır. Bosna Hersek Federasyonu'nun ayrıca bir parlamentosu ve hükümeti bulunmaktadır. Federasyon parlamentosu da merkezi devlette olduğu gibi iki kanattan oluşmaktadır. Kanatlardan biri Halk Meclisi, diğeri ise Temsilciler Meclisi'dir. Bosna Hersek Federasyon Hükümeti'nin de bakanlar kurulu ve Başbakanı bulunmakla beraber, Federasyon Başkanı da bulunmaktadır. Bosna Sırp Cumhuriyeti ise merkezi bir yönetime sahiptir.

Bosna-Hersek Devleti dünyanın en karışık idaresinin hüküm sürdüğü devletlerden birisidir. Ülkede üç cumhurbaşkanlığı konseyi üyesi, üç başbakan, 13 hükümet, 16 parlamento, 300'ü aşkın bakan, bunların hepsinin başında ise uluslararası toplum tarafından atanan yüksek bir temsilci bulunmaktadır. Ülkenin her kurumunda üç kurucu unsur olarak tanımlanan Boşnak, Sırp ve Hırvatların temsiline özen gösterilmektedir. Örneğin cumhurbaşkanlığı üçlü bir yapıya sahiptir ve her toplumun temsilcisi ayrı seçilmektedir. Yapılan genel seçimlerde, Bosna-Hersek Cumhurbaşkanlığı Konseyi, Bosna-Hersek Meclisi, Sırp Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Bosna-Hersek Federasyonu Meclisi, Sırp Cumhuriyeti Meclisi ve Bosna-Hersek Federasyonu'ndaki Kanton Meclisleri belirlenmektedir.

Bosna-Hersek Parlamentosu, Milletler Meclisi ve Temsilcilikler Meclisi olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Milletler Meclisinin 5 üyesi Sırp Cumhuriyeti Parlamentosundan, 10' u ise 5'i Hırvat ve 5'i Boşnak olacak şekilde Bosna-Hersek Federasyonu Parlamentosundan seçilmektedir. Milletler Meclisi daha önce Temsilcilikler Meclisinde kabul edilen bir kararı veto etme hakkına sahiptir. Meclisin başkanlığını da Boşnak, Sırp ve Hırvat olmak üzere üç kişi yürütmektedir. Temsilcilikler Meclisi ise 42 delegeden oluşmaktadır. Parlamenterlerin 28'i Bosna-Hersek Federasyonundan, 14'ü ise Sırp Cumhuriyetinden seçilmektedir. Bir kararın bu meclisten geçmesi için en az üçte iki çoğunluk gerekmektedir. Ayrıca iki etnik topluluktan delege sayısının yarısının oylamada bulunması mecburidir. Temsilcilikler Meclisi'nin başında bir başkan ve iki yardımcısı bulunmaktadır. Bu üç kişi de farklı etnik topluluklardan oluşmaktadır.

Bosna-Hersek'in yürütmesi de yasama gibi eşit paylaşım ilkesine dayalıdır. Yürütmenin başı Cumhurbaşkanlığı Konseyi'dir. Konsey üç etnik grubu da temsil edecek şekilde, üç kişiden oluşmaktadır. Konseyin Hırvat ve Boşnak üyesi Bosna Hersek Federasyonu'ndan; Sırp üyesi ise Sırp Cumhuriyeti'nden seçilmektedir. Cumhurbaşkanlığı Konseyi'nin görev süresi dört yıl olarak belirlenmiş durumdadır. Her bir üye sekiz ayda bir görev değişimi yapmaktadır. Toplamda ise bir üye, 16 ay Cumhurbaşkanlığı Konsey Başkanlığı yapmış olmaktadır. Bosna-Hersek'in merkezi devlet yapısında merkezi bir hükümet bulunmaktadır. Bu hükümetin dokuz bakanlığı bulunur. Bu bakanlıklar da etnik gruplara eşit olarak paylaştırılmıştır. Yani Boşnaklar üç, Hırvatlar üç ve Sırplar üç bakanlığa sahiptir. Başbakan dâhil, her bakanın iki yardımcısı bulunmaktadır. Örneğin, bakan Hırvat ise, yardımcıları Boşnak ve Sırp olmak zorundadır.

