



ASOS JOURNAL

The Journal of Academic Social Science

Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, Yıl: 7, Sayı: 96, Eylöl 2019, s. 383-398

ISSN: 2148-2489 Doi Number: <http://dx.doi.org/10.16992/ASOS.36683>

Yayın Geliş Tarihi / Article Arrival Date

13.06.2019

Yayınlanma Tarihi / The Publication Date

29.09.2019

Fatma Gamze ÇAKMAK

Belgrad Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler
gamzeayan88@gmail.com

KOSOVA'DA AVRUPA BİRLİĞİ: EULEX MİSYONU HAKKINDA ELEŐTİREL BİR DEĐERLENDİRME¹

Öz

Bu çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nin kendisini önemli bir uluslararası siyaset ve güvenlik aktörler olarak gördüğü Kosova'daki faaliyetlerini eleştirel bir bakış açışıyla incelemektir. Kosova krizi, hem AB'nin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'nın hem de AB tarafından kurulan en iddialı misyon olan EULEX'in sınanması için önemli bir konu haline gelmiştir. Kosova sorununun çözümünün siyasi süreci ve bu süreçte birliğin dış politika çıkarları ile sürecin AB genişleme politikasına bağlanması tüm süreçlerin birbiriyle iç içe geçmesine neden olmuş ve bu da konuyu daha karmaşık bir hale getirmiştir. Bu karmaşıklık misyonun sadece hukuki statüsünü değil aynı zamanda faaliyetlerini ve elde ettiği sonuçları da etkilemiştir. Bu alışmada EULEX misyonunun kuruluşundan günümüze eleştirel bir değerlendirmesi yapılmıştır. Bu doğrultuda misyonun ortaya çıkışının koşulları, hukuksal temeli, yapısı ve çalışmalarının etkileri incelenmiş ve AB'nin Kosova krizinin çözümüne EULEX misyonu ile dahil olmasının beklenen başarıyı getiremediği sonucuna varılmıştır.

Anahtar kelimeler: Kosova, EULEX, Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Ortak Dış ve Güvenlik Politikası.

¹ MEB YLSY burslu doktora öğrencisi, Belgrad Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakóltesi, Uluslararası İlişkiler ve Avrupa alışmaları Bölümü, Belgrad, Sırbistan, E-Mektup: gamzeayan88@gmail.com

EUROPEAN UNION IN KOSOVO: A CRITICAL ASSESSMENT ABOUT EULEX MISSION

Abstract

The purpose of this study to examine from a critical perspective the activities of the European Union which establish itself as an international political and security actor in Kosovo. Kosovo crisis has become an important issue not only for EU's Common Foreign and Security Policy but also for the operation of mision EULEX which established by EU as its most ambitious mission. The political process of solving Kosovo problem and the foreign policy interests of the union in this process and the linking of the process with the EU enlargement policy caused the intermingling of all processes and this has led to the issue more complicated. This complexity not only affected the legal and political status of the mission but also its achievements and the results. In this study, a critical evaluation of the EULEX mission has been carried out since its foundation. In this context, the conditions of the emergence, the legal basis, the structure of the mission and the effects of the mission's activities were examined and it was concluded that the EU's inclusion in the the solution of the Kosovo crisis with EULEX could not bring the expected success.

Keywords: Kosovo, EULEX, European Union, European Union Common Foreign and Security Policy.

GİRİŐ

Avrupa Birliği'nin Kosova'daki varlığı birliğin ortak dış politikasını, g¼venlik ve savunma politikalarını geliştirmek i¼in nasıl bir uluslararası siyasi ve g¼venlik akt¼r¼ olarak evrildiğini analiz etmek a¼ısından iyi bir çer¼eve sunmaktadır. Öncelikle Yugoslavya'nın dađıлма döneminde ortak bir savunma ve g¼venlik politikasını kademeli olarak geliŐtirmeye başlayan AB, Kosova krizinin ç¼z¼m¼nde de aktif olarak yer almak istemiŐtir. Birliğin bu politikasının 1992-Maastricht, 1999-K¼ln ve 2007- Lizbon AnlaŐmaları ile gelişimi, Balkanlar'daki krizlere de paralel olarak b¼lgeyi AB i¼in daha eriŐilebilir bir hale getirmeyi hedeflemiŐtir.

Yugoslavya Federal Cumhuriyeti'nin dağılması s¼recinde Avrupa Birliği'nin iŐlevine ilişkin temel tezlerden biri, "beklentiler ve kabiliyetler arasındaki boŐluk" (capability – expectations gap) arg¼manıyla ilgilidir.² Bu arg¼man etrafında çer¼evelenen çok sayıda eleştiriye g¼re Yugoslavya'nın dağılması sırasındaki baŐarısızlıđın temel nedeni; AB'nin "tutarsız politikaları" ve siyasi-diplomatik eylemleri desteklemek i¼in gerekli olan askeri bir desteğin yokluğuydu. B¼t¼n barış inisiyatiflerinin de ç¼k¼Ő¼yle birlikte AB Soğuk Savaş sonrası kurulan yeni uluslararası sistemde dış politika ve g¼venlik politikası kurumlarını g¼lendirmeye karar vermiştir. Birliğin ¼ıkardıđı bu tek boyutlu sonu¼, b¼lgenin uluslararası hukuk kurallarından sapmalar ve sık sık siyasi istikrarsızlıklar gibi diğer eksikliklerini giderecek olan daha kapsamlı bir yaklaşım benimsenmesini engellemiŐtir. Kosova örneğinde, bu tek boyutlu yaklaşımın sonu¼larının incelenmesi ve Birliğin bu evriminin Maastricht ve Bosna Savaşı'ndan yaklaşık 25 yıl sonra arzulanan başarıları getirip getirmediğinin belirlenmesi m¼mk¼nd¼r. Bu ¼alıŐmada EULEX misyonu-

nun, yapısının ve işlevlerinin oluşturulmasının yasal dayanaklarının analizi yoluyla, Kosova krizinde AB'nin "tek sesle konuşmayı" başarıp başaramadığı ve krizin çözümünde en iddialı ve en büyük misyonu olan EULEX'in bu iddiayı haklı çıkaracak bir başarı elde edip etmediği değerlendirilecektir.

1.Kosova Sorunu ve NATO Müdahalesi

Kosova sorunu uluslararası toplumun gündemine 90'lı yıllarda gelmiş olsa da aslında sorunun temeli çok eskilere dayanmaktadır. Hatta birçok kaynakta sorunun kökeni 1389 yılında Kosova'nın Osmanlı hâkimiyetine girmesine kadar geriye götürülmektedir. Sırlar tarih boyunca bu yenilgiyi hep canlı tutmuş, Kosova'yı milli/kutsal bir sembol haline getirmişlerdir. Arnavutlar ise kendilerinin bölgedeki ilk yerliler olan İliyalılardan olduklarını öne sürerek Kosova'nın kendilerine ait olduğunu iddia etmektedir.³ Yani Kosova sorununun kökeninde iki tarafın da Kosova topraklarının kendi uluslarına ait olduğu iddiası bulunmaktadır.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Aralık 1918'de kurulan Sırp, Hırvat ve Sloven Krallığı Sırp hegemonyası üzerine temellendirilmiş, diğer halkların baskı altına alındığı bir siyasi yapıydı. Ülkenin adında isimlerinin geçmesine gerek duyulmayan Arnavutlar ise bu dönemde ezilen gruplardan olmuştu. Hem etnisite, hem dil hem de din açısından ülkedeki baskın gruptan ve diğer azınlıklardan farklı olan Arnavutlar, ülke yönetiminde söz sahibi olamamışlardı. Bu dönemde Arnavutlar üzerinde baskının yoğunlaştığı iki alan dil ve demografiydi. Arnavutça okullar kapatılırken, Arnavutça basın-yayın organlarının faaliyetlerine de izin verilmiyordu. Ayrıca Kosova'nın demografik yapısını değiştirebilmek için bölgeye sistematik olarak Sırlar yerleştirilmekteydi.⁴

İkinci Dünya Savaşı'nda Kosova, İtalyan işgalci güçleri tarafından Arnavutluk'la birleştirilmiş fakat daha sonra Bölgesel Halk Konseyi'nin kararıyla Arnavutluk'tan koparak, tekrar Yugoslavya'nın parçası olmuştur.⁵ Savaş sonrasında Tito önderliğinde kurulan Yugoslavya'da Arnavut halk çoğu zaman kağıt üzerinde kalan birtakım yeni haklara sahip olmuştur. Arnavutça eğitime izin verilmiş ve yasal olarak Arnavutça Sırpça-Hırvatça'yla eşit statüye taşınmıştır. Fakat Kosova'da kamu çalışanlarının çoğunun Sırp olması pratikte Arnavutların dezavantajlı konumlarının ve üzerlerindeki fiili baskının devam etmesine neden olmuştur. Yapılan bu baskılar Arnavutların birlik ve beraberlik duygularını artırmıştır.

