

BOSNA-HERSEK'TE BARIŞI UYGULAMA KONSEYİ İLE YÜKSEK TEMSİLCİLİK OFİSİ NEDEN DEVAM ETMELİDİR?

Teoman Ertuğrul TULUN

Analist

Analiz No : 2021 / 16

26.04.2021

Giriş

Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyetinin dağılmasını takiben, Bosna-Hersek 1992 yılında düzenlenen bir referandum ile bağımsızlığını kazanmıştır. Boşnaklar, Bosnalı Hırvatlar ile Bosnalı Sırplar, Bosna-Hersekteki savaşın başlıca taraflarıdır. Savaş 100,000den fazla can kaybına, yüzbinlerce kişinin yaralanmasına ve milyonlarca kişinin mülteci konumuna düşmesine sebep olmuştur. Dört yıl süren acımasız savaş ABDde, 21 Kasım 1995 tarihinde Daytonda mutabık kalınan ve paraflanan anlaşma ile sona ermiştir. ABDnin önderliğinde ve uluslararası toplumun kolaylaştırıcı rolü sayesinde anlaşmaya varılabilmiştir. Bu bağlamda, Bosna-Hersekte Barış İçin Genel Çerçeve Anlaşması (BGÇA), Bosna-Hersek Cumhuriyeti, Hırvatistan Cumhuriyeti ile Yugoslavya Federal Cumhuriyeti tarafından, onbir eki ile birlikte, 14 Aralık 1995 tarihinde resmen Pariste imzalanmıştır.[1] Bosna-Hersek iki Oluşumdan (Entite) müteşekkildir: Bosna-Hersek Federasyonu ve Republika Srpska.

Bosna-Hersek Anayasası, BGÇAna 4 Nolu Ek olarak dâhil edilmiştir. Anayasa, Boşnaklar, Hırvatlar ve Sırplardan oluşan üç kurucu halk arasında eşit güç paylaşımı öngörmüştür. Anayasa çerçevesinde Bosna-Hersek için oluşturulan özgün devlet yapısı, üç kurucu halk arasındaki hassas dengelere dayanmaktadır. Bu devlet yapısı, düzgün bir biçimde çalışması oldukça zor karmaşık süreçler ve mekanizmalar içermektedir. Bu nedenle, BGÇAnın sivil sorunlarında çözüm yetkisine sahip bir Yüksek Temsilcinin atanması öngörülmüştür. Bu çerçevede, BGÇAnın 10uncu Eki (Barışın Tesisinin Sivil Uygulama Anlaşması) Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararları ile tutarlı biçimde atanacak bir Yüksek Temsilcinin belirlenmesini öngörmüştür. 10 Nolu Ekin V. Maddesiyle, Yüksek Temsilciye (YT) Barışın Tesisinin Sivil Uygulama Anlaşmasının yorumlanması konusunda nihai otorite yetkisi verilmiştir. Ayrıca, 10 Nolu Ekte Madde II (1) (d), Yüksek Temsilciye sivil uygulama alanında herhangi zorlukta aracılık yapma yetkisi tanımaktadır. 10 Nolu Ekte Madde 2de yer alan taraflar atanacak Yüksek Temsilcinin belirlenmesinin Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararları ile tutarlı olmasını talep etmektedir ifadesinin altı

çizilmelidir. Bu Ekin tarafları, Bosna-Hersek Cumhuriyeti, Hırvatistan Cumhuriyeti, Yugoslavya Federal Cumhuriyeti, Bosna-Hersek Federasyonu ve Republika Srpskadır.

