

BOSNA-HERSEK: İÇ SAVAŞTAN KONSENSÜS DEMOKRASİSİNE*

Oktay UYGUN**

1. Tarihsel Gelişim

Bosna-Hersek'in sosyal yapısı, birbirlerinden, başlıca din ve kültür öğeleri bakımından farklılaşan üç büyük topluluktan oluşuyor. İç savaştan hemen önce, 1991'de yapılan nüfus sayımı verilerine göre, Boşnaklar nüfusun %44'ünü; Sırlar %33'ünü ve Hırvatlar %17'sini oluşturmaktadır. Bu topluluklar, sırasıyla, büyük ölçüde Sünni Müslümanlık, Ortodoksluk ve Katolikliği benimsemişlerdir. Ülkede, ayrıca, nüfusun %4'ü civarında Protestan ve daha küçük oranlarda başka inanç sistemlerine bağlı gruplar vardır.

Ankara'nın iki katı büyüklüğündeki yüzölçümü (51. 120 km²) ve 4. 366. 036'lık nüfusu ile küçük bir ülke olan Bosna-Hersek'te, sosyal yapının bu denli farklılaşmasının tarihsel nedenleri vardır. Bu ülkenin toprakları ve genel olarak Balkanlar, tarih boyunca, değişik din ve kültürleri yayan çeşitli imparatorlukların egemenliği altına girmiştir. Roma, Bizans, Osmanlı, Avusturya-Macaristan ve Rusya'nın doğrudan veya dolaylı etkileri sonucu, Balkanların ve özellikle eski Yugoslavya'nın nüfusu, dinsel açıdan Ortodoks, Katolik, Protestan, Müslüman ve Protestanlığa bağlı otuzaya yakın başka küçük dinsel topluluklara bölünmüştür.

Bosna-Hersek'in bağlı olduğu eski Yugoslavya, dinsel öğenin yanısıra, dil ve etnik öğe bakımından da oldukça heterojendi. Sovyetler Birliği hariç tutulursa, bu ülke, Avrupa'nın sosyal yapısı en karmaşık ülkesiydi. Ülkede, Slav kökenli altı ulus; Slav kökenli olmayan iki büyük ulusal topluluk ve diğer onbeş ulusal azınlık bulunuyordu. Dil öğesi bakımından, Yugoslav Halkı, Slav kökenli üç büyük dil kategorisine ayrılmıştı: Nüfusun 3/4'ünün konuştuğu *Sırp-Hırvat dili*, *Slovençe* ve *Makedonca*. Dil ve etnisite, Bosna-Hersek'te yaşayan Boşnaklar, Sırlar ve Hırvatlar arasında daha fazla bölünmeye yol açan öğeler değildir. Üç halk aynı dili; Sırp-Hırvat dilini konuşur. Sırlar Kiril alfabesini, Boşnak ve Hırvatlar Latin alfabesini kullanırlar. Her üç halkın kökeni Slavlara veya Slavlar ile başka halkların karışımına dayanır.¹

* Mülkiyeliler Birliği tarafından, 21 Aralık 1996'da Ankara'da düzenlenen "Bosna'da Demokrasi ve İnsan Hakları Sorunları" konulu toplantıda sunulan tebliğin gözden geçirilmiş metni.

** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

¹ Vojislav STANOVCIC, "History and Status of Ethnic Conflicts", *Yugoslavia: A Fractured Federalism* (Ed. Dennison Rusinov, The Wilson Center Press, Washington, 1988) s. 23-40; Dusan BILANDZIC, "History and Current Dimensions of Inter-Nationality Relations in Yugoslavia", *Socialism in Yugoslav Theory and Practice* (University of Belgrade, International University Center for Social Sciences, Belgrade, 1979) s. 129-142

Bosna-Hersek'in bilinen en eski sakinleri, bir Hint-Avrupa halkı olan İlyria-lılardır. Uzun süre Roma İmparatorluğu'nun egemenliği altında kalan bölgeye, 7. yüzyıldan itibaren Slavlar yerleşmeye başladı. Osmanlıların 1386'da başlayan istila girişimleri, 1463'te fetihle sonuçlandı. Avusturya-Macaristan İmparatorluğu, 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan sonra fiilen kendi denetimine bırakılan ülkeyi, 1908'de ilhak etti. Bosna-Hersek, 1918'de, "Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı"nın bir parçası olarak Sırbistan ile birleştirildi. 1946'dan itibaren eski Yugoslavya'nın altı cumhuriyetinden biri olan ülke, 1992 yılında bağımsızlığını ilan etti.

Yugoslavya dağılma sürecine girdiğinde, Ocak 1991'de, ülkeyi oluşturan altı Cumhuriyetin liderleri "devlet sorunu"na bir çözüm bulmak için toplandılar. Slovenya ve Hırvatistan'ın eğilimi, Yugoslavya'dan ayrılarak, birer egemen devlet olarak, aralarında tarihsel, kültürel ve dinsel bağlar bulunan Avusturya ve Almanya ile yakın ilişkiler kurmak ve Avrupa ile bütünleşmekti. Toplantıda, Yugoslav birliği sürdürülecekse, bunun çok gevşek bir federasyon olmasından yana görüş bildirdiler. Sırbistan ve Karadağ, diğer cumhuriyetlerde yaşayan Sırp azınlıkları, kendi denetimleri altında tuttıkları merkezî bir siyasal yapı ile daha iyi koruyacakları düşüncesiyle, Yugoslav birliğinin güçlendirilmesinden yana tavır aldı. Bosna-Hersek ve Makedonya ise, bir yandan, yollarına tek başına, egemen devletler olarak devam etmelerindeki zorlukları gözönüne alarak ülkenin parçalanmasından; diğer yandan, Sırp egemenliği altında bulunan Yugoslav birliğinin sürdürülmesinden tedirginlik duymaktaydılar. Her iki cumhuriyet, yumuşak bir geçiş süreci içinde, federal birliğin konfederal özellikler taşıyan daha gevşek bir yapıya kavuşturulmasından yana bir tavır sergiledi. Yugoslav Halk Ordusu'nun eğilimi, ülkenin bütünlüğünün korunması ve sosyalist sistemin sürdürülmesinden yanaydı. Toplantı, herhangi bir sonuç elde edilemeden sona erdi.²

Bu noktada, dağılan Yugoslavya'nın siyasal sistemi hakkında birkaç önemli noktaya değinmekte yarar var. Yugoslavya, 1974 Anayasası döneminde, sosyalizm ile federalizmi birarada yürütmeye çalışan diğer iki ülkenin (Sovyetler Birliği ve Çekoslovakya'nın) aksine, oldukça gevşek bir birlikti. Bu ülkede, cumhuriyetler, yetki ve statüleri bakımından federal yönetimden daha güçlü iktidar merkezleri konumundaydılar. Bu farklılık, bağımsızlığını ilan eden cumhuriyetlerin egemen birer devlet olarak varlıklarını sürdürmelerinde olumlu bir rol oynadı. Sözkonusu cumhuriyetler, genellikle, devlet yönetme geleneği ve tecrübesine sahip liderler kadrosuna, bağımsız politikalar üretebilme ve uygulayabilme geleneğine sahiptiler. Federal birlik dağıldığında, büyük bir otorite boşluğu meydana gelmedi. Ülkenin ve yurttaşların tamamı üzerinde sözsahibi olan bir otoritenin henüz tesis edilemediği Bosna-Hersek, bu konuda bir istisnadır. Buna karşılık, Sovyetler Birliği dağıldığında, 70 yıllık katı bir merkezîyetçiliğin sonucu olarak, bağımsızlığını ilan eden cumhuriyetlerin çoğunluğunda otorite boşluğu oluştu. Özellikle Azerbaycan'ın durumu, bu konuda çok çarpıcı bir örnektir.

Tek parti sisteminin uygulandığı *Sovyetler Birliği*'nde, Komünist Partisi, bütün ülkenin tek merkezden yönetilmesini sağlayan en önemli araçtı. Cumhuriyetler düze-

² Bkz.: Janusz BUGAJSKI, "The Fate of Minorities in Eastern Europe", *Journal of Democracy*, Vol. 4, No. 4, October 1993, s. 85-99; Predrag SIMIC, "Yugoslavya Krizi'nin Dinamikleri", *Avrasya Dosyası*, C. 3, Sayı: 3, 1996, s. 17 vd. ; Nail Alkan, "Yugoslavya'nın Dağılmasındaki Faktörler", *Avrasya Dosyası*, C. 3, Sayı: 3, 1996, s. 39 vd. ; İrfan Kaya ÜLGER, "Sırbistan'da 'Etnik' Milliyetçilik", *Avrasya Dosyası*, C. 3, Sayı: 3, 1996, s. 50 vd.

yinde kurulan komünist partilerinin bağımsız bir varlıkları yoktu. Hepsi Sovyetler Birliği Komünist Partisi (SBKP)'ne bağımlı, onun bir şubesi gibi çalışan örgütlerdi. SBKP'nin hukukun dışında ve üstünde bir örgüt olarak kabul edildiği bu ülkede, parti programı ve kararları, Sovyetler Birliği Anayasası'ndan daha önemliydi.³ Tüm ülke düzeyinde, cumhuriyetlerden en küçük birimlere kadar, her yönetim kademesindeki görevlilerin belirlenmesi, ekonominin tek merkezden ince ayrıntılarına kadar plânlanıp yürütülmesi ve hemen her konuda izlenecek politikaların saptanmasında, Komünist Partisi'nin kesin egemenliği sözkonusuydu.⁴

İlk bakışta, Yugoslavya ile Sovyetler Birliği arasında büyük bir benzerlik olduğu düşünülebilir. Komünist Partisi'nin varlığı nedeniyle, her iki ülkede de federalizmin gerçekleşmesinin mümkün olmayıp, tüm yetkilerin bir merkezde toplanmış olması mantıklı görünüyor. Fakat, yakından incelendiğinde, iki ülkenin siyasal sistemlerinin birbirine karşıt iki ilkeye dayandığı görülecektir. Sovyetler Birliği'nde ne denli katı bir merkeziyetçilik egemen idiyse, Yugoslavya'da, 1974 Anayasası döneminde ve özellikle 1980 sonrasında, merkeziyetçi olmama ilkesi o denli katı bir şekilde uygulanmıştır.