Kosova'da yaşanan sorunların bir başka önemli nedeni oluşturulan anayasal sistemdir. Yugoslavya'da 1946, 1963 ve 1974 olmak üzere üç temel anayasa kabul edilmiştir. Bu anayasalar toplumu ev sahibi (host) ve misafir (historical guest) olmak üzere sınıflandırmıştır. Hırvatlar, Slovenler, Makedonyalılar, Karadağlılar ve Sırlar ev sahibi iken, Arnavutlar misafir olarak addedilmişlerdir. Ayrıca 1964 anayasası Kosova'nın idari yapısını Sırp Cumhuriyeti'nin içinde otonom bir vilayet olarak belirlemiştir.⁶ Bu nedenle Arnavutlar, Cumhuriyet statüsü kazanmak istemiş ve Tito döneminde bu durum çeşitli eylemlerle ortaya konmuştur. 1963 yılında Koso-

² Christopher Hill, "The Capability – Expectations Gap or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 31, Sayı 3, 1993, s. 305.

³ Mustafa Türkeş, ve İlhan Uzgel, "Bağılantısızlıkla Yalnızlığa: Yugoslavya'da Milliyetçilik ve Dış Politika", *Türkiye'nin Komşuları*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003, s.13.

⁴ Julie Mertus, *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, University of California Press, London 1999, s. 315.

⁵ Noel Malcolm, *Kosovo, A Short History*, New York University Press, New York, 1998, s.315.

⁶ Mark S. Sellis, "The Consequences of the Kosovo conflict on Southeastern Europe", *The International Lawyer*, Cilt 34, Sayı 4, Güz 2000, s.1194, Mertus, a.g.e., s. 463.

va'nın yetkilerinin genişletilmiş, 1968 gösterilerinin ardından yapılan yasal düzenleme ile de Kosova'ya ve Voyvodina'ya federasyon içinde yeni haklar (neredeyse diğer federe cumhuriyetlerle eşdeğer yetkiler) tanınmıştır. ⁷1974'te yapılan düzenlemelerle de Kosova ve Voyvodina birlikte özerk bölge ilan edilerek, bölgeye federasyondan ayrılma hakkı dışında, diğer federe cumhuriyetlere verilen yetkiler tanınmıştır. Buna ilaveten bölgelerin iç yönetimlerinin tamamı kendilerine bırakılmıştır.⁸ Kosova'nın bağımsız eğitim, sağlık, güvenlik ve kültürel kuruluşları oluşturulmuştur. Arnavut idarecilerin talepleri doğrultusunda Sırlarla eşit statü elde edilmiş, Türkçe ve Arnavutça dillerinin kullanımı resmileştirilmiştir.⁹

Tito'nun ölümü ise Arnavutlar için zor günlerin başlangıcı olmuş ve Arnavutlar tam cumhuriyet statüsü için gösterilere başlamışlardır. Arnavutların bu tutumları Sırp milliyetçilerini körüklemiştir. Böylece Sırlar, 1974 anayasasının değiştirilmesi gerektiğini, Kosova ve Voyvodina bölgelerinin otonomi statülerine son verilmesi ve bu bölgelerin doğrudan Sırbistan'na bağlanması çağrısı yapmışlardır.

Kosova'daki bu bağımsızlık hareketlerinin artmasında ekonomik darboğazın da etkisi çok büyük olmuştur. Her ne kadar federal hükümet gelişmemiş bölgeler için kalkınma fonları oluşturmuş olsa da bu fonlar bölgenin endüstriyel üretimini çeşitlendirerek, vatandaşlara yeni iş sahaları yaratmaktan ziyade, bürokraside harcanmış veya ağır sanayi devlerine ayrılmıştır. Federal hükümetle kuvvetli bağlantıları olan iş adamları ve bürokratlar bu maddi kaynaklardan yararlanabiliyorlarken halkın yaşam kalitesinde belirgin bir artış gerçekleşmemiştir. Bu süreçte diğer devletlerdeki yaşam şartları geliştikçe Kosova ile federasyonun diğer üyeleri arasındaki gelişmişlik düzeyi farkı da gittikçe artmıştır.¹⁰

Yaşam koşullarının zorluğunu protesto etmek için 1981'de Priştine'de gösteri yapan Arnavut üniversite öğrencilerine polisin müdahale etmesiyle başlayan gösteriler, Tito sonrası Yugoslavya'nın yeni bir döneme girdiğinin göstergesi olmuş ve Sırp-Arnavut çatışmasının fitilini ateşlemiştir.¹¹ 1986 Mart'ında ise Sırp Bilim ve Sanat Akademisi, Sırp milliyetçilerinin bir manifestosunu yayımlamıştır. Bu manifestoda özetle Sırların Yugoslavya Federasyonu içinde baskı altında tutulduğu ve ülke yönetiminde Yugoslavya'nın gerçek sahipleri olan Sırlara daha çok söz hakkı verilmesi gerektiği söylenmiştir. Net bir şekilde dile getirmemiş olmasına rağmen Miloseviç'in söz konusu memorandumu kendi siyasi faaliyetleri için adeta bir program olarak kabul ettiği ve iktidarda kalabilmek amacıyla Sırp milliyetçiliğini tahrik ettiği görülmektedir.¹² Miloseviç, 1987 yılının aralık ayında içeriden gerçekleştirdiği darbeyle Sırp Komünist Partisinin başına geçmiştir. Ardından 1988'de Voyvodina'da ve 1989'da Karadağ Cumhuriyeti ve Kosova'daki yerel hükümetler düşürülerek Sırbistan'a bağlı bölgeler haline getirilmiştir.¹³ Bu arada 1989'da Miloseviç'in I. Kosova Meydan Muharebesi'nin 600. yıldönümünde Kosova'da yaptığı meşhur konuşmasında Arnavutların Sırların haklarını ihlal ettiklerini iddia etmesi ve sürekli

⁷ İrfan Kaya Ülger, "Sırlar'a Göre Kosova Sorunu", Avrasya Dosyası (Özel Sayısı: Yunanistan ve Kosova), Cilt. 4, Sayı 1-2, Ankara, 1998, s.164.

⁸ Bayram Mert ve Kenan Sarıoğlu, Kosova'nın Dünü ve Bugünü, Uluslararası İlişkilerde Olaylar ve Yorumlar, Cilt 8, Sayı 3, Ankara, 1999, s.48.

⁹ Mertus, a.g.e., s.463.

¹⁰ Milica Bookman, "Economic Aspects of Yugoslavia's Disintegration," Yugoslavia Unraveled, (ed.), Raju Thomas, USA, 2003, s.130.

¹¹ Miranda Vickers, Between Serb and Albanian. A History of Kosovo, Hurst&Company, Londra, 1998, s. 197-198.

¹² Lenard J. Cohen, The Politics of Despair: "Radical Nationalism and Regime Crisis in Serbia", Simon Fraser University British Columbia, 1999, s.8-13.

¹³ Murat Yılmaz, Kosova, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s.42.

kışkırtılan milliyetçiliğin etkisiyle Kosova'da 1980'lerin başından beri zaten mevcut olan Sırp-Arnavut gerilimi daha da tırmanmıştır.¹⁴

Bu süreçte, kamu sektöründe çalışan Arnavutlar işten çıkartılmış, Arnavutça eğitime son verilmiş, Arnavutça basın yayın kurumları kapatılmış, Arnavutça sokak isimleri Sırpça isimlerle değiştirilmiştir. Artan baskılara Kosovalı Arnavutların tepkisi 1989-1996 arasında barışçı direniş şeklinde gelişmiştir. 1990'da bağımsızlık ilan eden ve 1992'de İbrahim Rugova'yı devlet başkanı seçen Kosovalı Arnavutlar, Sırp yönetiminden bağımsız şekilde paralel yönetimlerini, okullarını, sağlık merkezlerini açmışlar ve finansmanını da esas olarak yurtdışında yaşayan Arnavut diasporasının katkılarıyla sağlamışlardır.¹⁵ Bu arada Arnavutlar arasında barışçı direnişin çözüm getirmediği fikri yayılmaya başlamıştı. Böylece 1996'da Sırp güvenlik güçlerine ve Arnavut "işbirlikçiler"e yönelik saldırılara başlayan Kosova Kurtuluş Ordusu (Ushtria Çlirimtare e Kosovës-UÇK) ilk kez Sırp tarafından öldürülen bir Arnavut öğretmenin Aralık 1997'deki cenaze töreni sırasında kamuoyunun önüne çıkmış ve Milošević yönetimi ise bu saldırılara sivil-milis ayrımı yapmadan tüm Arnavutlara yönelik baskı ve şiddet uygulayarak cevap vermiştir.¹⁶