Barışı Uygulama Konseyi, onun Yönlendirme Kurulu ve Yüksek Temsilcinin Bonn Yetkileri

BGÇAnın imzalanmasını takiben, 8-9 Aralık 1995 tarihinde anlaşmanın sürdürülebilirliğini temin etmek amacıyla Londrada bir Barışı Uygulama Konferansı düzenlenmiştir. Konferansın sonunda, bir Barışı Uygulama Konseyinin (BUK) kurulması kararlaştırılmıştır. BUK, onu farklı yollarla destekleyen 55 ülke ve kuruluştan oluşmaktadır.[2] Ayrıca gözlemci ülkeler mevcuttur. Londra Barışı Uygulama Konferansı, ayrıca BUKnin Yönlendirme Kurulunu, BUKin icra organı olarak Yüksek Temsilcinin başkanlığı altında çalışacak şekilde kurmuştur. Yönlendirme Kurulunun üyeleri Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, Rusya, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri, Avrupa Birliği Başkanlığı, Avrupa Komisyonu ve Türkiyeden oluşmaktadır (İslam Konferansı Teşkilatı'nı temsilen).

BUK, 1997 yılında Bonnda düzenlenen toplantısında, Yüksek Temsilcinin, gerekli gördüğünde bağlayıcı kararlar alarak zorlukların çözümünü kolaylaştırmak için BGÇAnın Sivil Uygulama İlişkin Anlaşmasının yorumlanmasında nihai yetkisini kullanma niyetini memnuniyetle karşılamıştır. Yukarıda belirtildiği üzere, nihai yetki terminolojisi 10 Nolu Ek Madde Vde yer almaktadır. Bu doğrultuda, 9-10 Aralık 1997 tarihinde Bonnda düzenlenen Barışı Uygulama Konferansı Sonuçlarında, paragraf XI.2de, Yüksek Temsilcinin aşağıdaki bağlayıcı kararları alabileceği belirtilmiştir:

- tarafların anlaşmaya varamadıkları durumlarda uygulanacak geçici tedbirler. Bu tedbirler, Cumhurbaşkanlığı veya Bakanlar Kurulu tarafından ilgili konuda BGÇAna uygun karar alınana kadar yürürlükte kalacaktır.
- BGÇAnin, Bosna-Hersek ve Oluşumlarında uygulanmasını ve ortak kuruluşların düzenli şekilde faaliyette bulunmasını sağlayacak diğer tedbirler. Bu tedbirler geçerli sebep olmaksızın görüşmelere katılmayan ya da Yüksek Temsilci tarafından BGÇA yasal taahhütlerini veya uygulama koşullarını ihlal etmiş olduğu belirtilen devlet memurları veya yetkililerine karşı eylemleri de kapsayabilir.[3]

Yukarıdaki bahsi geçen tedbirler, geçmişte farklı Yüksek Temsilciler tarafından sıkça kullanılmıştır. Bu yetkinin kullanılması, kısaca Bonn Yetkileri olarak adlandırılmaktadır. Hukuki açıdan doktrinde kapsamlı şekilde tartışılıp eleştirilen bu yetkilerin, *kendine özgü* (sui generis) olduğuna şüphe yoktur. Bu yetkileri, olağanüstü koşullarda, uluslararası barış ve güvenliğe katkı sağlamak amacıyla olağanüstü yöntemlerin kullanılmasının bir örneği olarak görmek mümkündür. Yüksek Temsilcilik Ofisinin (YTO), BUKnin bir alt kuruluşu olmaması dolayısıyla, BUKnin YTOne böylesi yetkileri veremeyeceğini ileri süren haklılık payı bulunan hukuki görüşler mevcuttur. Bu yetkiler konusundaki BUK kararlarından Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararlarında söz edildiği için, bu yetkileri, BM Şartının 7. Bölümü ile bağdaştıran görüşlerin yanısıra bu yaklaşımı ağır biçimde eleştiren görüşlerde bulunmaktadır. Bu hususta birçok Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi kararında yer alan birbirine benzeyen ifadelerin genel bir örneği aşağıda sunulmaktadır:

> 4. Barış Anlaşmasının uygulanmasını gözleme ve tarafların Barış Anlaşmasını uygulamasına katkıda bulunan sivil kuruluşlar ile ajansların faaliyetlerine rehberlik ve koordinasyon sağlama sürekli rolüne olan tam desteğini vurgulamakta, Barış Anlaşmasının 10 Nolu Ekinde Yüksek Temsilcinin Barış Anlaşmasının sivil uygulamasının yorumlanması alanında nihai yetkili olduğunu ve anlaşmazlık halinde, Barışı Uygulama Konseyinin 9-10 Aralık 1997 tarihinde Bonnda belirttiği üzere, kendisinin anlaşmazlık durumunda meselelerde yorum yapıp, tavsiyelerde bulunup, gerekli gördüğü takdirde bağlayıcı kararlar alabileceğini yeniden teyit etmektedir.[4]

2006dan bu yana YTOni kapatmaya yönelik başarısız girişimlerin nedenleri

BUKnin geçmiş çabaları incelendiğinde, Bosna-Hersekin Avrupa-Atlantik kuruluşlar ile bütünleşmesinin ve bu amaçla ülke yönetimi tarafından gerekli reformların yerine getirilmesinin uluslararası toplumun ana hedefleri olduğu görülecektir. Bu çerçevede, BUK Yönlendirme Kurulu Siyasi Direktörleri 22 Haziran 2006 tarihinde Saraybosnadaki toplantısında BUK, Bosna-Hersekin kendi meselelerinde tam sorumluluk almasının herkesin yararına olacağı konusunda anlaşmıştır. Bu doğrultuda, YTOnin 30 Haziran 2007de kapatılması hazırlıklarına hemen başlanmasına karar verilmiştir. Yönlendirme Kurulu ayrıca, Bosna-Hersek ile bölgedeki genel durumu göz önünde bulundurarak, 2007 yılı başlarında YTOnin kapatılmasını değerlendirip onaylamayı kabul etmiştir. Ayrıca Yönlendirme Kurulunun sonradan bu şekildeki kapatılmanın onayını BM Güvenlik Konseyinden alması kararlaştırılmıştır.[5] Ancak, Bosna-Hersekte meydana gelen olumsuz gelişmeler sebebiyle, bu karar yürürlüğe girememiş ve yeni bir kararın 2008de alınması gerekmiştir. Bu bağlamda, 19 Kasım 2008 tarihinde Brükselde düzenlenen BUK Yönlendirme Kurulu Siyasi Direktörler toplantısı sonrasında yayınlanan açıklamada, YTOnin belirlenen reformlar gerçekleşmediği sürece kapatılamayacağı açıklanmış ve Bosna-Hersekin anayasal düzenine ve özellikle Bosna-Hersekin egemenliği ile toprak bütünlüğüne veya Bosna-Hersek Anayasasına göre altındaki iki oluşumdan biri olarak Republika Srpskanın varlığına karşı sıklıkla ortaya çıkan meydan okumaların kabul edilemez olduğu vurgulanmıştır.[6] Böylesi ayrılıkçı tehditlerin Republika Srpska yönetiminden geldiğinin altı çizilmelidir. Aşağıda bahsedilen BUK Bildirisinin son paragrafı bu tehditlere karşı sert bir cevap niteliğindedir:

> Bosna-Hersek, toprak bütünlüğü BGÇA tarafından garanti edilen ve egemenliği uluslararası toplum tarafından tanınan bir devlettir. Yönlendirme Kurulu, Uluslararası Toplumun zararlı eğilimlere karşı gelmek için gerekli vasıtaları elinde bulundurmakta olduğunun ve BGÇAnı ülke içinden veya dışarıdan baltalama girişimlerine izin vermeyeceğinin altını çizmektedir. YTO, BGÇAna tam saygıyı sağlamaya, hedefler ve koşullardaki ilerlemeyi gözlemeye devam edecek, BUK Yönlendirme Kurulu devamlı olarak durum değerlendirmesini yapacaktır.