Komünist blok içinde yer alan bu iki ülkenin siyasal sistemleri arasındaki karşıtlığın nedeni, Komünist Partilerinin farklı yapısı idi. Sovyetler Birliği Komünist Partisi merkeziyetçilik ilkesine dayandığı halde, Yugoslavya Komünist Partisi (YKP) merkeziyetçi olmama ilkesine dayanıyordu. YKP, sekiz federe birimde (altı cumhuriyet, iki özerk eyalet) kurulan komünist partilerinin bir koalisyonuydu. Bu koalisyon, tüm yetkilerin toplandığı bir merkez değil, onu oluşturan partilere bağımlı bir organdı. Belli başlı cumhuriyetlerin (Hırvatistan, Sırbistan ve Slovenya) partilerinin onayı olmaksızın, YKP'de hiç bir karar alınamayacağı parti tüzüğüne güvence altına alınmıştı.⁵

Yugoslav Komünist Partisi'nin bu özelliği ve anayasada yetki bölüşümünü düzenleyen kurallar nedeniyle, *Yugoslavya'da gerçek iktidar merkezleri federe birimlerdi*. Federal organlar, büyük ölçüde federe birimlere bağımlıydılar. Merkeziyetçi olmama ilkesinin federal yönetimin bağımsızlığını yitirecek şekilde uygulanması, siyasal sistemi federasyondan konfederasyona dönüştürür. Nitekim, Yugoslavya, devletin tekliği ilkesi korunduğu için milletlerarası hukukun kabul ettiği ölçüt bakımından olmasa bile, sistemin iç işleyişi açısından, 1974 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden itibaren, konfederasyonun egemen olduğu bir devlettir.⁶

³ Bkz.: Stephan KUX, *Soviet Federalism: A Comparative Perspective* (The Institute for East-West Security Studies, New York, 1990), s. 94 Ayrıca bkz.: C. FRIEDRICH, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, 4. B. (Blaisdell, Waltham, 1968) s. 195

⁴ Bkz.: S. KUX, *Soviet Federalism*, s. 93 vd. ; Gregory GLEASON, *Federalism and Nationalism: The Struggle for Republican Rights in the USSR*, (Westview Press, Boulder, 1990), s. 87 vd.

⁵ Bkz.: Vojislav KOSTUNICA, "The Constitution and The Federal States", *Yugoslavia: A Fractured Federalism* (Ed. Dennison Rusinof, The Wilson Center Press, Washington, 1988), s. 78-92; S. KUX, *Soviet Federalism*, s. 93

⁶ Yugoslavya bakımından federasyon-konfederasyon tartışması için bk: Bogdan DENITCH, "The Evolution of Yugoslav Federalism", *Puplius: The Journal of Federalism*, C. 7, No 4, 1977, s. 107-117; Steven L. BURG, "Republican and Provincial Constitution Making in Yugoslav Politics", *Puplius: The Journal of Federalism*, C. 12, No 1, 1982, s. 131-153; Jovan DJORDJEVIĆ, "Remarks on the Yugoslav Model of Federalism", *Puplius: The Journal of Federalism*, C. 5, No2, 1975, s. 77-88; Lidija R. BASTA, "The Yugoslav Federation (also) as a Common Function of the Republics and Provinces: The New Content of Autonomy of the Federal Units", *Federalism and Decentralization* (Ed. Thomas Gerster, Silvan Hutter, University Press of

Siyasal sistemin merkeziyetçi olmama ilkesine dayanması ve federal yönetimde alınan kararlarda, çoğu kez cumhuriyetlerin oybirliğinin gerekli olması, Yugoslavya'nın demokratik bir ülke olduğu şeklinde yorumlanmamalıdır. Yugoslavya'da, siyasi sistem otoriter ve totaliter nitelikteydi. Fakat, bu otoriter ve totaliter yapı, tek merkezden yönetilmeyip, her federe birimde ayrı ayrı kurulmuştu. Federe birimlerde kurulan komünist partiler, Sovyetler Birliği Komünist Partisi gibi, katı bir merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmişlerdi.

1974 Anayasası döneminde Yugoslavya siyasi sistemi, federal devletin demokratik olmayan sistemlerde de kurulabileceğini gösteren ender örneklerinden biridir. Fakat, aynı örnek, demokratik olmayan bir rejim ile federal sistemin sürdürülmesinin çok güç olduğunun da bir göstergesidir. Otoriter ve totaliter rejimlerle yönetilen cumhuriyetlerden oluşan Yugoslavya'da, merkeziyetçi olmayan siyasi yapı, federal organların büyük ölçüde federe yönetimlere bağımlı kılınmasıyla sonuçlanmıştır. Siyasi sistemin tıkanmasına yol açan bu konfederal özelliğin, Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'da, 1980'lerin sonunda başlayan reform hareketi ortaya çıkmamış olsaydı bile, Yugoslavya'yı gevşek bir konfederasyona veya tamamen bağımsız devletlere dönüştürmesi muhtemel bir gelişme olacaktı. Bu aşamada, Yugoslav Halk Ordusu gibi, birliğin dağılmasını önleyecek merkezi bir güç ortaya çıksa bile, bu gücün, federalizme özgü merkeziyetçi olmayan bir siyasi yapıyı kurması olanaklı görünmüyordu.⁷

Cumhuriyetlerin "devlet sorunu" üzerinde anlaşamamaları, birliğin dağılma sürecini hızlandırdı. Sırp yönetimi, Karadağ, Hırvatistan ve Bosna-Hersek'te Sırp'ların yaşadığı bölgelerin Sırbistan ile birleştirilerek "Büyük Sırbistan" devletinin kurulması yönündeki isteğini resmen ilan etti. Hırvatistan, Bosna-Hersek'in Sırp bölgesi dışında kalan kısmı üzerinde hak iddia etti. Bu istekler gerçekleştiğinde, Boşnak, Sırp ve Hırvatların küçük bir Yugoslavya modeli şeklinde yaşattıkları Cumhuriyet, Sırbistan ve Hırvatistan arasında paylaşılarak ortadan kalkacaktı. Yugoslav birliğinin daha gevşek veya daha merkeziyetçi bir yapıda sürdürülmesi istekleri, Slovenya, Hırvatistan ve Makedonya'nın birlikten ayrılmaları ile gerçekleştirilebilir bir proje olmaktan çıktı. Bu üç cumhuriyetin ardından, Bosna-Hersek de bağımsızlığını ilan etti. Bağımsızlık kararı ile birlikte, ülkede yaşayan üç topluluk arasındaki gerginlik kanlı bir çatışmaya dönüştü. Sırp milisler, Müslüman ve Hırvatlara karşı yoğun bir saldırı başlattılar. Avrupa'nın ortasını bir yangın yerine çeviren iç savaş, yaklaşık dört yıl sürdü. Bu süreç, Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler ve NATO gibi, askeri, siyasi veya ekonomik ulusüstü örgütlenmelerin bölgesel veya küresel barışın korunmasındaki yetersizliklerini gözler önüne serdi. Bosna-Hersek dramı, konuyla ilgilenen bütün uluslararası otoriteler tarafından prestij kaybı ile sonuçlandı.⁸

Fribourg, Fribourg, 1987) s. 113-125; V. KOSTUNICA, "The Constitution and the Federal States" Ayrıca bkz.: D. BILANDZIC, "History and Current Dimensions of Inter-Nationality Relations in Yugoslavia", s., 140-142

Zvonko LEROTIC, Yugoslavya sistemini *katılımcı federalizm* olarak nitelendirmektedir. Bk: "Political Democracy and Federalism", *Yugoslavia: A Fractured Federalism*, (Ed. Dennison Rusinow, The Wilson Center Press, Washington, 1988), s. 93-103

⁷ Oktay UYGUN, *Federal Devlet* (Çınar Yayınları, İstanbul, 1996) s. 188-189

⁸ Bkz.: P. SIMIC, "Yugoslavya Krizi'nin Dinamikleri", s. 18; N. Alkan, "Yugoslavya'nın Dağılmasındaki Faktörler", s. 39; Catherine SAMARY, *Parçalanmış Yugoslavya ve Bosna'da Etnik Savaş*, (Çev. Bülent Tanatar, Yazın Yayıncılık, İstanbul, 1995) özellikle, s. 109-127

1995 yılında, Amerika Birleşik Devletleri'nin inisiyatifinde, Ohio, Dayton'da bir askeri üsde, Bosna-Hersek Cumhuriyeti, Hırvatistan ve Yugoslavya (Sırbistan - Karadağ) temsilcileri bir araya gelerek savaşı sona erdirecek koşullar üzerinde anlaşılabilir. "Bosna-Hersek Barışı İçin Genel Çerçeve Anlaşması" adını taşıyan ve kısaca *Dayton Andlaşması* olarak bilinen metin, 21 Kasım 1995'te Paris'te imzalandı. Söz konusu Andlaşmanın imzalanmasında, taraf ülkelerin dışında, Amerika Birleşik Devletleri, Fransa, Almanya, Rusya, İngiltere ve Avrupa Birliği temsilcileri hazır bulunarak, tanık sıfatıyla metne imza koydular.

Dayton Andlaşması, kısa bir metin ve 11 adet uzun ek içermektedir. Bu eklerden biri, Bosna-Hersek'in Anayasası'dır. Anayasanın, içerik bakımından pek çok ilginç ve kendine özgü özelliği bulunmakla birlikte, hazırlanışı bakımından da dikkat çekici yönleri vardır. Söz konusu Anayasa, bir iç hukuk işlemi sonucunda oluşmamıştır. Uluslararası bir andlaşma niteliğinde olan Anayasa, Bosna-Hersek halkının veya parlamentosunun ürünü değildir. Hükümleri Amerika Birleşik Devletleri'nin uzmanlığı ve inisiyatifi ile konulmuş ve uluslararası bir andlaşmanın eki olarak yürürlüğe girmiştir.

2. Bosna-Hersek Anayasası'na Göre Devletin Temel Özellikleri

Devletin temel özelliklerinin incelenmesinden önce, devletin adı ile ilgili kısa bir açıklama yapmak yararlı olacaktır. Yugoslavya'nın bir eyaleti olduğu dönemde, ülkenin adı *Bosna-Hersek Sosyalist Cumhuriyeti* idi. 1992'de bağımsızlık ilan edildiğinde, sosyalist sistemden serbest piyasa ekonomisine geçişi vurgulayacak şekilde, ülkenin adından "sosyalist" sözcüğü çıkartıldı ve *Bosna-Hersek Cumhuriyeti* ifadesi benimsendi. Dayton Andlaşması ile yürürlüğe giren 1995 tarihli Anayasa ise, ülkenin adından "cumhuriyet" sözcüğünü de çıkarttı. Bunda, federe birimlerden birinin adında cumhuriyet sözcüğünün bulunması nedeniyle (Republika Sırska - Sırp Cumhuriyeti), olası bir karışıklığı önleme amacı etkili olmuş olabilir. Böylece, *Bosna-Hersek* adı, resmen benimsenmiş oldu.