Dayton Anlaşmasının Olumlu Yanları

Dayton Anlaşması, o günkü şartlar altında tek çözüm olan, birinci amaç olarak savaşı durdurmayı hedeflemiştir ve bu konuda büyük başarı sağlamıştır. Anlaşma, uzun vadede kalıcı barışın ve istikrarın sağlanabilmesi için gereken ortamın oluşturulmasında başarılı sayılabilmektedir. Anlaşma sayesinde Bosna-Hersek, uluslararası alanda tanınmış, sınırları ve toprak bütünlüğü ile bağımsız bir devlet olarak ayakta kalabilmiştir. Diğer taraftan Tito Yugoslavya'sı içinde 1969 yılında "Müslümanlar" adı altında kurucu unsur olarak tanınan Boşnaklar, Dayton Anlaşması'nın oluşturduğu Bosna-Hersek Anayasasında gerçek isimleriyle "Boşnaklar" şeklinde ayrı bir millet olarak tanınmışlardır.[6] Özellikle Boşnak topraklarında hak iddia eden ve Boşnakları ayrı bir etnik unsur olarak tanımayıp görmezden gelen Hırvatlar ve Sırplar için anlaşma büyük bir yenilgi olarak kabul edilmektedir. Yaşanan kanlı savaşın sonunda barış ortamının oluşturulmasının oldukça zor olduğu gerçeği dikkate alındığında, Dayton Anlaşmasına hangi düşünceyle bakılırsa bakılsın, anlaşmanın Bosna-Hersek'in günümüze kadar olumlu bir gidişat içerisinde olmasını sağladığı anlaşılmaktadır. Ülke içerisinde hareket özgürlüğünün tekrar sağlanabilmesinin önünü açan Dayton Anlaşmasının, etnik kimlikler arasında ki ilişkiler temkinli olsa bile, farklılıklar arasında bir arada yaşama iradesinin oluşmasına yönelik amacına - yavaş ilerlemesine rağmen - adım adım yaklaştığı gözlemlenebilmektedir.

[6] Cemile Haliloviç, a.g.e., s.65.

Dayton Anlaşmasının Yapısal Sorunları ve Olumsuz Görülen Yanları

Dayton Anlaşması, imzalanmasını takip eden süreçlerde, Bosna-Hersek'in konu olduğu sayısız tartışmada, en önemli konu başlıklarından birisi olmuştur. Dayton Anlaşması için yapılan eleştirilerin çıkış noktasının iki farklı temel yaklaşıma dayandığı görülmektedir. Bunlardan ilki, Dayton Anlaşmasının ortaya koyduğu devlet yapısının, Bosna-Hersek'i hiçbir zaman egemen bir devlet olarak var edemeyeceği düşüncesidir.[7] Diğer eleştirel bakış açısı ise Bosna-Hersek'in bütünlüğünün yaşatılabilmesi için Dayton Anlaşmasının yetersiz kaldığı ile ilgilidir.[8] Bu iki farklı görüşün Dayton Anlaşması üzerine yapılan tartışmalar zemininde günümüze kadar süregeldiğini ifade etmek gerekmektedir.

Dayton Anlaşmasının tartışmalara zemin hazırlayan en önemli iki yönünden ilki, anlaşmanın etnik bölünmüşlüğü meşrulaştırıp kurumsallaştırmasına yönelik eleştiriler çerçevesinde yaşanmaktadır. Bosna-Hersek devleti özü itibariyle, etnik bölünmüşlüğe uğratılmıştır. Kâğıt üzerinde varmış gibi görünen ve Boşnak, Hırvat ve Sırp işbirliğini esas alan aslında cılız yetkilere sahip, uluslararası denetim altında tutulan bir devlet haline getirilmiştir. Anlaşma ile devlet toprakları hem hukuken hem de fiilen bölünmüştür. Bu etnik temelli yapı çok ciddi eleştirilere neden olmaktadır.