Bosna-Hersekin istikrarında kayda değer gelişme olduğu veya 2008den bu yana geçen neredeyse on-üç yıl sonra ülkenin toprak bütünlüğü ve egemenliğine karşı tehditlerin azaldığı söylenemez. Bu durumun en son örneklerinden biri, kendi kaderini tayin hakkı ile NATO üyeliği konusunda Republika Srpska Ulusal Meclisinin 2019un sonunda aldığı

karardır. Bu bağlamda basın haberine göre, bahsi geçen meclis tarafından alınan bazı kararlar Republika Srpskanın, kendi kaderini tayin hakkını ve NATOya katılıma muhalefetini teyit etmiş; Bosna-Hersekin NATOya katılım için şiddet içeren girişimi durumunda, Republika Srpskanın, halkın Cumhuriyetin herhangi bir askerî ittifaka üyeliği konusunda karar vermesi için referandum düzenleyeceğini[7] vurgulamıştır. Bu ayrılıkçı karara karşılık olarak, BUK Yönlendirme Kurulu üyesi Büyükelçiler, 13 Kasım 2018 tarihinde bir açıklamada yapmış; diğerlerinin yanısıra, Bosna-Hersekin egemenliği, anayasal sistemi ile toprak bütünlüğüne dair aşağıdaki önemli hususların altını çizmiştir:

- Bosna-Hersek 1992 yılında bir egemen ülke olarak tanınmış ve Dayton Barış Anlaşmasının imzalanmasıyla iki Oluşumdan meydana gelen bir Devlete dönüşmüştür. Republika Srpska Ulusal Meclisi Kararları bu gerçeklerle çelişmektedir.
- Bosna-Hersek egemendir ve Bosna-Hersek Anayasası, Oluşumların egemenliği ne cevaz vermemektedir ki, bu Oluşumlar sadece Bosna-Hersek Anayasasından ötürü yasal olarak mevcuttur. Bu durum, Bosna-Hersek Anayasal Mahkemesi tarafından birçok vesile ile teyit edilmiştir.
- Republika Srpskanın ayrılma hakkı bulunmamakta olup, Bosna-Hersekin toprak bütünlüğünü, siyasi bağımsızlığını ve egemenliğini tanıyan Dayton Barış Anlaşması çerçevesinde faaliyetini sürdürmektedir.
- Republika Srpska, Dayton Barış Anlaşması uyarınca Bosna-Hersek kurumlarının kararlarına uymak ve Bosna-Hersekin uluslararası yükümlülüklerini yerine getirmesini teminen, Bosna-Hersek hükümetine gerekli tüm desteği sağlamak ile yükümlüdür.[8]

BUK Yönlendirme Kurulunun bir üyesi olarak Türkiye, bu açıklamanın tarafıdır. Ancak, Yönlendirme Kurulunun üyesi olan Rusya açıklamada yer alan bir dipnotla, açıklamaya katılmadığını duyurmuştur. Rusyanın bu tutumunun, Bosna-Hersekteki gelişmelerin geleceği açısından önem taşıdığını söylemek mümkündür.

Önümüzdeki dönemde Bosna-Hersekte neler olabilir?

2009dan bu yana Bosna-Hersekte Yüksek Temsilci olarak görev yapan Avusturyalı diplomat Valentin Inzkonun önümüzdeki dönemde görev süresini tamamlaması beklenmektedir. Basın haberlerine göre, Almanya, Hristiyan Sosyal Birliği milletvekili, eski Savunma Bakanlığında devlet bakanı ve eski tarım bakanı olan Christian Schmidti bir sonraki Yüksek Temsilcilik Ofisi başkanı olarak aday göstermeyi düşünmektedir.[9] Almanyanın bu görev için güçlü bir aday gösterme fikrinin, Bosna-Hersekteki olumsuz gelişmelerin ciddiyetini kavramasından kaynaklanıyor olması kuvvetli bir ihtimaldir.