Bosna-Hersek Anayasası'nın bir bütün olarak değerlendirilmesinden, devletin şu temel ilkelere dayandığı tespit edilebilir: 1) federal devlet ilkesi, 2) demokratik devlet ilkesi, 3) hukuk devleti ilkesi, 4) insan hakları ilkesi ve 5) uluslararası hukuka açıklık ilkesi. Ayrıca, Anayasanın başlangıç bölümünde, ekonomik sistem tercihi, "pazar ekonomisi" olarak belirtilmiştir. Yeni Yugoslavya Anayasası'nda da yer alan pazar ekonomisi deyişi, sosyalist sistemden kapitalist sisteme geçişin anayasal bir ifadesi olmakla birlikte, ekonomik tercihler konusunda sessiz kalan batılı anayasacılık geleneği ile bağdaşmayan bir düzenlemedir.

a. Devletin Şekli: Federal Devlet

Bosna-Hersek federal yapılı bir devlettir.⁹ Üniter devletten farklı olarak, iktidar tek merkezde toplanmayıp, oluşturulan üç iktidar merkezi arasında bölünmüştür. Bu iktidar merkezlerinden biri, yetkilerini ülkenin ve yurttaşların tümü üzerinde kullanabilen federal yönetimdir. Diğer iki iktidar merkezi ise, yetkilerini ülkenin ve yurttaşların belirli bir kısmı üzerinde kullanabilen federe yönetimlerdir. Federe yönetimlerin adları;

⁹ Amerika Birleşik Devletleri Anayasasında olduğu gibi, Bosna-Hersek Anayasası'nda da "federal" sözcüğü devlet şeklini tanımlamak için kullanılmamıştır. Bununla birlikte, Anayasanın bütününden ve özellikle I/3 ve III. maddelerinden federalizmin benimsendiği açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

çoğunluğunu Boşnak ve Hırvatların oluşturduğu *Bosna-Hersek Federasyonu* ile, çoğunluğunu Sırpın oluşturduğu *Sırp Cumhuriyeti*'dir. Burada karışıklık yaratabilecek bir özellik, federe birimlerden birinin adının ve yönetim şeklinin, devletin adı ve şekli ile büyük ölçüde benzerlik göstermesidir: *Bosna -Hersek Federasyonu*, 1995 tarihli Anayasa yürürlüğe girmeden önce, 1994'te kuruldu. Bugünkü konumuyla, yani devletin bir federe birimi, bir eyaleti olarak, federasyon içinde bir federasyondur. Federal devlet ilkesi aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

b. Demokratik Devlet İlkesi

Bosna-Hersek Anayasası, çoğulcu toplum yapısı içinde, barışçıl ilişkilerin gelişebilmesi için demokratik yönetim biçiminin gerekliliğini vurgulayarak, yöneticilerin serbest ve adil seçimlerle belirleneceği esasını getirmiştir.¹⁰ Anayasal ve yasal düzenlemelerle, demokratik bir rejimin unsurları olan, genel ve eşit oy ilkesi, yasalar önünde eşitlik ilkesi, bireylere devletin karışamayacağı bir faaliyet alanı yaratan insan hakları güvence altına alınmıştır. Bosna-Hersek'te kurulmaya çalışılan demokrasinin en önemli özelliği ise, bütün siyasal karar alma süreçlerinde çoğunluk iradesini sınırlayan ve ülkenin üç kurucu halkına yönetime katılma olanağı sağlayan, "konsensüs demokrasisi" modelinin benimsenmiş olmasıdır. Bu model aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

c. Hukuk Devleti İlkesi

Bosna-Hersek, hukukun üstünlüğü ilkesine dayanan bir devlettir.¹¹ Tüm devlet faaliyetlerinin hukuka dayandığı ve yurttaşlara hukuk güvenliğinin sağlandığı bir düzeni ifade eden "hukuk devleti" kavramı, yasaların anayasaya uygunluğunun sağlanması, yönetimin hukukla bağlılığının güvence altına alınması, yargı bağımsızlığının ve insan haklarının tanınması ile gerçekleştirilebilir. Kısa bir metin olan Anayasa, bütün bu alanlarda ayrıntılı düzenlemeler içermemektedir. Bununla birlikte, insan haklarını uluslararası standartlarda gerçekleştirme hedefi belirtilmiş ve klasik hakları içeren bir listeye yer verilmiştir. Ayrıca, yasaların anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevli bir Anayasa Mahkemesi kurulmuştur.

d. İnsan Hakları İlkesi

Yakın geçmişte yaşanan yoğun insan hakları ihlallerinin bir sonucu olarak, anayasa koyucu, insan haklarının korunmasını temel bir hedef olarak değerlendirmiştir. Bu amaçla, hem insan haklarını içeren bir listeye, hem de uygulanacak uluslararası insan hakları sözleşmelerini belirten bir listeye Anayasa'da yer verilmiştir. Ayrıca, insan haklarının korunması ile görevli kurumlar oluşturulmuştur.

Bosna-Hersek Anayasası'nda düzenlenen haklar şunlardır:¹² Yaşam hakkı, işkence, insanlık dışı veya küçültücü ceza ve uygulama yasağı; kölelik, kulluk ve zorla çalıştırma yasağı; kişi özgürlüğü ve güvenliği; adil yargılanma hakkı ve suç ve cezalara ilişkin diğer temel güvenceler; özel ve aile yaşamının gizliliği, konut dokunulmazlığı, haberleşme özgürlüğü; düşünce, vicdan ve inanç özgürlüğü; ifade özgürlüğü; toplantı ve

¹⁰ Bosna-Hersek Anayasası, Başlangıç ve m. I / 2

¹¹ Bosna-Hersek Anayasası, m. I / 2

¹² Bosna-Hersek Anayasası, m. II

dernek kurma hakkı; evlenme ve aile kurma hakkı; mülkiyet hakkı; eğitim hakkı; yerleşme ve seyahat özgürlüğü.

Görüldüğü üzere, burada, Alman Anayasası'na benzer şekilde, yalnızca klasik haklar belirtilmiştir. Çağdaş anayasaların büyük çoğunluğu, klasik hakların yanısıra sosyal hakları da düzenlerler. Listede geçen eğitim hakkı, diğer bazı anayasalarda olduğu gibi, devlete eğitimi gerçekleştirmek için olumlu müdahale etme yükümlülüğü getiren bir "sosyal hak" olarak düşünülmemiştir. Devletin buradaki görevi, diğer klasik haklarda olduğu gibi karışmamak, müdahale etmemek şeklindedir. Bununla birlikte, sosyal haklar, 1966 tarihli "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi"nin kabul edilmiş olması nedeniyle iç hukukun bir parçasıdır.

Anayasa'da, insan haklarına ilişkin 15 uluslararası sözleşmede tanınan haklardan Bosna-Hersek yurttaşlarının yararlanacağı belirtilmiştir. Bu sözleşmeler; *Irk Ayrımcılığının Her Biçimiyle Kaldırılması Hakkında Sözleşme* gibi ayrımcılığın önlenmesi; *Çocuk Hakları Sözleşmesi* gibi belirli bir kesimi koruyan; *İşkence ve Öteki Zalimce, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Ceza ve Muameleye Karşı Sözleşme* gibi özel; *Birleşmiş Milletler Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi* ile *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi* gibi genel konulu sözleşmelerdir. Tüm bu sözleşmelerin hiç bir çekince kullanılmaksızın uygulanması güvence altına alınmıştır.¹³

Anayasanın II / 1. maddesi, uluslararası ölçekte tanınmış insan haklarının en üst düzeyde sağlanacağını belirtmektedir. 2. maddede, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Protokollerinin doğrudan ve ulusal hukuka göre *öncelikle (priority)* uygulanacağını belirtmektedir. "Öncelikle uygulama" esası, AIHS'nin üstün norm olduğu ve ulusal hukukun bu normlara göre "hukuka uygunluk denetimi"ne tabi olduğu anlamına gelmez. Bununla birlikte, öncelikle uygulanma yeteneğine sahip bir normun, uygulamada, diğer normlara göre bir tür üstünlüğe sahip olacağı da açıktır.

İnsan haklarının korunması bakımından getirilen en önemli kurumsal düzenleme ise, *Bosna-Hersek İnsan Hakları Komisyonu*'nun kurulmuş olmasıdır. Dayton Andlaşması'nın 6. Eki ile kurulan Komisyon iki bölümden oluşuyor: İnsan Hakları Ombudsmanı ve İnsan Hakları Mahkemesi. Komisyonun görevi, Dayton Andlaşması'nı imzalayan taraflarca yapıldığı ileri sürülen insan hakları ihlallerini inceleyip karara bağlamaktır.

İnsan hakları açısından önemli bir hüküm de, anayasa değişikliği ile ilgili X / 2. maddedir. Buna göre, "*hiçbir anayasa değişikliği bu Anayasanın II. maddesinde düzenlenen hak ve özgürlükleri ortadan kaldıramaz veya etkisini azaltamaz; bu paragraf hükmü değiştirilemez*". Anayasanın insan haklarına ilişkin hükümlerinin değiştirilmesinin hukuken olanaksız hale getirilmesi, Alman Anayasası'nda da görülen bir özelliktir. Bu Anayasanın 79. maddesi ile, temel hakları düzenleyen maddeler bakımından anayasa değişikliği yasaklanmıştır.

e. Uluslararası Hukuka Açıklık İlkesi

Bosna-Hersek anayasal sisteminin özgün yönlerinden biri, uluslararası hukuka açıklık ilkesini benimsemiş olmasıdır. Uluslararası normlar, belki de, bugüne dek, hiç bir

¹³ Bosna-Hersek Anayasası, m. II / 7'nin göndermesiyle Annex I

ülkede görülmeyecek derecede iç hukuk ile bütünleşmiştir.

Anayasanın başlangıç kısmında çok sayıda uluslararası sözleşmeye gönderme yapılmıştır. Yukarıda belirtildiği gibi, Anayasa, insan haklarına ilişkin 15 sözleşmeyi iç hukukun bir parçası saymıştır (m. II/7). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ise, iç hukuka göre uygulanma önceliğine (priority) sahiptir (m. II/2). “Uluslararası hukukun genel kuralları”, Bosna-Hersek hukukunun ayrılmaz parçasıdır (m. III/3-b).

Bu konudaki en ilginç düzenlemelerden biri, Anayasa Mahkemesi'nin kullanacağı ölçü normlarla ilgilidir. Bir davaya bakmakta olan mahkeme tarafından, o davada uygulanacak bir kural, yalnızca anayasaya değil, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne veya *uluslararası kamu hukukunun genel kurallarına* uygunluğunun denetlenmesi için Anayasa mahkemesi önüne getirilebilir.¹⁴ Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi iç hukuka göre uygulanma önceliğine sahip olduğundan, Mahkeme, bir anlamda, insan hakları bakımından Federal Anayasa hariç, tüm federal ve federe hukuk kurallarını bu Sözleşmeye uygunluk açısından denetleme işlevini üstlenecektir. Anayasanın insan haklarına ilişkin hükümleri Sözleşme ile paralel olduğundan, bu noktada bir çelişkinin doğması söz konusu olmayacaktır. Ancak, diğer ölçü normun; “*uluslararası kamu hukukunun genel kuralları*”nın uygulanmasında, bu normlar yazılı olma özelliğine sahip bulunmadığından bazı sorunlarla karşılaşılabilir. “Uluslararası kamu hukukunun genel kuralları”nın içeriği nasıl tespit edilecektir? Burada kastedilen kurallar ile, Anayasa'nın III/3-b maddesinde belirtilen ve Bosna-Hersek hukukunun ayrılmaz parçası kabul edilen “uluslararası hukukun genel kuralları” farklı mıdır?