1998 yılında daha da şiddetlenen iç savaş, Sırp asker ve polisleri ile Kosova Arnavutları arasındaki çatışmalar 1500 Kosovalının ölümü ile sonuçlanırken, yaklaşık 400.000 kişi mülteci konumuna düşmüştür. Nisan 1999'un başında, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tahminlerine göre, çatışmalar sonucunda 226.000 mülteci Arnavutluk'a, 125.000 mülteci Makedonya'ya ve 33.000 mülteci de Karadağ'a göç etmiştir. Mayıs itibarıyla 1,5 milyon kişi, yani Kosova nüfusunun %90'ı yerlerinden çıkarılmış, 225.000 Kosovalı kaybolmuş ve 5000 kişi de öldürülmüştür.¹⁷

Devam eden iç savaşı engellemek için arabuluculuk yapan devletlerin ve uluslararası örgütlerin başarıya ulaşamaması sonucu, artan sivil ölümleri ve gittikçe şiddetlenen saldırıları durdurmak için 24 Mart 1999'da NATO müdahalesi başlamıştır. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin izni olmadan gerçekleşen bu müdahalenin meşruiyeti uluslararası hukuk açısından ayrıca bir tartışma konusu daha yaratmıştır. 78 gün süren NATO müdahalesi 9 Haziran 1999 tarihinde Makedonya'nın Kumanova kentinde, NATO, Yugoslav federal ordusu ve Sırbistan İçişleri Bakanlığı temsilcileri arasında imzalanan anlaşma ile son bulmuştur. Savaşın sonucunda da Yugoslavya, ABD'nin dayattığı planı kabul etmek durumunda kalmıştır. Bu anlaşmadan bir gün sonra yani 10 Haziran'da Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi 1244 sayılı kararı çıkartarak NATO hareketinin resmen sona erdiği bildirilmiştir. 1244 sayılı karar ile Kosova'ya (Kosovo Forces) KFOR Barış Güçlerinin yerleşmesi öngörülmüştür. Ayrıca Birleşmiş Milletler Geçici Yönetiminin (UNMIK) ise sivil yönetim olarak bölgeye yerleşmesine karar verilmiştir.¹⁸ 1244 sayılı karara göre, UNMIK'in temel iki görevi tüm Kosovalıların insan haklarını koruma mekanizmalarını geliştirmek ve Kosova'nın nihai statüye kavuşması için gerekli şartları sağlamaktır.¹⁹ UNMIK idaresindeki geçici sivil yönetim 1999-2008 yılları arasında Kosova'daki faaliyetlerine devam etmiştir. Karadağ'ın 2006'da bağımsızlığını ilan etmesinden sonra ise 17 Şubat

¹⁴ Sabrina Petra Ramet, *Balkan Babel*, Westview Press, 1996, s. 39.

¹⁵ Frances Trix, "Kosovar Albanians between a Rock and a Hard Place", *Serbia Since 1989. Politics and Society under Milošević*, (ed.) Sabrina P. Ramet- Vjerran Pavlaković, University of Washington Press, Seattle 2005, s. 317.

¹⁶ Birgül Demirtaş Coşkun, "Kosova'nın Bağımsızlığı ve Türk Dış Politikası (1990-2008)", *Uluslararası İlişkiler*, Cilt 7, Sayı 27, Güz 2010, s. 58.

¹⁷ <http://www.nato.int/kosovo/history.html>, (19.03.2019).

¹⁸ Erhan Türbedar, "Yeni Dönemde Kosova ve Geleceği", *Balkanlar El Kitabı Cilt II: Çağdaş Balkanlar*, (ed.) Osman Karatay, Bilgehan A. Gökdağ, KaraM&Vadi Yayınları, Ankara, 2007, s: 94.

¹⁹ UNMIK düzenlemeleri için bakınız: (<http://www.unmikonline.org/Pages/201105website.aspx>).

2008'de Kosova da tek taraflı olarak bağımsızlığını ilan etmiş ve Türkiye ve ABD başta olmak üzere birçok ülke tarafından tanınmıştır.

1. EULEX'in Ortaya Çıkışı Hazırlayan Koşullar ve AB'nin Kosova'daki Çıkarları

Kosova'nın bağımsızlığını ilan ederek Sırbistan'dan ayrılmasının egemen devletlerce tanınması sorunu AB açısından bir kez daha "tek sesle konuşabilme" yeteneğinin sorgulanması konusunu gündeme getirmiştir. Bu bağlamda en temel kavramsal sorunlardan biri bütün ve parçalar arasındaki ilişkiyi temsil eden AB'nin ortak dış politikasının analizinde karşımıza çıkmaktadır: "AB'nin yürütmekte olduğu dış politika ne zaman üye devletlere ait olacaktır veya üye devletler AB'den bağımsız dış politika yürütebilirler mi? Ya da böyle bir niteliksel ayırım bugün mevcut mudur? "

Yugoslavya'nın dağılması sürecinde de her bir üye devletin çıkarları farklı olduğundan AB ortak bir tutum sergileyememiştir. Bu yüzden Kosova krizinin çözümü için daha somut ve tutarlı bir yaklaşım geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak Kosova'nın tanınması konusu gündeme geldiğinde AB yine ortak bir tutum sergileyememiş ve üye devletler AB'den bağımsız olarak karar almışlardır.

AB'nin Kosova'daki fonksiyonu ayrıca AB'nin dış politikasının Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ile stratejik ilişkileri doğrultusunda belirlenip belirlenmediğini ve AB'nin ABD ve NATO'dan bağımsız olarak hareket edip edemediğinin de sorgulanmasını gerektirmektedir. Bu yüzden yukarıdaki sorulara ek olarak şu soruları da ilave edebiliriz: OGSP AB'nin kendi üyeleriyle birlikte aldığı ortak dış politika kararlarını yansıtmakta mıdır yoksa OGSP ABD veya NATO jeopolitik sisteminin bir stratejisi midir? Bu sorunun sorulmasına en önemli dayanak AB'nin Kosova'daki işlevselliğinin ABD'nin önemli kararlarından sonra gelmesi ve birliğin esas rolünün bu ilişkide siyasi olarak ikincil bir şekilde yürütülmesi olmuştur. AB için önceden resmedilen bu rol Kosova'nın Sırbistan'dan ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesinin desteklenmesi kararıydı. Öncelikli olarak Amerika'nın verdiği bu karar daha sonra birbiri ardına Avrupalı güçlerce de kabul edilmiştir. Birliğin Kosova'daki işlevi, "kriz durumunda, ABD'nin zorlu askeri görevi (Belgrad'a gerçekleştirilen NATO müdahalesi) yerine getirdiği ve Avrupalıların da bu askeri işten sonra savaş sonrası yeniden yapılanmayı kısmen ödemelerinin beklendiğini" göstermektedir.

AB'nin Kosova'daki rolü gerçekten sadece çatışma sonrası yeniden inşa sürecinde ortaya çıkmıştır. Kosova'ya AB tarafından ödenen parasal yardımlar da bu değerlendirmeyi haklı çıkarmaktadır. Kosova'ya 1999-2008 yılları arasında AB tarafından 2 milyar 385 milyon avro yardım yapılmıştır.²⁰ Elbette, bütün bu yardımların yapılmasında AB'nin Kosova krizinin çözülmesinde kendini aktif olarak gösterme çabası, Balkanları etkileme ve kendini önemli bir güvenlik aktörü olarak tanıtmaya arzusu olduğu da göz ardı edilemez.

Sonuç olarak, AB hem Belgrad ve Piriştine arasındaki müzakere sürecine (Viyan-Brüksel) dahil olarak hem de en büyük ve en iddialı misyonunu kurarak Kosova krizindeki en önemli aktörlerden biri haline gelmiştir. Bir OGSP misyonunun kurulmasıyla Kosova krizine dahil olmanın, AB'nin dış politika eylemlerinin ve Lizbon Antlaşması'nın getirdiği reformların etkinliğinin test edilmesi için önemli bir vasıta olduğu düşünülmüştür. Ayrıca Kosova krizinde AB'nin üstlendiği rol Avrupa Güvenlik Stratejisi'nde kabul edilen (2003), "Dış politikanın gü-

²⁰ Hülya Tuğrul, Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2012, s.70.

venilirliği Balkan bölgesinin sağlamlaştırılmasına bağlıdır” kararıyla da örtüşmektedir.²¹ Strateji, bu kararla OGSP çerçevesinde sivil ve askeri misyonlar oluşturmak için bir ön dayanak oluşturmuştur.²² Bu belgede ana hatlarıyla belirtildiği gibi Batı Balkanlar bölgesi AB için stratejik öneme sahiptir.