Basın haberlerine göre, BUK Yönlendirme Kurulunda senelerce Rusyanın temsilcisi olarak görev yapmış eski Bosna-Hersek Büyükelçisi, şimdi Rusyanın Belgrad Büyükelçisi olan Botsan Kharchenko, basına yeni bir Yüksek Temsilcinin atanması değil, Yüksek Temsilcilik Ofisinin kapatılması tartışılmalıdır açıklamasında bulunmuştur. Ayrıca Moskova yeni bir Yüksek Temsilcilik Ofisi başkanının atanması girişimlerini uygun bulmamıştır ifadesinde ve Rusyanın veto yetkisine sahip olduğu BM Güvenlik Konseyinin kararı ve onayı olmadan

Yüksek Temsilci atanması mümkün değildir hatırlatmasında bulunmuştur.[10] Benzer şekilde, Republika Srpska parlamentosu yakın zamanda Yüksek Temsilci Ofisinin kapatılması çağrısında bulunmuştur. Haberlere göre, Bosna-Hersek Cumhurbaşkanlığının Sırp üyesi Milorad Dodik, parlamento konuşmasında aşağıdaki açıklamada bulunmuştur:

> Savaştan sonra yirmi-altı yıldır, himaye altında bir devlet konumunda yaşamaktayız. Baş etmeye çalıştığımız sorunların çoğu, Yüksek Temsilcilerin ve sözde uluslararası toplumun faaliyetlerinden kaynaklanmaktadır. Yüksek Temsilci Ofisinin kapatılmasının ve Bosnanın geleceğine ve işleyişine dair sorumluluğun Bosna halkının münhasır yetkisine bırakılmasının zamanı gelmiştir.[11]

Yukarıda özetlenen gelişmeler, önümüzdeki dönemde Rusyanın, Bosna-Sırp yönetiminin desteğini alarak, BUKnin yetkilerini bertaraf etmeye ve Yüksek Temsilci Ofisini kapatmaya çalışacağına işaret etmektedir. Böylesi bir oyun planında Rusyanın, BM Güvenlik Konseyi üyeliğini bir koz olarak kullanma girişiminde bulunacağı anlaşılmaktadır.

Bu endişe verici gelişmeler göz önüne alındığında, Bonn Yetkileri dahil BUKnin yetkilerinin, devam ettirilmesinin, Bosna-Hersekin egemenliği ve toprak bütünlüğünün anayasal çerçevede korunması için gerekli olduğunu ileri sürmek mümkündür. Bu kapsamda, BUK Yönlendirme Kurulunun bir üyesi olan Türkiyenin, Bosna-Hersek ile müstesna bağları olan bir Balkan ülkesi olarak, Yüksek Temsilcilik Ofisinin devamı konusundaki kararların şekillendirilmesinde etkili olmak konusunda hem kabiliyeti hem de sorumluluğu vardır. Bu süreçte Türkiye, geçmişte yapmış olduğu gibi, Bosna-Hersekin egemenliğini ve toprak bütünlüğünü sadakatle savunup Bosna-Herseki bölme yaklaşımlarına güçlü bir biçimde karşı çıkmalıdır.

Fotoğraf: Balkan Insight

**Bu Analiz yazısının aslı İngilizce olarak kaleme alınmıştır. AVİM Çevirmeni Ahmet Can Öktem makalenin tercümesine katkı sağlamıştır.

[1] Madeleine Albright, Letter Dated 29 November 1995 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary-General (United Nations, 30 Kasım 1995), 29, A/50/790- S/1995/999, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/BA_951121_DaytonAgreement.pdf .

[2] PIC Members and Participants: Albania, Austria, Belgium, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Canada, China (resigned in May 2000), Croatia, Czech Republic, Denmark, Egypt, Federal Republic of Yugoslavia (now the republics of Serbia and Montenegro), Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Japan, Jordan, Luxembourg, Malaysia, Morocco, Netherlands, North Macedonia, Norway, Oman, Pakistan, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Saudi Arabia, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, Ukraine, United Kingdom and United States of America; the

High Representative, Brcko Arbitration Panel (dissolved in 1999 after the Final Award was issued), Council of Europe, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), European Commission, International Committee of the Red Cross (ICRC), International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), International Monetary Fund (IMF), North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), United Nations (UN), UN High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UN Transitional Administration of Eastern Slavonia (UNTAES; disbanded in January 1998) and the World Bank. Peace Implementation Council, International Organization, Office of The High Representative, 2015, Peace Implementation Council.