Bu tür ifadelerin başka bazı anayasalarda da kullanıldığı görülüyor. Alman Anayasası'ndaki hüküm şöyledir:¹⁵ “*Uluslararası hukukun genel kuralları*, federal hukukun ayrılmaz parçasıdır. Bu kurallar, yasalardan önce gelirler ve Federasyon ülkesinde oturanlar için doğrudan doğruya hak ve yükümlülük doğururlar. “ Rusya Anayasası'ndaki benzer hüküm şöyledir: “*Uluslararası hukukun genel kabul görmüş kuralları* ve Rusya Federasyonu'nun taraf olduğu uluslararası sözleşme ve anlaşmalar, hukuk sisteminin ayrılmaz parçalarıdır.”¹⁶

Uluslararası hukukun genel kuralları, dış politika ilkesi olarak başka bazı anayasalarda da belirtilmiştir. Fransız Anayasası ve Özbekistan Anayasası gibi. 1958 Fransız Anayasası'nın gönderme yaptığı 1946 Anayasası'nın başlangıç kısmında, “geleneklerine bağlı olan Fransa Cumhuriyeti, *uluslararası kamu hukukunun kurallarına* uyar”, ifadesi yer almıştır. Maddenin devamında, Fransa'nın fetih amacıyla hiç bir savaşa girişmeyeceği, askeri güçlerini hiç bir halkın özgürlüğü aleyhine kullanmayacağı belirtilmiştir. Özbekistan Anayasası ise, ülkenin dış politikasının, devletlerin eşitliği, sınırların dokunulmazlığı, uyuşmazlıkların barışçı yollardan çözümü, güç kullanma yasağı, iç işlerine karışmama “ve diğer *uluslararası hukukun genel kabul görmüş kuralları*”na dayalı olarak yürütüleceği esasını getirmiştir¹⁷.

Bu örnekler çerçevesinde, Bosna-Hersek Anayasası ve diğer bazı anayasalarda

¹⁴ Bosna-Hersek Anayasası, m. VI / 3-c

¹⁵ Alman Anayasası, m. 25

¹⁶ Rusya Anayasası, m. 15 / 4

¹⁷ Özbekistan Cumhuriyeti Anayasası (1992), m. 17. Söz konusu dış politika ilkeleri, otuzüç Avrupa devleti, ABD ve Kanada tarafından 1975'te imzalanan “Helsinki Nihai Senedi”nde belirtilen esaslardır.

kullanılan “uluslararası kamu hukuku kuralları” veya “uluslararası hukukun genel kabul görmüş kuralları” ile, yalnızca uluslararası sözleşmelerin ifade edilmediği açıktır. Bu ifadeler ile, daha çok, uluslararası hukukun sözleşmeler dışında kalan diğer kaynakları, özellikle de uluslararası gelenekler kastedilmektedir. Bu gelenekler, Özbekistan Anayasasında belirtildiği gibi, iç işlerine müdahale etmeme, uyuşmazlıkların barışçıl yollardan çözümü gibi ilkelerle somutlaştırılabilir.

Yukarıda verilen örnek anayasalarda geçen sözkonusu ifadeler ile, dış politika alanında uyulacak ilkelerin ötesinde, daha geniş kapsamlı bir ilkeler bütününe kastedildiği savunulabilir. *Hukukun genel ilkeleri* şeklinde formüle edilebilecek ve daha çok, devletler bakımından değil; kişiler bakımından sonuç doğuran bir kurallar kategorisinin bu ifade içinde yer aldığı ileri sürülebilir. Hukukun genel ilkeleri, bütün uygar ülkelerce benimsenen, anayasaların dayandığı ilkelere yön veren, herkes tarafından açıkça bilinen üstün hukuk kurallarıdır. “Suç ve cezaların geriye yürümezliği”, “kazanılmış haklara saygı”, “masumluk karinesi”, “borç için hapsedilmeme” gibi, uygar ülkeler tarafından paylaşılan ortak değerler hukukun genel ilkelerine örnek oluşturur.¹⁸ Bu geniş yorumun, özellikle Bosna-Hersek Anayasası bakımından geçerli olduğu ileri sürülebilir. Anayasa’da geçen “uluslararası kamu hukukunun genel kuralları” ifadesi, düzenleme yeri dikkate alındığında, devletlerarası ilişkilerin yanısıra, devlet-birey ilişkileri bakımından da sonuç doğuran bir hüküm niteliğindedir. Bu niteliği ile, hem uluslararası ilişkiler, hem de tek tek bireyler bakımından geçerli olan, genel kabul görmüş hukuk ilkelerini kapsamaktadır.

II. Konsensüs Demokrasisi

Bosna-Hersek Anayasası, bütün kurum ve kurallarıyla, çoğunlukçu demokrasi modelini (majoritarian democracy) dışlamış; siyasal sistemin temelini üç kurucu halkın oydaşması veya uzlaşması esasına dayandırmıştır. Bu uzlaşmayı sağlamak üzere getirilen ilke, kural ve kurumlar, çoğunlukçu demokrasiden bir çok noktada farklılaşan ve *konsensüs demokrasisi* (consensus democracy) olarak adlandırılan yeni bir model çerçevesinde incelenebilir.

Öğretide, demokrasinin çoğunlukçu modeli ile konsensüs modeli arasındaki farklar üzerinde yeterince durulmuştur.¹⁹ Çoğunlukçu modelin özü, çoğunluk egemenliğidir. Halk yönetimi demek olan demokraside, halkın çıkarı kendi içinde farklılaşabilir. Sosyal grupların veya sınıfların çıkarları birbirleriyle çelişebilir. Bu durumda, yani, halkın çıkarı kendi içinde farklılaştığında, hükümet kimin çıkarına hizmet edecektir sorusuna, çoğunlukçu model, *çoğunluğun çıkarına* olarak yanıt verir. Çünkü, çoğunluk yönetimi veya çoğunluğun çıkarını gözeten yönetim, demokratik ideale, azınlığın çıkarına göre hareket eden bir yönetimden daha çok yaklaşır. Burada

¹⁸ Bu anlamda, hukukun genel ilkeleri, Türk anayasa yargısında da, Anayasa Mahkemesi tarafından, ölçü norm olarak kullanılmaktadır. Bk: Oktay UYGUN, *1982 Anayasası'nda Temel Hak ve Özgürlüklerin Genel Rejimi* (Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992) s. 146 vd.

¹⁹ Çoğunlukçu demokrasi ve konsensüs demokrasisinin karşılaştırılması için bk: Arend LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler* (Çev. E. Özbudun, E. Onulduran, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1989); Arend LIJPHART, “Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories”, *Publius*, Vol. 15, No. 2, 1985, s. 1-5; Robert A. DAHL, *Demokrasi ve Eleştirileri*, (Çev. Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Derneği ve Türk Demokrasi Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1993), s. 324 vd.

sözkonusu olan, çoğunluğun sınırsız yönetimi ve (özellikle ileride çoğunluk haline gelebilme olanaklarından yararlanma anlamında) azınlık haklarının ret edilmesi değildir. Böyle bir düzen demokrasi olmaktan çıkar; çoğunluğun despotizmine dönüşür. Çoğunlukçu model, azınlığın haklarına saygılı bir yönetim öngörür.

Halkın çıkarı kendi içinde farklılaştığında, hükümetin kimin çıkarına hizmet edeceği sorusunun ikinci bir demokratik yanıtı vardır. Bu da, *mümkün olduğunca çok kişinin çıkarınadır*. Konsensüs demokrasisinin özünü oluşturan bu yaklaşım, karar alma süreçlerine çoğunluğun iradesinin egemen olmasını değil; bunun yerine, kararların toplumdaki belli başlı tüm sosyal grupların onayıyla alınmasını öngörür.²⁰

Bosna-Hersek Anayasası, siyasal sistemin işleyişini, ülkeyi oluşturan üç büyük grubun; Boşnak, Sırp ve Hırvatların uzlaşması esasına dayandırmıştır. Bu uzlaşmayı kurumsallaştıran ve konsensüs demokrasisini çoğunlukçu modelden ayıran özellikler aşağıda 7 başlık halinde sıralanmıştır. Bosna-Hersek'te çoğunluk iradesini sınırlayan sözkonusu özellikler, Arend Lijphart'ı izleyerek, konsensüs demokrasisi bakımından İsviçre ve Belçika; çoğunlukçu demokrasi modeli bakımından Birleşik Krallık örnekleriyle karşılaştırılmalı olarak incelenecektir.

1. Yürütme Gücünün Paylaşılması

Çoğunlukçu demokrasi anlayışında, yürütme gücünün, çoğunluğun iradesini yansıtacak şekilde *toplantması* sözkonusudur. Örneğin, çoğunlukçu modelin uygulandığı Birleşik Krallık'ta, hükümet genellikle parlamentoda çoğunluğu elinde bulunduran partinin üyelerinden oluşur ve azınlık partileri hükümette yer almaz. Buna karşılık, konsensüs demokrasisinde yürütme gücünün paylaşılması esası kabul edilmiştir. Yürütme gücü, bütün önemli partilerin geniş bir koalisyonu görünümündedir. Bu modelin en iyi örneklerinden biri olan İsviçre'de, 7 üyeli hükümet, üç büyük ve bir orta boy partinin koalisyonu olarak kurulur. Hükümet, bu yapısıyla, aynı zamanda, ülkedeki üç büyük dil ve kültür grubunu (Almanlar, Fransızlar ve İtalyanlar) da temsil eder. İsviçre'de yürütme organının karar alma sürecine ülkedeki belli başlı tüm grupların katılımını öngören bu uygulama, 1959'dan beri kesinlikle uyulan gayri resmî bir düzenlemedir. Diğer bir örnek Belçika'dır. Bu ülkede, bakanlar kurulunun, iki büyük topluluğu temsil etmek üzere Felemenkçe ve Fransızca konuşan eşit sayıda bakandan oluşturulması, 1970'ten itibaren anayasal bir zorunluluk haline getirilmiştir.²¹

²⁰ Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta, karşılaştırılan iki modelin, öğretilerde yaygın olarak kullanılan bir karşılaştırma ile; "çoğunlukçu demokrasi anlayışı" ve "çoğulcu demokrasi anlayışı" ile bir ilgisinin bulunmadığıdır. Öğretilerde kullanılan biçimiyle, çoğunlukçu demokrasi anlayışı, çoğunluğun iradesini sınırlayacak mekanizmalar içermeyen, azınlık haklarının güvencelerinin bulunmadığı bir sistemdir. Anti-demokratik olarak nitelendirilmese bile, demokrasinin ciddi eksiklerinin bulunduğu, çoğunluğun despotizmine açık kapı bırakan bir yönetim sözkonusudur. Çoğulcu demokrasi anlayışı ise, azınlık haklarının güvence altına alındığı, her tür düşüncenin özgürce ifade edilebildiği, dernekler, sendikalar ve özel kitle iletişim araçları gibi sivil toplum kuruluşlarının birer baskı grubu olarak ülke yönetimini etkileyebildikleri bir düzeni ifade ediyor. Bu çalışmada, sözü edilen her iki model de, yukarıda açıklanan anlamda "çoğulcu"dur. Siyasal liberalizmden kaynaklanan çoğulculuk ilkesini içermesi bakımından, batı uygarlığının bir ürünü olan "batı demokrasisi", aynı zamanda "çoğulcu demokrasi"dir.