İkincisi ise savaş suçlularının masumlaştırılmasına yönelik ortaya koyduğu sonuçlara ilişkin eleştiriler etrafında gerçekleşen tartışmalardır. Sırpların kanla, terörle ve etnik temizlik yoluyla ele geçirdikleri topraklar, bu anlaşmayla esas sahiplerine verilmemiştir. Anlaşmanın, isyankâr Sırp güçlerini cezalandırmak yerine barış masasında temsillerini sağladığı ve kendi devletlerini kurma imkânı vererek onları ödüllendirdiği iddia edilmiştir.[9] Dayton Anlaşması, medeni dünyada kaba gücün yerini hak ve hukukun yer alması çalışmalarının henüz istenen ölçüde gerçekleşmediğini göstermiştir. Çünkü bu anlaşma bir bakıma güçlü olan haklıdır söyleminin hala geçerli olduğunu göstermiştir. Sırbistan'ın ve Bosnalı Sırpların uluslararası hukuku hiçe sayarak Boşnakların topraklarının önemli bir bölümünü işgalleri görmezlikten gelinmiştir. Anlaşma ile ülke nüfusunun yüzde 30,78'ini oluşturan Sırplara, Bosna-Hersek

[7] Adam Garfinkle, "A Dayton Relationship," American Spectator, 1996, Vol.29, No. 2, pp. 55.
[8] Susan L. Woddward, "Bosnia after Dayton: Year Two," Current History, 1997, Vol.96, No.608, pp. 7.
[9] Marshall F. Harris, "Clinton's Debacle in Bosnia," Bosnian Report, No. 16, July-October 1996.

topraklarının yüzde 49'u bırakılmıştır. Richard Halbrooke, Sırp kesimini cumhuriyet adı ile tanımış olmalarının Dayton'un en önemli kusurlarından birisi ve Sırp tarafına verilen büyük bir ödün olduğunu açıkça ifade etmiştir.[10] Toprakların yüzde 51'ine sahip Bosna-Hersek Federasyonunda, nüfusun yüzde 22,4'ünü oluşturan Hırvatlara, nüfusun yüzde 70,04'ünü oluşturan Boşnaklara göre sayılarının az olmasına rağmen federasyonda aynı oranda, ülke genelinde ise üçte bir oranında yönetimde söz hakkı verilmiştir.

Dayton Anlaşmasının ortaya koyduğu yapı, sürekli Sırbistan ile birleşmek isteyen Sırpların ve Hırvatistan devletinin etkisi altında olan Hırvatların, Bosna'da merkezi kurumların oluşturulabilmesi ve bunların görevlerini güçlü ve etkili bir şekilde ifa etmelerinin sağlanabilmesi için gayret göstermemelerine sebep olmaktadır. Bağımsız bir cumhuriyet gibi hareket eden Sırp Cumhuriyeti yöneticilerinin sık sık ifade ettiği ayrılıkçı söylemler ve Bosna Sırp Cumhuriyetini ayrı bir devlet olarak kabul etmeleri, Bosna Sırp Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Milorad Dodik'in bir devlet olarak Bosna-Hersek'in kendilerine dayatılmış olduğunu ifade etmesi[11] ve Bosna'daki Hırvatların kurdukları milliyetçi partilerin üçüncü bir entite olma yönündeki istemleri, Bosna-Hersek Devletinin bölünme riskini canlı tutmaktadır. Savaş öncesi Anayasal kurumların oluşturduğu cumhuriyet ile Dayton Anlaşmasının ortaya koyduğu anayasal yapı arasında benzerliğin olmayışı devletin sürekliliğini sonlandırdığı düşünülmektedir. Anayasal anlamda ortaya konulan yapının savaş öncesi sistem ile bağdaşmadığı ve devletin sürekliliğinden bahsetmenin imkânsız olduğu ortaya çıkmıştır.[12] Anlaşma ülkenin her kurumunda üç kurucu unsur olarak Boşnak, Sırp ve Hırvatları tanımlamakta ve onların temsiline özen göstermektedir. Bu etnik temelli yapının, ortak devlet kurumlarının oluşturulmasını engellediği ve etnik olmayan kimliklerin temsilini gerçekleştiremediği söylenmektedir. Bu durum, yapının ortak devlet kurumları ve etnik olmayan kimlikler konusunda zayıflığına işaret edilmiştir.[13]