Avrupa Birliği'nin ve üye devletlerin Kosova'ya olan ilgilerinin birçok boyutu vardır. Öncelikle yukarıda da belirtildiği gibi Balkanlar AB'nin Ortak Strateji ve Güvenlik Politikası'nın sınanabileceği bir alandır. Birliğin kendi yakınında bulunan Kosova'daki kriz çözebilmesi Ortadoğu, Afrika veya Asya'daki krizlerde de güvenilirliğini artıracak ve söz sahibi olmasını sağlayacaktır.²³ Ayrıca, Birliğin Kosova krizine dahil olmasında güvenlik menfaati de bulunmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından güvenlik stratejisi olarak belirlenen toplam beş tehditten en az üçü -bölgesel çatışmalar, başarısız devletler ve organize suçlar- Kosova krizi ile ilişkilendirilebilmektedir. Stratejide, bu tehditlerin ortadan kaldırılması için en iyi yöntemin Balkan ülkelerinde mücadele etmek olduğu aksi takdirde AB'nin sınırlarını aşan bu tehditlerle eninde sonunda karşı karşıya kalabileceği belirtilmektedir.²⁴ Bu değerlendirme esasında Kosova'daki misyonun rolünü ve görevlerini de belirlemektedir. Balkanlar'ı istikrara kavuşturmak ve OGSP'yi test etmek hedeflerinin gerçekleştirilmesi düşünüldüğünde şüphesiz Kosova krizinin çözümüne dahil olmak AB'nin çıkarına olacaktır. Ancak sadece OGSP'nin bir gereği olarak Kosova'da misyon kurulması “devlet kurma sürecinin” bir parçası haline gelecek olan bir görev üstlenilmesi için yeterli bir açıklama olmayacaktır.

Literatürde çoğu kez kullanılan AB'nin Kosova kurumlarını iyileştirme ve bağımsızlık sürecini destekleme konusundaki başarısı ile ilgili argüman, mantıksal olarak sürdürülebilir gözükmemektedir; çünkü yolsuzluk, sosyo-ekonomik çevre, hukuk yönetimi ve suç oranları gibi parametrelerde sonraki bölümde rakamlarla belirtileceği üzere önemli iyileşmeler gözlenmemektedir. Bu nedenle, kapsamlı bir değerlendirme, misyonu geleceğe dönük bir çerçevede, yani, AB'nin güçlü üyelerinin ve bağımsızlık ilanını sürekli olarak destekleyen ABD'nin çıkarları bağlamında analiz etmeyi de içermelidir. Bu bağlamda, bu iki aktörün Kosova'da aynı çıkarlara sahip olmadıklarından bahsetmek mümkündür. Washington'un çıkarına göre, Kosova'nın uzun vadeli gelişimi göz önüne alındığında, Kosova'nın yönetimi AB için öncelikli olmalıydı fakat ABD için bir öncelik değildi. Çünkü Kosova, okyanusun diğer tarafındaki Amerika'ya bir tehdit oluşturmazken, AB için “arka bahçesi” sayılabilecek bir bölgenin istikrarsızlık kaynağı olup olmaması konusu büyük bir önem taşımakta ve başlı başına bir tehdit oluşturmaktadır. Yani AB öncelikli olarak Kosova'nın değil kendi menfaatlerini gözetmektedir. Bu anlayış, misyonun karakterini ve geniş yetkilerle donatılmasını daha anlaşılır kılmaktadır.

Son olarak, AB'nin Kosova'daki çıkarlarından birisi de Batı Balkanlar bölgesiyle ilişkilerinde kaçınılmaz olan, AB'nin ortak dış politikasının ikinci aşaması haline gelmiş olan siyasi

²¹ “European Council, A Secure Europe in a Better World” https://www.cvce.eu/obj/european_security_strategy_a_secure_europe_in_a_better_world_brussels_12_december_2003-en-1df262f2-260c-486f-b414-dbf8dc112b6b.html, (13.02.2019).

²² AB tarafından kurulan diğer misyonlar şunlardır: 2003: Artemis, EUFOR in Congo, EUPM BiH, Concordia Macedonia, 2004:EUPOL Proxima Macedonia, EUJUST Themis Georgia, 2005: EUSEC Congo, EUPOL Kinshasa, Amis 2 Sudan, AMMAch Indonesia, JUSTLEX Iraq, EUBAM Palestine, 2006: EUPAT Macedonia, 2007: EUPOL DR Congo, EUPOL Afghanistan, 2008: EUSR Guinea-Bissau, EUFOR Chad.

²³ Jacques Rupnik, “The Western Balkans and the EU: the hour of Europe”, Institute for Security Studies, Temmuz 2011, s. 19.

²⁴ AB Komisyonu güvenlik stratejisine göre Avrupa'ya gelen eroinin % 90'ı Afganistan'dan gelmekte ve Balkan ülkelerindeki araçlar tarafından dağıtılmaktadır. Ayrıca dünya çapında yaklaşık 200.000-700.000 kadın seks işçisi mağduru olmasından sorumlu olan suç örgütleri de Balkan ülkelerinden çıkmaktadır.

genişleme süreci ile ilgilidir. 15 Eylül 2006 tarihli Ortak Eylemin 3. Maddesinde “İstikrar ve Ortaklık Süreci, AB'nin Batı Balkanlar'a yönelik politikasının ciddi bir çerçevesini oluşturmaktadır ve buna göre sürecin tüm getirileri -AB üyeliği, politik ve teknik diyalog, stabilizasyon için izlenecek özel güzergah ve yardım programları da dahil olmak üzere- Kosova'ya ağırdır.”²⁵ Bu kararlar birlikte AB'nin Kosova'yla olan çalışmalarında ilk defa istikrarın sağlanması ve üyelik süreci resmen ilişkilendirmiş ve bu iki sürecin birleşmesi ve koşula bağlanması AB'nin bölgeye yaklaşımının önemli bir parçası haline gelmiştir. Bu yaklaşımın en göze çarpan sonucu, Belgrad ile Priştine arasındaki ilişkilerin normale dönmesi için yürütülen müzakerelerle AB'ye üye olma gündeminin eş zamanlı bir şekilde yürütülmesi olmuştur.

2. AB için “Kosova” Zamanı

Kosova krizinin çözümünde AB'nin önemli bir aktör olarak sahneye çıkması ilk kez BM genel sekreteri Kai Aage Eide'nin 2004 yılında Mart ayında Kosova'daki durum hakkında yayınladığı raporda ele alınmış ve Kosova krizinin çözüme kavuşturulması konusu gündeme getirilmiştir.²⁶ Raporda, bölgedeki huzursuzluk potansiyelinin arttığı ve sorunların çözümü için daha fazla beklemenin, Kosova'daki nüfusun büyük çoğunluğunda hayal kırıklığı yaratacağı belirtilmiştir.²⁷ Bu rapor, daha sonra “Kosova'nın Statüsünü Anlama Yönergeleri” formunda yayınlanmış olup, AB'nin Kosova'daki kilit rolü vurgulanmış ve AB üyeliği perspektifinin bir baskı aracı olarak kullanılma olasılığı üzerinde durulmuştur. Somut olarak raporda yer alan diğer bir husus da polis (kolluk) görevinin kesin olarak EULEX'in sorumluluklarının önemli bir parçası haline geleceğidir. Bu gelişmelere paralel olarak, AB'nin kendi içinde, Kosova krizi için müzakereler yapılırken ve UNMIK'ten kademeli olarak devir olduktan sonra EULEX'in gelecekteki konumu ve rolü üzerine tartışmalar başlamıştır. AB'nin Kosova'daki krizin çözümünde liderlik rolünü üstlenmeye başladığı bu sürecin iki aşamalı olarak değerlendirilmesi mümkündür.

Birinci aşama, 9 Mart 1998'den 10 Nisan 2006'ya kadar, AB'nin Kosova'daki krizin çözümünde yer alan katılımcılardan sadece biri olduğu dönemi kapsamaktadır. İlk olarak, Londra'da altı güçlü devletin gayri resmi olarak katıldığı bir Temas Grubu toplantısı düzenlenmiştir.²⁸ Bu küçük grup ABD liderliğinde bir araya gelmiştir. Bu aşamada, AB, uluslararası politikanın aktörlerinden biri olarak, Birleşmiş Milletler'in Uluslararası Sivil ve Askeri İdaresi'nin bir parçası olacak ve bu çerçevede ekonomik yeniden yapılanma ve yeniden inşa çalışmalarından sorumlu olacaktır.²⁹ Bu sebeple üye devletlerin münferiden Kosova sorununa katılımını bu zaman diliminde AB'nin dış politikasıyla özdeşleştirmek doğru olmayacaktır.

²⁵ Ortak Eylem Kararı (Council Joint Action 2006/623/CFSP) için bkz: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32006E0623> (19.02.2019).

²⁶ Rapor, statü müzakerelerinin başlaması için onay verilmesine karar verildiği yıl, 30 Kasım 2005 tarihinde Güvenlik Konseyi toplantısında ele alınmıştır.

²⁷ Kai Eide, “Report on the situation in Kosovo (S/2004/932.)”, United Nation, Security Council, 30 Kasım 2004.