²¹ Bkz.: A. LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 29 vd. ; Andre ALEN (Ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law* (Kluwer, Deventer, 1992) s. 85; George CODDING, *The Federal Government of Switzerland* (Houghton Mifflin, Boston, 1965) s. 88 vd.

Bosna-Hersek Anayasası'nda, yürütme organının her iki kanadının (Başkanlık ve Bakanlar Kurulu), ülkedeki üç halkın temsilcilerinin katılımı ile oluşacağı öngörülmüştür. *Başkanlık*, bir Boşnak, bir Hırvat ve bir Sırp üyeden oluşur. Her üç üye, ülkeyi oluşturan iki federe birimde (Bosna-Hersek Federasyonu ve Sırp Cumhuriyeti) doğrudan halkoyu ile seçilir. Eylül 1996'da ilk kez yapılan üçlü Başkanlık Konseyi seçiminde, Boşnak üye Aliya İzzetbegoviç 729. 000; Sırp üye Momçilo Krajsnik 690. 000; Hırvat üye Kresimir Zubak 342. 000 oy ile seçilmişlerdir. Anayasa, kararların oybirliği ile alınmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler içermektedir.²²

Yürütme organının ikinci kanadı, Bakanlar Kurulu, üçlü Başkanlık Konseyinin atayacağı bir başbakan tarafından oluşturulur. Bakanlar Kurulu üyelerinin 2/3'ünden fazlası Bosna-Hersek Federasyonu bölgesinden atanamaz. Diğer bir deyişle, kabinede en az 1/3 oranında Sırp Cumhuriyeti bölgesinden atanmış bakana yer verilmesi gerekmektedir. Her bakanlık için, Başbakan tarafından atanan bakan yardımcıları sözkonusudur. Bu kişiler, bakanların mensubu oldukları topluluktan atanamazlar.

2. Güçler Ayrılığı: Dengeli Bir Yasama-Yürütme İlişkisi

Yasama ve yürütme fonksiyonlarının ayrı organlar aracılığıyla yerine getirilmesi, çağdaş demokratik devletlerin neredeyse tamamında benimsenmiş bir özelliktir. Siyasal iktidarın kullanılmasının üçüncü boyutu olan yargı fonksiyonunun ayrı ve bağımsız organlarca görülmesi ise, demokratik bir ülke için tartışmasız kabul edilen, vazgeçilmez bir özelliktir. Çoğunlukçu demokrasi modelinde, kuramsal olarak güçler ayrılığı ilkesi benimsenmiş olsa bile, uygulamada, yasama ve yürütme güçlerinin birleşmesi ve *yürütmenin üstünlüğü* sözkonusudur. Birleşik Krallık'ta, Parlamento'nun bir kanadını oluşturan Avam Kamarası'nın yürütme organını denetleme yetkisi bulunmakla birlikte, ülkede geçerli olan seçim ve parti sisteminin bir sonucu olarak, kabine hemen her zaman Avam Kamarası'nın güvenine sahiptir. İngiliz Demokrasisi, kuramsal olarak, parlamentonun egemenliği ilkesi ile açıklanır; fakat, pratikte, üstün olan kabinedir.

Konsensüs demokrasisi, yürütmenin üstünlüğüne dayalı bir model değildir. Bu model, ülkedeki belli başlı tüm grupların güçleri oranında temsil edilme olanağının bulunduğu parlamento ile yürütme organı arasında dengeli bir ilişki öngörür. Bir organın diğerine üstünlüğü sözkonusu değildir. İsviçre'de, yasama-yürütme ilişkisi, Birleşik Krallık ile Amerika Birleşik Devletleri'nde geçerli olan parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bazı öğelerini içeren farklı bir denge üzerine oturtulmuştur. Yürütme organının (yedi üyeli Federal Konsey'in) üyeleri, bireysel olarak Parlamento tarafından belirlenirler. Bununla birlikte, parlamento dört yıl boyunca hükümete güvensizlik oyu veremez. İsviçre'de hükümet güçlü, fakat parlamento karşısında üstün değildir. Belçika'da, Birleşik Krallık gibi parlamenter sistem benimsenmiş olmakla birlikte, daha dengeli bir yasama-yürütme ilişkisi sözkonusudur. Hükümetler geniş koalisyonlar şeklinde kurulduklarından, parlamentoya karşı çok güçlü değillerdir.

²² Bkz.: Paul SHOUP, "The Elections in Bosnia and Herzegovina: The end of an Illusion", *Problems of Post-Communism*, C. 44, No 1, 1997, s. 3-16 Seçim sonuçları İnternet üzerinden temin edilebilir: www.oscebih.org/results/main.htm.

Eylül 1998'de yapılan üçlü Başkanlık Konseyi seçimlerinde, her üç halkı temsil eden adayların halk desteğinde önemli düşüşler oldu. Boşnak üye 511. 500; Sırp üye 360. 000 ve Hırvat üye 189. 500 civarında oy ile seçildi. Sırp kesiminde, seçimi, Başkanlık Konseyi eski üyesi Momçilo Krajsnik'e karşı yarışan sertlik yanlısı Zivko Radisiç kazandı. 1988 seçim sonuçları için: <http://oscebih.org/98results/el98-results.htm>

Yasama-yürütme ilişkisinin dengeli olduğu bir sistem, sert güçler ayrılığı esasına dayanan ABD'deki başkanlık hükümeti sistemidir. Başkanlık sistemi, yasama-yürütme ilişkisi açısından konsensüs demokrasisine uygun bir yapı öngörmekle birlikte, bu modelin yukarıda açıklanan birinci özelliği ile bağdaşmazlık içindedir. ABD'de uygulanan biçimiyle başkanlık sistemi, yürütme gücünün tek kişinin elinde toplanmasına yol açması nedeniyle, farklı toplum kesimlerinin bu organda temsili bakımından elverişli mekanizmalar içermez²³.

Bosna-Hersek Anayasası, salt metin olarak ele alındığında, konsensüs demokrasisinin gerektirdiği yasama-yürütme ilişkisi bakımından İsviçre ve Belçika'ya oranla daha uygun bir yapı öngörmektedir. Bosna-Hersek'te yürütme organı iki başlıdır: Doğrudan halk oyu ile seçilen, üçlü Başkanlık Konseyi ve Bakanlar Kurulu. Bakanlar kurulu, parlamenter sistemin gereklerine göre oluşturulur. Parlamento'ya karşı siyasal sorumluluğu vardır. Kuruluşu aşamasında parlamentonun ülke halkını temsil eden kanadından (Temsilciler Meclisi'nden) güvenoyu alır. Görev sırasında güvensizlik oyu ile düşürülmesi için, parlamentonun her iki kanadının birlikte hareket etmesi gerekmektedir.

Hükümet sistemi

Bakanlar Kurulunun parlamento önünde siyasal sorumluluğu kabul edilmekle birlikte, bu durum Başkanlık Konseyi için geçerli değildir. Başkanlık, parlamenter sistemlerde görülen, sembolik yetkilere sahip bir kurum değildir. Üyelerinin doğrudan halkoyu ile seçilmesi ve bu kurumun dış politika ile ulusal savunma alanlarındaki geniş yetkileri gözönüne alındığında, Bosna-Hersek'in hükümet sisteminin parlamenter sistemin geleneksel kuralları ile açıklanamayacağı ortaya çıkar.

Başkanlık Konseyinin yetkileri şu şekilde sıralanabilir

Dış politikanın yürütülmesi

Elçilerin ve diğer uluslararası temsilcilerin atanması

Uluslararası kuruluşlarda ülkenin temsili ve bu kuruluşlar için üyelik olanaklarının araştırılması

Andlaşmaların müzakere edilmesi ve Federal Parlamento'nun uygun bulması üzerine onaylanması

Ülkedeki uluslararası organizasyonlar ve devlet dışı kuruluşlar ile koordinasyonun sağlanması

Silahlı güçlerin kontrolü. Ülkedeki silahlı güçlerin koordinasyonunu sağlamak üzere, Başkanlık Konseyinin üç üyesinin de üye olduğu bir Daimi Komite oluşturmak

Başbakanın atanması

Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak

Federal Parlamento'nun kararlarının yürütülmesi

²³ Bkz.: A. LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 44 vd. ; A. ALEN (Ed.), *Treatise on Belgian Constitutional Law* s. 84 vd. ; G. CODDING, *The Federal Government of Switzerland*, s. 87 vd.

Bakanlar Kurulunun önerisi üzerine, parlamentoya yıllık bütçenin sunulması
İstek üzerine, Başkanlık Konseyinin harcamalarının Parlamentoya bildirilmesi

Görevlerini yerine getirebilmek için gerekli diğer yetkiler ile, Parlamentonun ve-
ya federe birimlerin vereceği diğer yetkiler.

Başkanlık Konseyi üyelerinin görev süresi dört yıldır. 1995'te yapılan ilk seçim-
ler sonucu görevi üstlenen üyelerin süresi, iki yıl olarak belirlenmiştir. İki kez üst üste
seçilmek mümkündür. İki kez üst üste görev yapan bir kişi, izleyen dört yıl boyunca
seçilme yeterliliğine sahip değildir.

Anayasanın sistematığına bakıldığında, Başkanlık ile hükümetin ayrı bölümlerde
düzenlenmediği dikkat çekmektedir. Bakanlar Kurulu, Başkanlık Konseyi üyelerinin
seçimi, görev süreleri, karar alma yöntemi ve yetkilerini belirten bölümde
düzenlenmiştir. Bu haliyle, Bakanlar Kurulu, Başkanlığa bağlı bir kurul görünümünde-
dir.²⁴ Bununla birlikte, mevcut yapıyı *başkanlık sistemi* olarak adlandırmak da mümkün
değildir. Bakanlar, başkanlık sisteminde olduğu gibi, başkanın yardımcıları ya da
danışmanları statüsünde değildirler. Yürütme yetkisi, Başkanlık ile Bakanlar Kurulu
arasında paylaştırılmıştır. Anayasaya göre, her iki kurum, federal yönetimin politikala-
rını uygulamak sorumluluğunu üstlenmiştir. Başkanlık sisteminin aksine, Bakanlar
Kurulunun sorumluluğu Başkanlık Konseyine değil; Parlamento'ya karşıdır.