Dayton anlaşmasının ortaya koymaya çalıştığı federal yapı, günümüzde karşılaştığımız federal devletlere benzememektedir. Normalde, federal devletlerin merkezi otoritelerinin alt

[10] Cemile Haliloviç, a.g.e., s.59.
[11] Zulfi Karpasic, "Chained Bosnia", Bosnian Institute, Zurich, 1995, pp.160.
[12] Laurent Pech, "The international guarantee of the Constitution of Bosnia and Herzegovina", French Journal of Constitutional Law, 2000, 42, pp. 423.
[13] Susan L. Woddward, a.g.e., pp. 608.

birimler arasındaki uyuşmazlıkları yasalarla çözme yetkisi bulunmaktadır ve devletin birliği ortaya çıkan farklılıklara rağmen bir şekilde korunmaktadır. Bosna-Hersek'in hukuksal yapısı ise bu konuda zayıftır. Hatta bazı konularda entiteler ve kantonlar merkezi devletten daha güçlü durumdadır. Ülke, entiteler ve kantonlardan oluşan alt birimlerin, "egemenliğin" özelliklerini bünyelerinde barındırmaları, birliğin nasıl sağlanabileceği tartışmasına zemin hazırlamaktadır.[14] Bosna-Hersek Meclisi'nin her iki kamarasında bir kararın nasıl alınacağını düzenleyen anayasanın 4. Maddesinin 3. Fıkrasında "Bosna-Hersek Vatandaşı" anlayışından ziyade, entitelere üstünlük tanınmaktadır.[15] Şöyle ki, meclisten bir kararın çıkartılabilmesi için her entiteden gelen milletvekillerinin belli yüzdesinin o karara onay vermesi gerekmektedir. Entitelerden devlet düzeyindeki kurumlara daha çok yetkinin devredilmesini özellikle Sırp Cumhuriyeti yetkilileri engellemiştir.[16]

Bosna-Hersek'in çok başlı yapısı karar alma süreçlerini olumsuz yönde etkilemektedir. Parlamentodan basit bir karar çıkarma işlemi bile aylarca sürebilmektedir. Anlaşma ile yapılandırılan devlet açık bir şekilde verimsiz bir şekle bürünmektedir. Devletin sahip olduğu yapı yasama sistemini işlevsizleştirmiş, devleti çok başlı bir idari karmaşaya çevirmiştir.[17] Çünkü bir karar alındığında hem Boşnak hem Sırp hem de Hırvat makamlarınca onaylanması gerekmektedir. Bunun temel sebebi birleşik bir Bosna-Hersek Devleti siyasi yapılanmasının oluşturulamamasıdır. Boşnaklar ve Hırvatlar bir federasyon çatısı altında birleştirilmeye çalışılırken, Sırpların bir cumhuriyet olarak onaylanması önemli bir çelişkiyi ortaya çıkarmaktadır.

Devlet düzeyindeki meclis yapısına bakıldığında, entite meclislerine kıyasla daha önemsiz olduğu anlaşılmaktadır. Meclisin yapısı da insan haklarını ihlal eden düzenlemeler içermektedir. Sırp Cumhuriyetinde yaşayan Boşnak ve Hırvatlar veya Bosna-Hersek Federasyonunda yaşayan Sırplar Milletler Meclisine seçilememektedir. Dolayısıyla, aslında yurttaşların eşitliği ülkenin tüm

[14] Said Hamdouni, "The Dayton Accords and the status of Bosnia and Herzegovina", International Studies, 1998, 29/1, pp. 63.
[15] Ivan Lovrenovic, "Bosnia, King of the Century", Zagreb, 1996, pp.184.
[16] Kukic S. Kozul, "State and Nations, Bosnia and Herzogovina", Mostar- Sarajevo, 1999, pp. 139.
[17] Peter Gerard, "Constitutional News in Eastern Europe", French Journal of Law Constitutional, 1995, 24, pp.863.