²⁸ 9 Mart 1998'de toplanan Uluslararası Temas Grubu'na katılan ülkeler: ABD, Rusya Federasyonu, Fransa, İtalya, İngiltere ve Almanya'dır. Temas grubu toplantının ardından yayınladığı bildiriyle Yugoslavya'dan siyasi diyalogo başlatması için bir takım -sivillere karşı yapılan operasyonların durdurulması gibi- önlemler alınmasını ve krizin çözülmesinde uluslararası örgütlerin ve üçüncü bir tarafın arabuluculuğunun kabul edilmesini talep ediyordu. Ayrıca Yugoslavya'nın çatışmayı sona erdirmemesi durumunda Temas grubu üyeleri kuvvet içermeyen zorlama tedbirlerin alınabileceğini belirtmişlerdir. Ayrıca bildirinin 9. Maddesinde Kosova sorununun Yugoslavya'nın toprak bütünlüğü dahilinde AGİT standartları ve BM antlaşmasına uygun olarak geniş bir özerklik verilerek çözülmesi gerektiği belirtilmiştir. Bildiri için Bkz: http://www.ohr.int/?ohr_archive=statement-of-kosovo-moscow-09031998, (13.02.2019).

²⁹ 10 Haziran 1999'dan sonra Kosova ve Metohija'da uluslararası diğer örgütler de(NATO, AGİT vb.) kurulmuştur.

AB'nin rolünün daha fazla önem kazanacağı ikinci aşama, AB Konseyinin 10 Nisan 2006 tarihinde ilk Ortak Eylemi'nin kabul edilmesiyle başlar. Bu aynı zamanda, AB'nin ortak güvenlik ve savunma politikasının gereği olarak Kosova krizi ile ilgili ilk yasal aracıdır.³⁰ Bu eylemle, AB Planlama Ekibi, Kosova'da yaşanacak olası bir krizin yönetiminin operasyonu için kurulacak olan misyonun çalışmalarına yönelik planı hazırlayacaktı. Kai Aidea'nın yukarıda sözü edilen raporda AB lehine UNMIK'in yeniden yapılandırılmasını önermesi, AB'nin bu belgeyi kabul etmesini sağlamıştır. Bu andan itibaren, AB, Viyana'da gerçekleşen müzakerelere paralel olarak bir araya gelme çabasında tutarlılık göstermiş ve bir dizi ortak birleşmeler organize etmiştir. Nisan 2006'daki ilk ortak eylemin kabul edilmesinden sonra yapılan bu müzakereler ve AB misyonunun Kosova'da eşzamanlı olarak hazırlanmasından, EULEX misyonunun resmi kuruluş tarihi olan Aralık 2008'e kadar geçen süre bu ikinci aşamayı oluşturmaktadır.

4. Ahtisaari Planı ve Kosova'nın Bağımsızlığını İlan Etmesi

EULEX Kosova misyonunun resmi olarak kuruluşundan önceki dönem, Viyana'daki müzakere süreci ile AB'nin Kosova krizi gibi karmaşık bir konuda çalışacak olan misyonu için hazırlık yaptığı süreç eş zamanlı olarak gerçekleştiği için önemlidir. Çünkü bu döneme bakarak AB'nin Yugoslavya'daki çatışmanın yarattığı sorunların ne denli üstesinden geldiğini ve misyonun başlangıcından önce ortaya çıkan temel zorluklara nasıl yanıt verdiğini değerlendirmek mümkün olacaktır. Bu süreç yukarıda bahsedilen ikinci aşama yani misyonun resmen işe başladığı Aralık 2008'deki ilk ortak eylemin kabulüne kadar olan süreçtir. BM Genel Sekreteri Martti Ahtisaari Özel Temsilcisi liderliğindeki müzakereler, Şubat 2006 ile Aralık 2007 arasında gerçekleşmiştir. Bu zaman diliminde yani AB, ABD ve Rusya'nın katılımıyla gerçekleştirilen müzakerelerin bitiminden önce AB'nin rolü daha belirgin hale gelmiştir. AB, Kosova'daki misyonu için yasal dayanak olarak kabul edilen "Kosova Statüsü Çözümüne Yönelik Kapsamlı Önerme" (Ahtisaari Planı) çabalarını güçlü bir şekilde desteklemiştir.³¹ Yani, bu plan, Uluslararası Sivil Daireyle birlikte bağımsızlık planının uygulanmasının bir parçası olacak şekilde hukukun üstünlüğü alanında bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası misyonu oluşturulmasını öngörmüştür.³² Ancak müzakerelerin 2007 yılı sonunda başarısızlıkla sona ermesi ve Kosova'nın 17 Şubat 2008'deki tek taraflı bağımsızlık beyanı ile birlikte misyonun kuruluş amaçlarından biri ortadan kalkmış oluyordu.

Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesi, EULEX misyonunu kuran ortak eylemin kabul edilmesinden birkaç gün sonra gerçekleşmiştir.³³ Bu durum AB'nin, Kosova'nın bağımsızlığını tanımayacak olan üye devletlerinin bu kararı bloke etmemesi için bağımsızlık beyanından önce haberdar olduğu varsayımını güçlendirmektedir. Bağımsızlık ilanından sonraki gün AB, üye devletlerin Kosova'nın bağımsızlığının tanınıp tanınmaması konusunda münferit olarak karar alabileceklerini öngören bir başka ortak eylem başlattı ki bu da AB'nin "uluslararası ilişkilerde tek sesle konuşma" çabalarına aykırı bir durumdu. AB daha sonraki süreçte Kosova krizindeki

³⁰Ortak Eylem Kararı (Council Joint Action 2006/304/CFSP) için bkz: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/joint_action_kosovo_april06/_joint_action_kosovo_april06_en.pdf. (19.02.2019).

³¹ AB Bakanlar Kurulu 27 Mart 2007'de Batı Balkanlar hakkındaki kararında " Genel Sekreter Özel Temsilciliği'nin Kosova'nın statüsüyle ilgili geleceği belirleme ve politik süreci yönlendirme çabalarına tam destek verileceğini" belirtmiştir.

³² Uluslararası Sivil Dairesi, Ahtisaari Planı temel alınarak, planın uygulanmasının bir parçası olarak tasarlanmış ve kurulmuştur. Şubat 2008-Eylül 2012 tarihleri arasında Kosova ve Metohija'da faaliyet göstermiştir.

³³ EULEX 4 Şubat 2008'de kurulmuştur. Avrupa Birliği Hukukun Üstünlüğü Misyonu, EULEX Kosova hakkında Konseyin 4 Şubat 2008 tarihli Ortak Eylem kararı: 2008/124 / CFSP.

birçok eyleminde Kosova'nın bir "sui generis" vakası olduğunu ve bu yüzden uluslararası hukukun ihlali ile ilgili sorumluluk almadığını savunacaktır.

5. EULEX'in Kuruluşunun Yasal Dayanakları

EULEX misyonunun hukuki temelini oluşturmak için, misyonun kuruluşunu öngören uluslararası hukuki bir dayanağın yanı sıra AB'nin kendi içindeki yasal düzenlemelerin (iç hukuki dayanak) de incelenmesi gerekmektedir.

EULEX misyonunun iç hukuki temeli, AB'nin Ortak Eylemi'nde atılmıştır. 4 Şubat 2008 tarihinden itibaren Kosova'da Avrupa Birliği Hukukun Üstünlüğü Misyonu (EULEX) AB Antlaşması'nın 14. ve 25. maddelerine dayandırılarak resmi olarak kurulmuştur.³⁴

Uluslararası hukuki temeli belirlemek ise çok daha karmaşık bir iştir, çünkü bu misyonu kurmak için, AB her ne pahasına olursa olsun tarafların uzlaşmasına yönelik bir misyon oluşturma çabalarının sonucunda, sürecin 2008 yılında kabul edilen İstikrar ve Ortaklık Süreci ile de eklenmesi nedeniyle, çok sayıda yasal teknik başlatmıştır. Bir grup devletin başka bir ülkenin topraklarında hukukun üstünlüğünü sağlaması için öncelikle esas devletin en yüksek otoritesinin rızası gereklidir. Kosova toprakları 10 Haziran 1999'dan beri uluslararası bir statü kazanmış olduğundan en yüksek otorite UNMIK tarafından temsil edilmekte olup, en yüksek yasal yetki ise BM Güvenlik Konseyi Kararı olmalıdır. Bu, EULEX'in kuruluşu için uluslararası yasal dayanağın yalnızca Güvenlik Konseyi'nin yeni bir eylemi/kararı olabileceği anlamına gelmektedir; yani mevcut kararın yerine (UNMIK'in kurucu yasal dayanağı olan 1244 sayılı karar), yetkiyi UNMIK yönetiminden Avrupa Birliği misyonuna devretmek amacıyla yeni bir karar alınmalıdır. Viyana'daki müzakereler Birleşmiş Milletler himayesinde yürütüldüğünden, anlaşmazlığın iki tarafının da kabul ettiği ve Güvenlik Konseyi tarafından da kabul edilen Ahtisaari planı misyon için yasal bir temel oluşturabilirdi. Ancak, müzakereler başarısız olduğu için, plan resmi olmayan bir eylem planı olarak kalmıştır ve yasal bir dayanak teşkil edememiştir.³⁵ Sonuç olarak Birleşmiş Milletler EULEX'in kuruluşu için uluslararası bir yasal dayanak olarak tanımlanabilecek hiçbir belgeyi kabul etmemiştir.