Hem başkanlık sisteminin hem de parlamenter sistemin bazı unsurlarını içermesi
nedeniyle, Bosna-Hersek'in hükümet sistemi, Fransa örneğinde olduğu gibi, "*yarı-
başkanlık sistemi*" olarak adlandırılabilir. Başkanlık, doğrudan halkoyu ile seçilen üç
üyeden oluştuğu için, "*kurulsal (kollejyal)*" niteliktedir. Hemen belirtmek gerekir ki,
yarı-başkanlık sistemi adlandırması, yalnızca Anayasa metni gözönüne alınarak yapılan
bir tanımlamadır. Daha sağlıklı bir değerlendirme için, sistemin nasıl işlediğinin de
gözlemlenmesi gerekir.

Yürütme fonksiyonu bakımından, Başkanlık Konseyinin mi, yoksa Bakanlar Ku-
rulunun mu daha çok söz sahibi olacağı, dolayısıyla, başkanlık sistemine ait özelliklerin
mi, yoksa parlamenter sistemin özelliklerinin mi daha baskın çıkacağı, şimdilik
belirsizliğini korumaktadır. Bununla birlikte, sonucun şu ya da bu şekilde olması, siya-
sal sistem açısından "*çoğunlukçu*" bir unsur oluşturmayacaktır. Yürütme yetkisi, fiilen
bu iki kurumdan birinde toplanmış olsa bile, her ikisinde de ülkenin üç kurucu halkı
temsil edildiğinden, bu durum konsensüs demokrasisinin özelliklerine aykırılık
oluşturmayacaktır. Bosna-Hersek Anayasası, yasama-yürütme ilişkisi ve yürütme orga-
nının oluşumu bakımından, son derece orijinal bir düzenleme getirerek, konsensüs de-
mokrasisinin ruhuna uygun, ideal bir sistem kurmuştur.

3. Parlamento: Azınlık Grupların Artık veya Etkin Temsili

Çoğunlukçu demokrasi modelinde, parlamento, daha çok, *çoğunluk iradesinin*
ortaya çıktığı bir müzakere ve karar organı olarak kabul edilir. Bu bağlamda, yasama
yetkisinin tek mecliste toplanması, eğer iki meclisli bir yapı varsa, yetkilerin bu meclis-

²⁴ Cumhurbaşkanı doğrudan halkoyu ile seçilmesi ve önemli yetkilere sahip olması nedeniyle, Bosna-
Hersek ile karşılaştırılabilir bir örnek olan Fransız Anayasası'nda, Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu ayrı
bölümlerde ve ayrı başlıklar altında düzenlemiştir.

lerden birinde toplanması sözkonusudur. Yeni Zelanda'nın tek meclisli olması ve Birleşik Krallık'ta gerçek yetkinin meclislerden birinde; Avam Kamarası'nda toplanması en çarpıcı örneklerdir. Buna karşılık, konsensüs demokrasisinde, genellikle, yasama yetkisi biri bütün ülke halkını temsil eden, diğeri ülkedeki farklı sosyal grupları temsil eden iki meclis arasında paylaşılır. İkinci mecliste, sayıca az olan grupların artık temsil edilmesi veya bu gruplara yasama prosedüründe etkilerini arttıracak bazı olanaklar tanınması yaygın bir uygulamadır.²⁵

İsviçre'de, parlamentonun birinci kanadı bütün ülke halkını temsil ederken, ikinci kanadı, nüfusları dikkate alınmaksızın kantonları eşit olarak temsil eder. Her iki meclisin yetkileri eşittir. Belçika'da, 1993 Anayasa değişikliğinden sonra ikinci meclisin yetkileri büyük ölçüde azalmış olmakla birlikte, yasama prosedüründeki bazı özel düzenlemeler sayesinde, ikinci meclisin sözkonusu fonksiyonu birinci meclis içinde yerine getirilmektedir.²⁶

Bosna-Hersek parlamentosu, federal devletlerde görülen yaygın bir özellik olarak, iki meclisten oluşur. Meclislerden biri, 42 üyeli *Temsilciler Meclisi*, bütün ülke halkını temsil eder. Anayasa, bu meclisin üyelerinin 2/3'ünün federasyon bölgesinden, 1/3'ünün Sırp Cumhuriyeti bölgesinden seçilmesini öngörmüştür. Diğer meclis, ülkenin üç kurucu halkının beşer üye ile eşit olarak temsil edildiği 15 üyeli *Halklar Meclisi*dir. İki meclisin yasama prosedüründeki yetkileri eşittir. Bu yapıyla, Bosna-Hersek Parlamentosu, ülkedeki belli başlı sosyal grupların yasaların yapılmasına etkin şekilde katılmalarına olanak tanımakta ve bu gruplar arasında bir konsensüs oluşmasını hedeflemektedir.

4. Çok Partili ve Çok Boyutlu Parti Sistemi

Sosyal yapısı büyük ölçüde türdeş olan ülkelerde, genellikle, siyasal yaşama iki büyük partinin egemen olduğu görülür. Bu partiler, birbirlerinden, daha çok, sosyo-ekonomik sorunlara bakışlarındaki farklılıklarla ayrılırlar. Buna karşılık, sosyal yapısı türdeş olmayan ülkelerde, sosyo-ekonomik görüşlerinin yanısıra, birbirlerinden dilsel, dinsel, kültürel, etnik ve benzeri öğeler bakımından da farklılaşan çok sayıda parti siyasal yaşamda aktif rol oynar. İki partili siyasal yaşam ve partilerin birbirlerinden tek bir boyut bakımından, yani sosyo-ekonomik görüşleriyle farklılaşması, çoğunlukçu demokrasi modelini ortaya çıkaran etkenlerden biridir. Çok boyutlu ve çok partili siyasal yaşam ise, konsensüs demokrasisinin ayırdedici özelliklerinden biridir.

Çoğunlukçu demokrasi modelinin uygulandığı Birleşik Krallık'ta, iki parti; *İşçi Partisi* ve *Muhafazakar Parti* siyasal yaşama egemendir. Bu partiler, birbirlerinden sosyo-ekonomik görüşleri bakımından yüksek; dış politika bakımından orta derecede farklılaşırlar. Ülkedeki Protestanlar ile Katolikler arasındaki dini görüş farklılıkları, artık siyasal yaşamı etkileyecek derecede önemli değildir. İskoçya, Galler ve İrlanda'da yerel ve etnik farklılıklar önemli olmakla birlikte, İşçi Partisi ile Muhafazakar Partinin üstünlüğüne gölge düşürecek boyutta değildirler. Buna karşılık, konsensüs demokrasisi-

²⁵ Bu çalışmada, iki meclisli parlamentolar bakımından, "birinci meclis", yetkileri diğerinden daha fazla olan veya federal bir devlet sözkonusuysa, üyeleri bütün ülke halkını temsil etmek üzere seçilen meclisi ifade ediyor. "İkinci meclis" ise, federal devletlerde, üyeleri federe birimleri temsil eden, diğer ülkelerde, farklı amaçlar için kurulmuş, parlamentonun yetkisi görece daha az olan kanadını tanımlamak için kullanılmıştır.

²⁶ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 329 vd.

nin geçerli olduğu İsviçre’de, siyasal yaşamda büyük ölçüde etkin olan parti sayısı beştir ve en az dört boyut bakımından önemli ölçüde farklılaşırlar. Sözkonusu partiler, sosyo-ekonomik ve dinsel boyutlar bakımından yüksek; kültürel-etnik ve kırsal-kentsel destek ögeleri bakımından orta derecede farklılaşırlar.²⁷

Dinsel ve kültürel öge bakımından birbirlerinden farklılaşan üç halktan oluşan Bosna-Hersek’te, sosyal yapıdaki bölünmüşlük siyasal alana da yansımaktadır. Söylemlerinde, üç halkı birbirinden ayıran ögeleri ve çıkar farklılıklarını öne çıkaran partiler siyasal yaşama egemendirler. Bunlar; Müslümanların desteklediği *Demokratik Eylem Partisi*, Sırp seçmenlerin desteklediği *Sırp Demokrat Partisi* ve Hırvat seçmenlere hitap eden *Hırvat Demokratik Birliği*’dir (Bk: Tablo 1). Politikalarını üç halk arasındaki farklılıklar yerine, sosyal gruplar arasındaki benzerlikler ve ortak çıkarlar üzerine kuran sosyalist veya liberal eğilimli partiler ile çeşitli partilerin oluşturduğu koalisyonların halk desteği şu anda çok sınırlıdır. Bu tür partiler içinde ülkenin her iki eyaletinde de 1996 seçimlerine katılan *Birleşik Liste*’nin bazı kantonlardaki oy oranının yüksekliği dikkat çekicidir: Saraybosna %17. 3; Tuzla %17. 8; Zenica %7. 2. Ayrıca, 1998 seçimlerinde, Federasyon bölgesinde her iki halktan da oy alan iki Sosyal Demokrat partiden biri (SDP BiH) %14, diğeri (Socijaldemokrati Bih) %4 oranında halk desteğine ulaşmışlardır.²⁸

Tablo 1

1996 Bosna-Hersek Eyalet Parlamentosu Seçimlerinde Partilerin Oy Yüzdeleri			
Bosna-Hersek Federasyonu Temsilciler Meclisi		Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclisi	
Parti Adı	Oy Oranı	Parti Adı	Oy Oranı
SDA (Demokratik Eylem Partisi)	%54. 3	SDS (Sırp Demokrat Partisi)	%52. 3
HDZ (Hırvat Demokratik Birliği)	%25. 3	SDA (Demokratik Eylem Partisi)	%16. 3
ZL (Birleşik Liste)	%7. 9	SPiM (Barış ve İlerleme Birliği)	% 11. 5
SzBiH (Bosna-Hersek Partisi)	%7. 3	SRS (Sırp Radikal Partisi)	%6. 7
DNZ (Demokratik Halk Birliği)	%1. 8	DBP (Demokratik Yurtsever Blok)	%3. 0
HSP (Hırvat Haklar Partisi)	%1. 2	ZL (Birleşik Liste)	% 2. 1
Diğerleri	%2. 1	SPAS (Sırp Yurtsever Partisi)	%1. 3
		SzBiH (Bosna-Hersek Partisi)	%2. 3
		SP-Krajina (Sırp Krayina Partisi)	%1. 6
		Diğerleri	%2. 8

²⁷ Bkz.: A. LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 70-99

²⁸ 1998 eyalet parlamentosu seçimlerine, Demokratik Eylem Partisi bir kaç küçük partiyle koalisyon yaparak girdi. Koalisyon %49 civarında oy aldı. Hırvat Demokratik Birliğinin aynı seçimlerdeki oy oranı %20’dir. Üçüncü büyük parti olan Bosna-Hersek Sosyal Demokrat Partisi (SDP BiH)’nin oy oranı %14’tür. Bu sonuçlar, Boşnak ve Hırvat halklarını temsil eden en büyük iki partinin halk desteğinde %5 civarında bir azalma olduğunu gösteriyor.