topraklarında sağlanmış değildir.[18] Dayton Anlaşmasının ortaya koyduğu anayasaya göre Boşnaklar, Hırvatlar ve Sırplar bir arada değil, sadece yan yana yaşamakta, anayasanın ülkede yaşayanlara Bosna-Hersek vatandaşı yerine entite vatandaşı muamelesi yaptığı anlaşılmaktadır. Bosna-Hersek'i oluşturan Bosna-Hersek Federasyonu ile Sırp Cumhuriyeti, kendilerine has siyasi kurumlarıyla, farklı sistemleriyle ve bağımsız devletlere özgü diğer kurumlarıyla adeta aynı devlet içinde iki küçük devlet haline gelmiştir. Bosna-Hersek'in Dayton ile ortaya konulan anayasa çerçevesinde tek bir birimmiş gibi görünse de ortaya çıkan fiili durumda iki farklı birim olduğu anlaşılmaktadır.[19] Bosna-Hersek Federasyonu on kantona bölünmüş, Hırvatların kontrolündeki kantonlarda ise Hırvatlar neredeyse bağımsız bir yönetim oluşturmuştur. Sistemin sahip olduğu bu karmaşık yapı ülkede tek devlet sisteminden ve tek egemenlikten bahsedilebilmesini engellemektedir.

Bosna Hersek Yüksek Temsilciliği

Bosna-Hersek'teki tüm kurum ve kuruluşların başında Yüksek Temsilcilik bulunmaktadır. Bosna-Hersek'te uluslararası himaye yönetiminin başı olan Yüksek Temsilcilik Kurumu (YTK), Dayton Anlaşması'nın uygulanmasını denetleyen en etkili makamdır.[20] Sınırsız yetkilere sahip olan Yüksek Temsilci, başkent Saraybosna'da bulunmakta ve Avrupa Birliği tarafından atanmaktadır. Oluşturulduğu 1995 yılından beri Bosna-Hersek'te pek çok kanunun çıkarılmasını ve uygulanmasını bu kurum üstlenmiştir. Hayata geçirilen reformların çoğu Yüksek Temsilcilik Ofisinin dayatması ile mümkün olabilmiş, Bosna-Hersek'teki tıkanıklıkların giderilmesinde önemli roller oynamıştır. Bosna'daki barışın korunması, etnik gerginliğin hafifletilmesi, ülke çapında hareket özgürlüğünün sağlanması, mültecilerin bir kısmının geri dönmesi, gayrimenkullerin sahiplerine geri verilmesi gibi konularda önemli adımlar atmıştır.

Farklı etnik ve siyasal aktörler arasında denge kurması ve ılımlı siyasetçilerin de yolunu açması en etkili olduğu faaliyet alanını oluşturmaktadır.[21] Bu faaliyetlerini gerçekleştirirken yerel

---

[18] Nicolas Maziau, "Constitutional control of the constitutions of Bosnia and Herzegovina", Commentary on decisions of the Constitutional Court, Case no 5/98, Alija Izzetbegovic, Constitutional Law Review, 2001, No.45, pp. 207.

[19] "The Disunited State of Bosnia," The Economist, Vol. 343, No. 8023.

[20] Cemile Haliloviç, a.g.e., s. 60.

[21] Branko Manula, "Case of Yugoslavia" Podgorica, CDI, 2000, pp. 105.

görevlileri dahi görevlerinden uzaklaştırmıştır. 2003 yılında Bosna'da birleşik bir silahlı kuvvetler komutasının oluşturulmasına yönelik reformları destekleyen Yüksek Temsilcilik ülkede ayrı bir komuta yapısı oluşturan Sırp Cumhuriyeti Yüksek Savunma Konseyini lağvetmiştir. Diğer taraftan Yüksek Temsilcinin, Cumhurbaşkanını dahi görevden alabilme yetkisi Bosna-Hersek'in aslında Bosnalılar tarafından değil, Avrupa Birliği tarafından yönetildiğinin en somut göstergesidir. Yüksek Temsilcilik, devlet egemenliğini gerçekleştirebilmek için bu ülkenin egemenliğinin önemli bir bölümünü elinde tutmaktadır.[22] Bu yapı da Bosna-Hersek'te egemenlik paradoksu oluşturmaktadır.