12 Haziran 2008 tarihli Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri'nin raporuna göre, "AB'nin OGSP Yüksek Temsilcisi 1244 sayılı Karar uyarınca Kosova'ya girebilir." denmiştir. Ancak bu raporun da EULEX'in kurulması için yasal bir dayanak teşkil edip etmediği tartışmalıdır. Ayrıca, 24 Kasım 2008 tarihli Güvenlik Konseyi oturumundan hemen önce, Sırp Hükümeti ile Birleşmiş Milletler arasında Kosova'da uluslararası varlığın yeniden yapılandırılması için bir siyasi anlaşmaya varılmış ve bu anlaşma BM genel sekreteri Ban Ki Moon tarafından hazırlanan raporun "Belgrad ile Diyalog" başlıklı XI. bölümünde yer almıştır.³⁶ Bu anlaşma ile AB'nin tarafsızlığı ilgili 1244 sayılı Karar çerçevesinde kabul edilmiş ve Sırp hükümeti garantörlüğünde misyonun Ahtisaari Planı'nın uygulanması için bir enstrümana dönüştürülmeyeceği hususunda

³⁴Ortak Eylem Kararı (Council Joint Action 2008/124/CFSP) için bkz: http://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf. (Erişim Tarihi: 19.02.2019).

³⁵ Kosova'nın statüsü anlaşması için kapsamlı bir öneri olan Ahtisaari Planı 'Kosova'nın Denetimli Bağımsızlık Planı' olup 1244 sayılı Kararın kapsamı dışında kalmaktadır. Çünkü 1244 sayılı karar kendisi ve önceki Kosova kararları çerçevesinde, nihai statü anlaşması için iki taraf arasında müzakerelerin yapılması gerektiğini belirtmektedir. Kosova ile ilgili önceki BM kararları: 31 Mart 1998 tarihli 1160, 23 Eylül 1998 tarihli 1199, 24 Ekim 1998 tarihli 1203, ve 14 Mayıs 1999 tarihli 1239 sayılı kararlardır. Bu kararlarla ve 1244 sayılı kararla belirlenen temel prensipler Sırbistan'ın toprak bütünlüğünün ve egemenliğinin korunarak Kosova ve Metohija'ya özerklik verilmesini öngörmektedir. Ancak Ahtisaari Planı, bu düzenlemelerle belirlenen sınırların ötesine geçmekteydi.

³⁶24 Kasım 2008 tarihli, 692 sayılı BM Genel Sekreterliği raporu için bkz: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/692, (19.02.2019).

anlaşmaya varılmıştır. 26 Kasım 2008'de Güvenlik Konseyi toplantısında kabul edilen bu rapor, AB'nin EULEX'i bir an önce harekete geçirme isteğinin bir göstergesidir. Ancak BM genel sekreteri tarafından hazırlanan bir raporun yasal dayanak teşkil edip etmediği de yine ayrı bir hukuki sorun yaratmaktadır.

Ahtisaari Planı kabul edilmemesine ve 1244 sayılı Karar'a atıfta bulunmasına rağmen, EULEX'in kurulmasına ilişkin AB'nin ortak eylem metni esas olarak Ahtisaari Planı'nın yeni-den formüle edilmiş hali gibidir. AB'nin Kosova sorununun hukuki ve siyasi bağlamının karmaşıklığına olan teknik yaklaşımı, görevi tarafsızlıktan ve Ahtisaari Bağımsızlık Planının esaslı uygulamasından oluşan, EULEX'in kararsız karakterini yaratmış ve bu durum bir dizi problemi de beraberinde getirmiştir. Herşeyden önce AB ortak bir tutum sergileyerek bütün üye devletlerle beraber bağımsızlığını tanımadığı bir ülkenin kurumları üzerinde çalışacaktı. Bu durum esas olarak AB dış politikasının bütünlüğünün ciddi bir şekilde sorgulanmaya başlamasına sebep olmuş ve AB üyesi devletlerin bir kısmının Kosova'nın bağımsızlığını tanımaması birtakım sorunlar yaratmıştır. Kosova'nın bağımsızlığını tanımayan AB üyelerine ise Kosova Bağımsızlık Bildirgesi'nin yasallığı ile ilgili Uluslararası Adalet Divanı'nın görüşleri sunulmuştur.³⁷ Bu durum AB üye devletlerinin, dış politikada ortak bir noktada birleşmemesinin bir resmi-dir.

Diğer taraftan misyonun işe başladığı belirtilen bağlam, anlaşmazlığın iki tarafının da kendilerinin tamamen dışlandıkları gerekçesiyle reddedilmiştir. Arnavutlar, rapordaki "Belgrad ile Diyalog" başlığı kapsamında EULEX'in eylemlerini kabul etmediler, çünkü bunu Kosova'nın bağımsızlığına engel olarak görmüşler ve Ahtisaari planına aykırı davranıldığını öne sürmüşlerdir. Fakat AB temsilcileriyle yapılan görüşmelerden sonra Priştine yetkilileri AB'nin varlığını ve aslında Ahtisaari planının uygulanmasını temsil eden EULEX'in Kosova anayasasına uygun olarak faaliyet göstereceğini kabul etmiştir. Priştine'nin bu tutumu Sırbistan'a fazla imtiyaz verildiği gerekçesiyle kamuoyu ve muhalefet tarafından çokça eleştiriye maruz kalmıştır. Arnavut tarafının bir dizi protestosuna karşın, kuzeydeki Sırpların da karşı muhalefet etmesi, EULEX için daha büyük bir sorunu beraberinde getirmiştir; çünkü kuzeydeki Metohija bölgesi Priştine'nin kontrolü altında değildi ve böyle bir durumda misyonun o bölgede konumlandırılması ve çalışması ayrıca sorun teşkil edecekti.

Misyonun belirsiz/kararsız karakterinin bir başka göstergesi de AB'nin aynı zamanda Yüksek Temsilcisi olan misyonun Kosova ve Metohija'daki varlığının BM Uluslararası Sivil Temsilcisi rolüyle birleştirilmesidir. Bu iki fonksiyonun birleşimi, verimlilik nedenleriyle gerçekleştirilmiştir. Bunun pratik sonucu, misyonun Uluslararası Sivil Temsilci tarafından siyasi olarak düzenlenmesidir. Dolayısıyla misyonun birleşik yapısı misyonun yasal temeli ile uyumsuzdur. Dahası, Uluslararası Sivil Temsilci, Kosova'nın bağımsızlığını kabul eden ülkeler tarafından bağımsızlık ilanından sonra kurulan gayri resmi Uluslararası Yönlendirme Kurulu'ndan talimatlar alır.³⁸ ABD liderliğinde beş AB üyesi devletin yönettiği Uluslararası Sivil Temsilcinin rolünün Birlik temsilcisi EULEX ile birleşmesi misyonun tarafsızlığına da gölge düşürmektedir.

³⁷ Uluslararası Adalet Divanı'nın Kosova ile ilgili görüşünde İspanya, Romanya ve Güney Kıbrıs Rum Cumhuriyeti Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinin yasal olmadığı görüşünü savunurken, diğer AB üyesi 8 ülke bağımsızlık ilanının yasal olduğunu bildirmiştir.

³⁸ Quintum, 5 ülkeden oluşan gayri resmi bir grubu içerir: Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Almanya, Fransa ve İtalya.

6. EULEX'in Yapısı, Yetkileri ve Çalışmaları

Kendine özgü yapısı ile hukukun üstünlüğü misyonu olarak tanımlanan EULEX'in temel olarak üç yetkinlik alanı ve üç tip fonksiyonu vardır. EULEX'in yetkinliği üç alanı kapsamaktadır ve bu nedenle de misyonun yapısı şu üç bileşene sahiptir: polis bileşeni, yargı bileşeni ve gümrük bileşeni. Misyonun ana hedefi "Kosova kurumlarının (üç alandaki) sorumlu, bağımsız, multi-etnisiteli ve sürdürülebilir bir şekilde düzgün çalışmalarına yardımcı olmaktır. Bunun için de üç temel çalışma fonksiyonu geliştirilmiştir. Bunlardan ilk ikisi gözleme ve danışma fonksiyonudur. EULEX gözlemcileri, hukuki tüm konularda ilgili Kosova kurumlarını (polis, yargı, gümrük) izlemekte, yönlendirmekte ve tavsiyelerde bulunmaktadır. Misyonun üçüncü fonksiyonu ise icradır. EULEX, doğrudan belirli alanlarda icra/yürütme yetkisine sahiptir.³⁹ EULEX misyonuna yürütme yetkisi verilmesi sivil kriz yönetiminde AB'nin işleyişindeki en büyük yenilik olmuştur. Bugüne kadar AB misyonlarının hiçbiri bu kadar geniş yetkilere sahip olmamıştır. EULEX'in hedefler ve yetkiler bakımından böylesine iddialı bir görev yüklenmesi, böyle bir misyonun OGSP çerçevesini aşmış ancak BM'nin kurucu devletlerinin gücü ile kurulabileceğini düşündürmektedir.