Sırp kesiminde ise, Sırp Demokrat Partisi ezici üstünlüğünü yitirmiş gözüküyor. Bu partinin oy oranı %52. 3’ten %24’e düştü. Diğer büyük partilerin oy oranları şöyledir: Demokratik Eylem Partisinin önderliğindeki Koalisyon %19; Sırp Halkının Birliği (SNS) %14; Sırp Radikal Partisi %13; Sosyalist Parti %12. İlimli partilerin oy oranlarında önemli artışlar sağladığı 1998 seçim sonuçları için: <http://oscebih.org/98results/el98-results.htm>

Dört yıllık bir iç savaştan yeni çıkan ve sosyalist sistemden pazar ekonomisine dayanan bir sisteme geçmeye çalışan Bosna-Hersek'te, siyasal partilerin dinsel ve kültürel öğelerin yanısıra sosyo-ekonomik bakımından da farklılaşması ve bu farklılaşmanın yüksek derecede olması doğaldır. Ancak, farklılıklar bununla sınırlı değildir. Ülke bütünlüğünün korunması, dış politika tercihleri, demokrasi ve insan hakları anlayışı bakımından da (özellikle Sırp'ların farklı çıkarlarını savunan partiler ile diğerleri arasında) çok önemli farklılıklar vardır. Siyasal partilerin bu denli farklı politikalar izlediği bir ülkede, siyasal sistemin istikrarının sağlanması son derece güçtür.

Yakın bir gelecekte, üç halkı ve dolayısıyla onların farklı çıkarları üzerine politikalarını oluşturan partileri birbirinden ayıran yeni bir boyutun; dil öğesinin ortaya çıkması şaşırtıcı olmamalıdır. Kullanılan alfabelerin değişik olması dışında, üç halkın konuştuğu dil arasında önemli sayılabilecek bir farklılık yoktur. Sözcük dağarcığında çok küçük bazı farklılıklar bulunmakla birlikte, Boşnak, Sırp ve Hırvatlar aynı dili; *Sırp-Hırvat dilini* konuşurlar. Buna karşılık, her üç halk, küçük farklılıkları büyütür, birbirinden ayrı üç dile dönüştürmeyi kendi hayati çıkarları açısından vazgeçilmez bir politika olarak görmektedir.

5. Nisbi Temsile Dayanan Seçim Sistemi

Çoğunlukçu demokrasi modeli ile konsensüs demokrasisi, seçim sistemleri bakımından da farklılaşırlar. Çoğunlukçu model, mutlak veya nisbi *çoğunluk sistemini* benimser. Buna göre, bir seçim çevresinde en fazla seçmenin desteğini sağlayan aday kazanır; diğer seçmenler ise temsil edilemezler. Ülke düzeyinde, oyların mutlak veya nisbi çoğunluğunu elde eden parti, benimsenen seçim sisteminin sonucu olarak, parlamentoda oy oranının üzerinde, yani artık temsil edilerek kolayca tek başına hükümeti kurabilir. Çoğunluk sistemi, genel olarak, iki parti sistemini teşvik eder ve koalisyonuz hükümetlerin kurulmasına olanak tanır. Bunun bir sonucu olarak, iki model arasında, yukarıda birinci sırada incelenen, yürütme gücünün toplanması özelliğini ortaya çıkarır. Tek adaylı nisbi çoğunluk sistemiyle Birleşik Krallık, bu konuda tipik bir örnektir.

Konsensüs demokrasisinde ise, *nisbi temsil sistemi* uygulanır. Bu sistemin özü, her partinin toplumdaki seçmen desteği ile orantılı olarak parlamentoda milletvekilliği kazanması esasına dayanır. Toplumdaki küçük-büyük bütün farklı gruplar ve görüşlerin güçleriyle orantılı olarak temsiline olanak tanınması nedeniyle, parlamento, toplumun küçük bir modeli, minyatürü niteliğindedir. Nisbi temsil sistemi, irili ufaklı çok sayıda partinin yaşamasına ve siyasal yaşamda etkili olmasına imkan verdiğinden, genellikle, hiçbir parti tek başına iktidara gelemmez. Bu durum, koalisyonların kurulması ve yürütme gücünün farklı toplumsal kesimleri temsil eden siyasal partiler tarafından paylaşılması sonucunu doğurur.²⁹

Bosna-Hersek'te, 1996 ve 1998'de gerçekleştirilen seçimlerde (Federal Parlamento'nun Temsilciler Meclisi kanadının üyelerinin belirlenmesinde) nisbi temsil sistemi uygulanmıştır. Üçlü federal Başkanlık Konseyinin seçiminde ise, doğal olarak, (nisbi) çoğunluk sistemine başvurulmuştur. Seçim sistemi konusundaki tercih, Dayton Andlaşması uyarınca, seçimleri yürütmekle görevli olan AGİT ve onun girişimi ile kurulan "Geçici Seçim Komisyonu" tarafından belirlenmiştir. Sonraki seçimler bakı-

²⁹ Bkz.: A. LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 100 vd.

mından hangi sistemin uygulanacağı, Federal Parlamento'nun çıkaracağı bir seçim yasası ile belirlenecektir.

Bosna-Hersek örneğini ilginç kılan nokta, bugünkü koşullar altında, nisbi temsil yerine çoğunluk veya herhangi bir karma sistemin benimsenmesinin, siyasal sistem açısından çoğunlukçu bir sonuç doğurmayacağı ve siyasal yaşamda etkin parti sayısının azaltılması bakımından önemli bir katkı sağlamayacağıdır. Anayasa, parlamento üyeliklerinin federe birimler arasındaki dağılımını, bugünkü nüfusları ile az çok orantılı bir esasa bağlamıştır. Buna göre, Temsilciler Meclisi üyelerinin 2/3'ü federasyon bölgesinden; 1/3'ü ise Sırp Cumhuriyeti bölgesinden seçilecektir. Ülkeyi oluşturan üç halk arasındaki sosyal bölünmüşlük siyasal alana çok kesin çizgiler ile yansıdığından, tüm seçmenlere hitap eden partiler zayıf, Boşnak, Sırp ve Hırvat seçmenlere hitap eden partiler ise son derece güçlüdür. Bu durum, ülkede, en az üç büyük partinin yaşamasına olanak tanımaktadır. Ayrıca, sınırlı da olsa, bazı bölgelerde, sosyalist, liberal veya bölgeci partiler ile bunların oluşturdukları koalisyonlar önemli oranda seçmen desteği sağlayabildiklerinden, siyasal yaşamı etkileyen parti sayısının kabarık olması kaçınılmazdır.

Bu durum, seçim sistemini değiştirerek ülkenin parti sisteminde köklü değişikliğe yol açmayı, özellikle de iki parti sistemine dayandırmayı olanaksızlaştırmaktadır. Böyle bir gelişme, ancak, ülkedeki Boşnak, Sırp ve Hırvat seçmenlerin tümüne hitap eden, birbirlerinden daha çok sosyo-ekonomik görüşleriyle farklılaşan partilerin halk desteğinin artması ile mümkün olabilir. Bosna sorununun çözümü için uğraşan uluslararası güçlerin 1996 seçimlerinden beklentileri bu yöndeydi. Seçim sonuçları, bu beklentiyi büyük ölçüde boşa çıkarmıştır. 1996 seçimleri ile ortaya çıkan tablo, 1998 seçimlerinde çok az değişmiştir. Her üç halkın seçmenlerine de hitap eden partilerin güçlenmesi ve siyasete egemen olması imkansız olmamakla birlikte, çok uzun zaman alacaktır. Bu yöndeki bir değişimin önkoşulu, ülkedeki üç halk arasındaki bölünmüşlüğün giderek yumuşaması ve siyasal yaşamdaki etkisinin önemli ölçüde azalmasıdır. Tahmin edilebilir bir gelecekte, ülkede, bu yönde bir gelişmenin yaşanacağına ilişkin bir ipucu gözükmemektedir.

Sosyal ve siyasal yapıdaki bölünmüşlük dikkate alındığında, seçim sistemi ve parti sisteminin, konsensüs demokrasisinin özellikleri olan yürütme gücünün paylaşılmasına ve koalisyon hükümetlerinin kurulmasına yol açması kaçınılmazdır. Anayasakoyucu da bu durumu dikkate alarak, üç kurucu halkın parlamentoda temsilini belirli kotalarla güvenceye bağlamış ve yürütme gücünü paylaşmalarını öngören bir düzenleme getirmiştir.

6. İktidarın Bölünmesi

Konsensüs demokrasisinin ayırdedici özelliklerinden biri de, siyasal sistemin katı bir merkezîyetçiliğe dayanmaması, güçlü yerel yönetimlere, özerk yönetimlere veya federe birimlere sistem içinde yer verilmesidir. Bu demokrasi modelinin en iyi iki örneği olan İsviçre ve Belçika, federal yapıları devletlerdir. Her iki ülkede de, tek bir iktidar merkezi değil; federe birimlerin sayısına göre artan oranda iktidar merkezleri vardır.³⁰

³⁰ İsviçre ve Belçika federalizmi hakkında bk: O. UYGUN, *Federal Devlet*

Çoğunlukçu demokrasi modelinde ise, ülkenin tek merkezden, ulusal çoğunluğun iradesi doğrultusunda yönetilmesi kaygısı ağır basar. Ulusal düzeyde ortaya çıkan çoğunluk iradesi ile rekabet edebilecek ulusaltı ölçekte oluşan çoğunluk iradelerinin varlığı istenmez. Çoğunlukçu demokrasi modelini benimsemiş bir ülke, çeşitli derecelerde özerkliği bulunan yönetimleri barındırsa bile, ulusal ölçekte oluşan çoğunluk iradesinin somutlaştığı merkezi yönetimin bu yönetimlere mutlak üstünlüğünü kabul eder. Nitekim, Birleşik Krallık'ta İskoçya, Kuzey İrlanda ve Galler'e değişik ölçülerde özerklik tanınmış olmakla birlikte, hukuken, merkezi yönetimin üstünlüğü tartışmasız kabul edilmiştir.³¹

Bosna-Hersek, iktidarın, biri ülke düzeyinde, diğer ikisi belirli bölgelerde örgütlenmiş üç merkez arasında bölündüğü federal bir devlettir. Siyasal sistem merkeziyetçi olmama ilkesine dayanır. Federalizm, konsensüs demokrasisi için elverişli araçlar içerir. Konu, bu yönüyle, aşağıda "federal demokrasi" başlığı altında ele alınacaktır.