Yüksek Temsilciliğin rolü ve elinde bulundurduğu güç çoğu zaman sert tartışmalara neden olmuştur. Savaş sonrası dönemde Dayton öncesi eski anayasal yapıyla bir süreklilik içermeyen zayıf devlet kurumları Yüksek Temsilcilik ile artan uluslararası müdahaleler sebebiyle daha da işlevsiz hale gelmiştir. YTK'nun bu sorunlu yapısı uluslararası memurlar tarafından bile eleştirilmektedir. Örneğin üst düzey bir İnsan Hakları yetkilisi YTK'nun yeni bakanlıklar yaratmaya kadar giden bir yürütme gücü olduğunu saptayarak bunların yerel güçlerin katılımı olmadan yapıldığının altını çizmektedir.[23] Bununla birlikte Yüksek Temsilcinin seçim ile görevlendirilmiş olmaması, sahip olduğu karar mekanizmasının standart bir şekle tabi olmayan ve şeffaflık içermeyen yetkilerle donatılmış olduğu iddiası, ülkenin siyasi yaşamını anlamsızlaştırdığı tartışmalarıyla birlikte iddia edilmektedir. Demokrasinin işletilmeye çalışıldığı Bosna-Hersek'te, meşruiyetini halktan almayan bu yapının halk tarafından denetiminin yapılabilmesi imkânsız gözükmektedir.

Sonuç

Dayton Anlaşmasının birinci amacı savaşı sona erdirmek ve varlığını bağımsız olarak sürdürebilen bir Bosna-Hersek'i inşa etmeye çalışmaktı. Savaşı sonlandıran anlaşma devletin bağımsızlığının sağlanabilmesi ve etkin bir şekilde yönetilebilmesi konularında aynı başarıyı sağlayamamıştır. Anlaşmanın ortaya koyduğu idari yapının egemenlik konusunda önemli

[22] Christophe Solioz, "Quest for sovereigtny: Bosnia and Herzegovina's challenge", Helsinki Monitor, 2003, No. 2, pp. 149.
[23] İnan Rüma, "Uluslararasi Toplum Ve Egemenlik: Bosna Hersek Örneği", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 63-1, s. 238

eksiklikler içerdiği, hatta Bosna-Hersek'in başarısız devlet olarak anılmasına neden olduğu, bu çalışmada varılan en önemli sonuçlardan birisidir. Bu başarısızlığın en temel nedeni, anlaşmanın ortaya koyduğu etnik bölünmüşlüğe dayalı siyasi yapılanmadır. Savaş öncesi var olan devlet kurumlarını savaş sonrası siyasi sisteme taşıyamayan anlaşma, Yüksek Temsilcilik Kurumu ile de zaten önemli sorunlar içeren devlet egemenliğini daha da başarısız bir başlık haline getirmiştir. Bosna-Hersek siyasetinin önemli bir parçası haline gelen ve seçilmemiş, atanmış bir uluslararası memurun yönetimindeki denetlenemeyen ve şeffaf çalışmayan bir kurumun ulusal siyasete böylesine dahlinin olduğu bir siyasi yapının ortaya koyabileceği egemenliğin varlığından bahsedebilmek elbette çok kuşkuludur. YTK'nun sahip olduğu, devletin siyasi yapısına yönelik müdahale yetkisi, her ne kadar ülkenin bütünlüğünün sağlanabilmesi noktasında vazgeçilemez görünse bile; uluslararası müdahale merkezi haline gelen YTK, egemenliğin kullanılabilmesinin en temel şartlarından birisi olan ulusal karar alma süreçlerini ve ulusal kurumların önemini azaltmaktadır. Dolayısıyla Dayton Anlaşmasının ortaya koyduğu siyasi yapı ve YTK, Bosna-Hersek denilen ülkenin egemenliğini yıpratarak meşruiyetini zedelemektedir. Başarısız devlet olarak adlandırılan Bosna-Hersek'in mevcut durumu düzelterek egemenlik konusundaki başarısızlığının ortadan kaldırılabilmesi için atılması gereken ilk adım; devletin uluslararası müdahaleye maruz kalmasına neden olan YTK'nu Bosna-Hersek'e dayatan Dayton Anlaşmasının güncellenmesi olacaktır.