Misyonun faaliyet alanlarına bakıldığında ise iki önemli alan olan polis ve yargının, AB'nin Güvenlik Stratejisi'nde tanımlanan kendilerine yönelik tehditlerin önlenmesi için özellikle seçildiği anlaşılmaktadır. Bunu yaparken, misyon üç grup suçta özel bir vurgu yapmıştır: savaş suçları ve etnik suçlar, terörizm ve organize suç ve yolsuzluk.⁴⁰ Bu suçların öncelikli olarak belirlenmesinin nedeni her biriyle ilgili olarak Kosova'daki durum göz önüne alındığında nispeten açıktır. Kosova öncelikle savaş suçları ve organize suçlarla bağlantılı olan elit bir tabakanın etkili olduğu bir devlet yapısına sahiptir ve EULEX misyonu bu elit kesimle mücadelede pasif kalmaktadır. UNMIK kuruluşundan bu yana, yolsuzluk da istikrarlı bir şekilde büyümüş ve Avrupa'da en yüksek seviyelere ulaşmıştır. Kosova ve Metohija'daki sistemsel yolsuzluk sürecine, her kesimden 20.000 ile 80.000 kişi yani nüfusun yaklaşık % 1 ile 5'i arasında katılım olduğu belirtilmektedir.⁴¹ Dünya Bankası yönetim göstergelerinde de EULEX'in çalışmalarının başlangıcı olan 2008 tarihinden itibaren Kosova'nın belirlenen altı alanda -hukukun üstünlüğü, yolsuzluğun kontrol altına alınması, hesap verebilirlik gibi- hiçbir kayda değer ilerleme kaydedilmediği görülmektedir.⁴² EUROPOL'un Organize Suç Raporları da Kosova'da faaliyet gösteren suç gruplarının güçlendiğini göstermekte ve Kosova'daki genel GSYİH'nin yaklaşık üçte ikisinin organize suçtan gelen para akışına tekabül ettiği tahmin edilmektedir.⁴³ Ayrıca Freedom House 2018 Özgürlükler Raporuna göre, özgürlükleri siyasi ve bireysel haklar bağlamında dolaylı olarak ölçen göstergeler, Kosova'yı diğer bütün Balkan ülkeleriyle kıyaslandığında en alt sıralarda göstermektedir.⁴⁴ Buna benzer sonuçlar AB'nin Kosova'nın vize serbestisi hakkındaki 2013 tarihli raporunda ve Avrupa Komisyonu'nun Yıllık İlerleme Raporlarında da bulunmaktadır. Zaten son yıllarda ortaya çıkan yolsuzluk skandalları da EULEX'i sarsmış ve bu veriler daha da acımasız hale gelmiştir. Ayrıca amaçlarından biri hukukun üstünlüğünün korunması ve geliştirilmesi olan misyonun ciddi suçları yargılamak için iyi bir performans sergileye-

³⁹ 2008/124/CFSP sayılı EULEX Kosovo Ortak Eylem Kararı.

⁴⁰ 2008/124/CFSP sayılı EULEX Kosovo Ortak Eylem Kararı.

⁴¹ Andrea Lorenzo Capussela, *State-Building in Kosovo: Democracy, Corruption, and the EU in the Balkans*, I.B. Tauris, New York, 2015, s. 241.

⁴² Kosova yönetim göstergeleri için bkz: <http://documents.worldbank.org/curated/en/405601468195573638/pdf/105497-WP-PUBLIC-Kosovo.pdf>, (13.03.2019).

⁴³ Capussela, a.g.e., s. 260.

⁴⁴ <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/kosovo>, (13.03.2013).

mediği, fonlarını etkin kullanmadığı gözlemlenmektedir. Yerel halk tarafından da güvenilir bulunmayan misyon önemli, “üst düzey” siyasi ve ekonomik davaları özellikle açmama eğilimindedir, eğer açarsa da suç veya suçlu bulmaktan yana bir duruş sergilemektedir. 2008-2014 yılları arasında EULEX misyonu tarafından açılan 23 siyasi ve ekonomik öneme haiz ceza vakasından EULEX 15 tanesinin iddianamesini yayınlamış ve bunlardan sadece 4 tanesi mahkumiyetle sonuçlanmıştır.⁴⁵

EULEX diğer önemli bir faaliyet alanı ise gümrüktür. Misyon Kosova'daki gümrük unsurlarının düzenlenmesi ve Avrupa standartlarının sağlanması için de pek çok faaliyette bulunmuştur. Gümrük-polis-istihbarat-yargı unsurlarının iş birliği ve koordinasyon halinde çalışması hususunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir.⁴⁶ Ancak tüm çabalarına rağmen halen Kosova Gümrüklerinde, yargı ve polis alanlarındaki gibi iyileştirilmesi gereken hususlar bulunmaktadır. En büyük eksikliklerden biri, ciddi suç vakalarının soruşturma ve kovuşturma aşamalarının etkinliği için gerekli olan Gümrük ve Cumhuriyet Savcılığı kurumları arasındaki zayıf koordinasyondur. Ayrıca Ekim 2016 tarihi UNDP raporuna göre Kosova Gümrük İdaresi halen en yozlaşmış kurumlardan biri olarak algılanmaktadır. Üstelik EULEX halen kuzeyde Sırp nüfusun çoğunluk olarak yaşadığı Metohija Bölgesi'nde vergi toplamakta da güçlük çekmektedir. Ayrıca yine aynı bölgedeki iki önemli gümrük kontrol noktasında (Brnjak ve Jarinje) yeteri kadar otorite sağlanamaması da kaçakçılık faaliyetlerinin önlenmesine engel olmaktadır.⁴⁷

Kosova ile ilgili tüm bu olumsuz göstergelerin yanı sıra ekonomik performans göstergelerinin de EULEX'in faaliyet göstermeye başladığı son on yıllık süreçte çok fazla iyileşmediğini söylemek mümkün gözükmemektedir. 2017 ekonomik verilerine göre Kosova bölgedeki - Karadağ'dan sonra- en düşük GSYİH'ya (4.1 milyon euro) sahip olurken, diğer Balkan ülkeleri ile kıyaslandığında kişi başına düşen en düşük GSYH (3,51 Euro) ve en yüksek işsizlik oranı (% 35) ile son sırada yer almaktadır.⁴⁸ Bu olumsuz tablonun ortaya çıkmasında Kosova'nın ekonomisindeki yapısal sorunlar ve ülkenin uluslararası statü kazanmasından sonra yapılan özelleştirmelerin büyük bir payı vardır. İhracatın büyük çoğunluğu, ülkenin ekonomik büyümesine önemli katkı sağlamayan hammaddeler, tarım ürünleri ve düşük katma değerli mamul ürünlerden oluşmaktadır.⁴⁹ Ayrıca Kosova'da yaklaşık 500 işletmenin (KİT) çoğu pazar değerlerinin altında özelleştirilmiş olup bunların çok az bir kısmı halen faaliyet göstermekte ve bu durum da ülkedeki yüksek işsizlik seviyesini düşürmek için yeterli istihdam fırsatı yaratamamaktadır. Kosova'nın ekonomisi, GSYİH'nın yüzde 15'ini oluşturan uluslararası bağışçıların yardımı ile GSYİH'nın yüzde 15'ini oluşturan Almanya, İsviçre, ABD ve İtalya'nın diaspora gelirlerine ve kamu harcamaları ve yatırımlarına dayanmaktadır. AB ülkeleri ayrıca ülkenin ana ihracat ve ithalat ortaklarıdır. Kosova'daki 470 yabancı sermayeli işletmeden 103'ü, Kosova ekonomisinde en büyük yatırımı yapan AB üyelerine aittir.⁵⁰

⁴⁵ Capussela, a.g.e., s. 104-105. Ayrıca bkz: <http://eulexannex.wixsite.com/draft>, (13.03.2019).

⁴⁶ Nikolaos Tzifakis, “The European Union in Kosovo: Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit.” *Problems of Post-Communism*, Cilt 60, Sayı 1, 2013, s.50.

⁴⁷ Labiot Greiçevci, “EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo”, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530_article_eulex_1_en.pdf, (13.04.2019).

⁴⁸ Kosova hakkındaki tüm ekonomik veriler için bkz: <https://ticaret.gov.tr/data/5b8a43355c7495406a2276e2/Kosova.pdf>, (21.02.2019).

⁴⁹ Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo 2017, 192.