[3] PIC Bonn Conclusions (Office of the High Representative, 12 Ekim 1997), http://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/#11.

[4] Resolution 1845 (2008) Adopted by the Security Council at Its 6021st Meeting, on 20 November 2008, November 20, 2008, S/RES/1845 (2008), https://undocs.org/S/RES/1845(2008).

[5] PIC SB Political Directors Sarajevo, Communique by the PIC Steering Board Towards Ownership: From Peace Implementation to Euro-Atlantic Integration (Office of the High Representative, 23 Haziran 2006), http://www.ohr.int/communique-by-the-pic-steering-board-3/.

[6] PIC SB Political Directors, Communiqué of the Steering Board of the Peace Implementation Council, International Organization, Office of The High Representative, 10 Kasım 2008, http://www.ohr.int/communique-of-the-steering-board-of-the-peace-implementation-council-8/.

[7] Danijel Kovacevic, Bosnian Serb Lawmakers Claim Right to Self-Determination, *Balkan Insight*, 12 Kasım 2019, blm. News, https://balkaninsight.com/2019/11/12/bosnian-serb-lawmakers-claim-right-to-self-determination/.

[8] PIC SBA, Statement of the Ambassadors of the Peace Implementation Council Steering Board * (Office of the High Representative, 13 Kasım 2019), http://www.ohr.int/statement-of-the-ambassadors-of-the-peace-implementation-council-steering-board/.

[9] Majda Ruge, Great Power Politics in Bosnia: How Berlin Can Stabilise a Dysfunctional State, *European Council on Foreign Relations*, 02 Mart 2021, blm. Wider Europe, https://ecfr.eu/article/great-power-politics-in-bosnia-how-berlin-can-stabilise-a-dysfunctional-state/.

[10] Y. Z., Russia Has Returned the Appointment of a New High Representative to the Beginning, *Sarajevo Times*, 14 Şubat 2021, blm. Politics, http://www.sarajevotimes.com/russia-has-returned-the-appointment-of-a-new-high-

.

[11] Danijel Kovacevic, Bosnian Serb Parliament Says No to New High Representative, *Balkan Insight*, 10 Mart 2021, blm. News, https://balkaninsight.com/2021/03/10/bosnian-serb-parliament-says-no-to-new-high-representative/.

Yazar Hakkında :

Teoman Ertuğrul Tulun , Avrasya İncelemeleri Merkezi'nde (Ankara) analisttir. Dr. Teoman Ertuğrul Tulun, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi doktorasını Ankara İhsan Doğramacı Bilkent Üniversitesi'nde tamamladı. Avrupa Birliği Çalışmaları, Küreselleşme, Yabancı Düşmanlığı, Nefret Söylemi Çalışmaları ve Uluslararası İlişkiler *alanlarında çalışmalar yapmaktadır.*

Atıfta bulunmak için: TULUN, Teoman Ertuğrul. 2026. "BOSNA-HERSEK'TE BARIŞI UYGULAMA KONSEYİ İLE YÜKSEK TEMSİLCİLİK OFİSİ NEDEN DEVAM ETMELİDİR?." Avrasya İncelemeleri Merkezi (AVİM), Analiz No.2021 / 16. Nisan 26. Erişim Kasım 22, 2026. https://avimbulten.org/public/tr/Analiz/BOSNA-HERSEK-TE-BARISI-UYGULAMA-KONSEYI-ILE-YUKSEK-TEMSILCILIK-OFISI-NEDEN-DEVAM-ETMELIDIR

Süleyman Nazif Sok. No: 12/B Daire 3-4 06550 Çankaya-ANKARA / TÜRKİYE
Tel: +90 (312) 438 50 23-24 • **Fax**: +90 (312) 438 50 26
@avimorgtr
https://www.facebook.com/avrasyaincelemelerimerkezi
E-Posta: info@avim.org.tr
http://avim.org.tr

© 2009-2025 Avrasya İncelemeleri Merkezi (AVİM) Tüm Hakları Saklıdır