⁵⁰ Kosova'ya yapılan doğrudan yabancı yatırımlar için bkz: <https://tradingeconomics.com/kosovo/foreign-direct-investment> (21.02.2019).

Yukarıda bahsedilen başarısızlıkların yanı sıra EULEX Kosova'da bazı olumlu sonuçlar da elde etmiştir. Özellikle Kosova yargı sisteminin ve Kosova mevzuatının Avrupa standartlarına uygun hale getirilmesi, devlet kurumlarına danışmanlık edilmesi ve bazı yeni kanunların çıkarılması konusunda önemli girişimlerde bulunmuştur. Ayrıca kamu görevlilerinin eğitilmesi, azınlıkların (özellikle Sırların) devlet kurumlarına entegrasyonu konusunda da önemli adımlar atılmıştır. Örneğin, görevi askıya alınan 318 Kosovalı Sırp polis memurunun Kosova Polisine yeniden entegrasyonunu yakından takip edilmiş ve 60 Kosovalı Sırp ıslah memurunun yeniden işe alınmasını sağlamıştır.⁵¹ Ayrıca, EULEX yargıçları, etnik suçlar ve savaş suçu yargılamaları da dahil olmak üzere birçok davaya başkanlık etmiştir. Ancak tüm bu olumlu katkılarına rağmen EULEX'in başarıları yine de başlangıçtaki beklentilerin çok uzağında kalmakta ve Kosova halkının da beklentileriyle örtüşmemektedir.

SONUÇ

AB'nin Balkanlar'daki işlevi, sürdürmekte olduğu OGSP ile paralel gelişmiştir, ancak bu süreç tamamen AB'nin tek başına, somut olarak belirlediği bir süreç değildir. Kosova'nın bağımsızlığının tanınması öncelikli olarak başını ABD'nin çektiği Avro-Atlantik bloğun jeostratejik çıkarlarının bir parçasıdır ve AB üyeleri içinde halen Kosova'nın bağımsızlığını tanımayan ülkeler vardır. Yani başka bir deyişle AB'nin gücü Kosova'da "aynı sesle konuşmaya" yetmemiştir. AB'nin Kosova sorununa daha fazla müdahil olma arzusu, misyonun göreve başlamasına kadar geçen zaman içerisinde azalmış ve bu sürdüreceği politikanın kapsamını ve EULEX misyonunun başarısını etkilemiştir. Ayrıca Kosova sorununun ve AB genişleme politikasının iç içe geçmiş olması da bu sürecin giderek daha siyasi ve daha karmaşık bir boyut kazanmasına yol açmıştır.

AB uluslararası yasal dayanağı tartışmalı olan EULEX misyonunu uluslararası hukuk ilkelerinden sapmak ve misyonun işleyişini kolaylaştırmak için bazı politik teknikleri kullanmak pahasına kurmuştur. Böyle bir durum, yani AB'nin ortak bir tutum sergileyerek bağımsızlığını kabul etmediği bir devlet kurma sürecine müdahil olması paradoksu bazı sistemsel kısıtlamaları da beraberinde getirmiştir. Halbuki misyonun yapısının ve yetkinliklerinin güzel bir şekilde sunulması, görev için mümkün olan kapasitesine işaret etmektedir. Ancak, yukarıda kısaca değinilen performans verileri, misyonun bu 10 yıllık süreçte çok da başarılı olamadığını göstermektedir. Tartışmalı bir yasal ve politik çerçeveye sahip olan EULEX misyonunun, çok önemli mali kaynaklara sahip olmasına rağmen son yıllarda yaşanan yolsuzluk skandalları ve misyon görevlilerinin adlarının bir dizi yolsuzluk iddiasına karışması da Kosova'da EULEX'e dolayısıyla AB'ye karşı duyulan güvensizliği giderek artırmaktadır.

KAYNAKLAR

- Bookman, Milica, "Economic Aspects of Yugoslavia's Disintegration," *Yugoslavia Unraveled*, (ed.), Raju THOMAS, USA, 2003.
- Cadier, David, *EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?* John Hopkins University, 2011.
- Capussela, Andrea Lorenzo, *State-Building in Kosovo: Democracy, Corruption, and the EU in the Balkans*, I.B. Tauris, New York, 2015.

⁵¹30 Eylül 2009 tarihli EULEX raporu için bkz: <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0049.php> (22.02.2019).

- Cohen, Lenard J., *The Politics of Despair: "Radical Nationalism and Regime Crisis in Serbia"*, Simon Fraser University, Columbia, 1999.
- Greiçevci, Labinot, "EU Actorness in International Affairs: The Case of EULEX Mission in Kosovo",
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201205/20120530_article_eulex_1_en.pdf, (13.04.2019).
- Hill, Christopher, "The Capability – Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", *Journal of Common Market Studies*, Cilt 31, Sayı 3, 1993.
- Malcolm, Noel, *Kosovo, A Short History*, New York University Press, New York, 1998.
- Mertus, Julie, *Kosovo: How Myths and Truths Started a War*, London, University of California Press, 1999.
- Ramet, Sabrina P., *Balkan Babel*, Westview Press, Boulder, 1996.
- Rupnik, Jacques, "The Western Balkans and the EU: the hour of Europe", *Institute for Security Studies*, Haziran 2011.
- Sellis, Mark S., "The Consequences of the Kosovo conflict on Southeastern Europe", *The International Lawyer*, Cilt 34, Sayı 4, Güz 2000.
- Statistical Yearbook of the Republic of Kosovo 2017.
- Tuğrul, Hülya, *Avrupa Birliği'nin Aday ve Potansiyel Aday Ülkelere Yaptığı Mali Yardımlar ve Türkiye*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, 2012.
- Trix, Frances, "Kosovar Albanians between a Rock and a Hard Place", *Serbia Since 1989 Politics and Society under Milošević*, (der.), Sabrina P. Ramet and Vjeran Pavlaković University of Washington Press, Seattle, 2005.
- Türbedar, Erhan, "Kosova Nereye Gidiyor", *Stratejik Analiz*, Ankara, 2005.
- Türbedar, Erhan, "Yeni Dönemde Kosova ve Geleceği" *Balkanlar El Kitabı Cilt II: Çağdaş Balkanlar*, (der) Osman Karatay, Bilgehan A. Gökdağ, KaraM&Vadi Yayınları, Çorum-Ankara, 2007.
- Türkeş, Mustafa ve Uzgel, İlhan, "Bağlantısızlıkla Yalnızlığa: Yugoslavya'da Milliyetçilik ve Dış Politika", *Türkiye'nin Komşuları*, İmge Kitabevi, Ankara, 2003.
- Tzifakis, Nikolaos. "The European Union in Kosovo: Reflecting on the Credibility and Efficiency Deficit." *Problems of Post-Communism*, Cilt 60, Sayı 1, 2013.
- Uçarol, Rifat, *Siyasi Tarih (1789-2001)*, 7. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 2008.
- Ülger, İrfan Kaya, "Sırlar'a Göre Kosova Sorunu", *Avrasya Dosyası (Özel Sayısı: Yunanistan ve Kosova)*, Cilt 4, Sayı 1-2. Ankara, 1998. ÜNAL, Hasan, "Balkanlar'da Geniş Arnavut Meselesi ve Türkiye", *Avrasya Dosyası*, Ankara, Cilt 4, Sayı 1-2, Ankara, 1998.
- Vickers, Miranda, *Between Serb and Albanian. A History of Kosovo*, Hurst&Company, Londra, 1998.
- Yılmaz, Murat, *Kosova*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005.

Yararlanılan Belgeler

Eide Kai, Report on the situation in Kosovo, United Nation, Security Council, 30 November 2004, S/2004/932.

European Council, A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

European Union External Action, “The Strengthening Division: Monitoring, Mentoring and Advising.” <http://www.eulexkosovo.eu/?page=2,3>, (19.04.2019).

“Eulex report to the UN 30 September 2009”, <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0049.php> , (01.04.2019).

24 Kasım 2008 tarihli, 692 sayılı BM Genel Sekreterliği raporu, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/692, (19.02.2019).

1244 Sayılı BM Güvenlik Konseyi Kararı.

Ahtisaari Planı (Comprehensive Proposal For the Kosovo Status Settlement).

Council Joint Action 2008/124/CFSP

Council Joint Action 2006/304/CFSP

Council Joint Action 2006/623/CFSP

Yararlanılan Web Siteleri

<http://documents.worldbank.org/curated/en/405601468195573638/pdf/105497-WP-PUBLIC-Kosovo.pdf>.

<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/kosovo>.

<https://ticaret.gov.tr/data/5b8a43355c7495406a2276e2/Kosova.pdf>.

<http://www.nato.int/kosovo/history.html>

http://www.ohr.int/?ohr_archive=statement-of-kosovo-moscow-09031998.

<http://www.unmikonline.org/Pages/201105website.aspx>.

<https://tradingeconomics.com/kosovo/foreign-direct-investment>