7. Katı Anayasa İlkesi

Çoğunlukçu demokrasi modeli, ulusal parlamentoda oluşan çoğunluk iradesini sınırlamayan esnek anayasa ilkesini benimser. Anayasa, diğer yasalar gibi salt çoğunlukla değiştirilebilir. Bu özelliğinin yanısıra, çoğunlukçu modelin üç önemli örneği olan Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve İsrail'de anayasalar yazısızdır. Yazısız anayasa, bazı durumlarda, neyin anayasaya dahil olduğu, neyin olmadığı konusunda belirsizlik yaratarak, parlamentoda oluşan çoğunluğun ona saygı göstermek konusundaki isteksizliğini cesaretlendirebilir.

Konsensüs demokrasisinde, bir toplum sözleşmesi ve üstün yasa niteliğinde olan anayasanın değiştirilmesine, ülkedeki belli başlı tüm sosyal grupların katılması ve onay vermesi amaçlanır. Anayasa değişikliği prosedüründe amaç, çoğunluğun iradesini ege-men kılmak değil; farklı gruplar ve görüşler arasında bir uzlaşma sağlamaktır. Bunun sonucu olarak, anayasaların, salt çoğunluğun üzerinde bir çoğunluk oyuyla değiştirilebileceği esası benimsenir. Bu oran, genellikle 2/3 olarak formüle edilir. Ülke federal yapılı ise, yalnızca ülke düzeyinde oluşan çoğunluğa bakılmaz; her federe birimin kendi içinde oluşan çoğunluklar da dikkate alınır.

Bosna-Hersek, katı anayasa ilkesini benimsemiştir. Anayasa değişikliği Federal Parlamento'nun yetkisi içindedir. Federal Parlamento'nun bir kanadını oluşturan Temsilciler Meclisi'nin, değişikliğe 2/3 çoğunlukla onay vermesi koşulu aranmıştır. Buna ek olarak, Amerika Birleşik Devletleri, Rusya gibi federal devletlerde öngörülen, federe birimlerin değişikliği onaylaması zorunluluğu getirilmemiştir.³²

* * * * *

Yukarıda, Bosna-Hersek ve diğer bazı ülkeler çerçevesinde, yedi ayrı özellik bakımından karşılaştırılan çoğunlukçu demokrasi ile konsensüs demokrasisi, farklı sosyal yapılara uygun düşen yönetim biçimleridir. Sosyal yapının büyük ölçüde türdeş olduğu ülkelerde, çoğunlukçu model başarıyla işleyebilir. Toplumda oluşan azınlık ve çoğunluk tercihleri bir seçimden diğerine değişebilir. Toplumun belirli bir kesiminin ve o kesimi

³¹ A. LIJPHART, *Çağdaş Demokrasiler*, s. 113 vd. ; O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 172-176

³² Bosna-Hersek'te anayasa değişikliği prosedürü bakımından çıkabilecek bazı sorunlar, aşağıda ele alınacaktır.

temsil eden siyasal parti veya partilerin sürekli iktidarda, diğerlerinin ise muhalefette kalması sözkonusu değildir. İktidar yarışında, İşçi Partisi ile Muhafazakar Parti'nin açık üstünlüklerinin sözkonusu olduğu Birleşik Krallık sistemi böyle çalışır.

Buna karşılık, sosyal yapısı yüksek derecede heterojen olan toplumlarda, seçmenlerin tercihleri son derece kesin ve katıdır. Toplumdaki dilsel, dinsel, kültürel, etnik ve benzeri bölünmelere paralel olarak, her sosyal grup kendi özelliklerini temsil eden partilere oy verir. Bu koşullar altında çoğunlukçu demokrasi modeli uygulandığında, nüfus bakımından çoğunlukta olan sosyal grubun desteklediği parti veya partilerin sürekli iktidar, azınlıkta olanların ise muhalefet rolünü üstlenmeleri kaçınılmazdır. Kuzey İrlanda bu konuda çok çarpıcı bir örnektir. Özerk yönetimin kurulduğu 1921 yılından, İngiltere'nin yönetimi eline aldığı 1972 yılına kadar, Protestanları temsil eden Birlik Partisi yapılan bütün seçimleri kazandı ve hükümetleri tek başına kurdu. Katolikler, sayısal bakımdan azınlık olmaları (%37) nedeniyle, hiç bir zaman iktidarda etkili olamamış; bütünüyle yönetimden dışlanmışlardır. Bu durum, her sosyal grubun kendi siyasal partisinin, çıkar grubunun ve kitle iletişim araçlarının bulunduğu heterojen toplumlarda kaçınılmaz bir sonuçtur.³³

Bu tür toplumlarda, çoğunlukçu demokrasi modelinin uygulanması, demokrasi- nin iki temel ilkesinden birini gerçekleştirir, fakat diğerinin işlemesine fırsat vermez: Çoğunluğa ülkeyi yönetme yetkisini verirken, azınlığın, görüşlerini açıklayarak, bir gün çoğunluk haline gelmesine ve iktidarı ele geçirmesine olanak tanımaz. İktidara gelme veya iktidarı paylaşma olanağından sürekli yoksun bulunan azınlık grubun, rejime olan bağlılığı ciddi ölçüde sarsılabilir. Azınlık için, bütün demokratik kurumlar ve mekanizmalar anlamını yitirebilir. Nitekim, Kuzey İrlanda örneğinde, seçimler, bireylerin siyasal tercihlerini tespit etmekten çok, doğumla belirlenen etnik-kültürel bağlılığın kaydedilmesi fonksiyonunu görmüştür. Bir yazarın belirttiği gibi, Katolik ve Protestan seçmenlerin siyasal tercihleri iki farklı parti lehinde kemikleştirdiğinden, burada seçim değil, nüfus sayımı sözkonusudur.³⁴

Çoğunlukçu demokrasi modeli, iki topluluk arasındaki bölünmüşlüğü çok kesin çizgilerle siyasal yaşama yansıdığı Kuzey İrlanda'da başarısızlığa uğramış; yoğun şiddet olaylarının yaşanmasının başlıca nedenlerinden biri olmuştur. Çoğunlukçu demokrasi, sosyal yapısı büyük farklılıklar içeren toplumlar için uygun bir model değildir. Bu tür ülkeler için, konsensüs demokrasisinin öngördüğü mekanizmalardan yararlanılarak, belli başlı tüm sosyal grupların ülke yönetimine katılmasına imkan tanınması, iç barışın sağlanması ve demokratik rejimin korunması açısından bir zorunluluktur. Bosna-Hersek'in bugünkü siyasal sistemi, bu zorunluluk doğrultusunda biçimlendirilmiştir. Ülkenin Anayasası, üç kurucu halkın iktidarı paylaşması esasına dayanan; karar alma süreçlerinde çoğunluğun iradesine değil, halkların uzlaşması ile ulaşılan politikaları üstünlük tanıyan bir demokrasi modelini kurumsallaştırmıştır.

III. Federal Demokrasi

1995 tarihli Bosna-Hersek Anayasası, federal yapılı bir devlet öngörmüştür. Anayasanın hazırlanması aşamasında, devletin şekli konusunda yoğun tartışmalar yaşan-

³³ Bkz.: Oktay UYGUN, "İki Toplumlu Siyasal Sistemler", *İÜHFM*, C. LIV, 1991-1994, Sayı: 1-4, s. 161 vd.

³⁴ Donald L. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, (University of California Press, Berkeley, 1985) s. 86'dan aktaran: David Welsh, "Domestic Politics and Ethnic Conflicts", *Survival*, Vol. 35, No. 1, 1993, s. 67

muş, sonuçta, birbirinden çok farklı beklentileri olan üç halkın, barış içinde, tek bir devlet çatısı altında yaşayabilmesine olanak tanıyan bir sistem olarak federalizm benimsenmiştir.

1. Federal Devlet Sistemi

Federal devlet, siyasal iktidarın biri ulusal, diğerleri ulusaltı ölçekte kurulan çok sayıda iktidar merkezi arasında bölündüğü ve ulusaltı birimlerin ulusal karar alma sürecine katıldıkları bir siyasal örgütlenme biçimidir.³⁵

Bağımlı devletler de dahil olmak üzere, günümüzdeki yaklaşık 220 devlet içinde, kendini federal olarak adlandıran veya öyle nitelendirilenlerin oranı %10'un altındadır. Buna karşılık, dünya topraklarının ve nüfusunun yaklaşık % 40'ı, federal olarak adlandırılan ülkelerin egemenlik alanı içindedir. Çin dışında, bütün büyük ülkeler federal siyasal sistemi benimsemişlerdir. Bu durum, federalizmin coğrafi büyüklükle bir ilgisinin kurulabileceğini gösteriyor. *Federal siyasal sistem, büyük toprakları tek merkezden yönetmenin güçlüğü karşısında, yakın geçmişte ve günümüzde başvurulan temel siyasal araçlardan biridir.*

İsviçre ve Belçika gibi, oldukça küçük sayılabilecek ülkelerde federalizmin benimsenmesi ise, bir başka nedenden kaynaklanıyor: *Federalizm, nüfus ve toprak bakımından büyüklüğü önem taşımaksızın, sosyal yapısı türdeş olmayan ülkelerde, çeşitli grupların farklı kimlik ve çıkarlarının tek bir devlet çatısı altında korunması ve ifade edilmesine imkân tanır.*

Başlıca bu iki nedenle, ondokuzuncu ve özellikle yirminci yüzyıl, federal sistemin en çok denendiği, popüleritesinin en yüksek olduğu dönemdir. Son iki yüzyıl içinde, dünyanın her bölgesinden çeşitli devlet veya topluluklar, bir *ulus-devlet modeli* olarak federal siyasal sisteme başvurmuşlardır. Sayıları elliye ulaşan bu denemelerin çoğunda, kurulan devletler başarısız ve kısa ömürlü oldu. Buna karşılık, bu dönemde kurulan bazı federasyonlar, siyasal yönden dünyanın en istikrarlı ülkeleri konumuna gelmişlerdir. Bu tür devletlerin ilk akla gelen örnekleri, federalizmi yaklaşık 100 ile 200 yıllık bir süreden beri başarıyla uygulayan Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya ve İsviçre'dir. Daha yeni federasyonlar içinde Almanya ve Hindistan gibi ülkeler, uzunca sayılabilecek bir süreden beri, yaklaşık 50 yıldır, federalizmin yaşatılmasında ısrarlı olmuşlardır.

Yirminci yüzyılın sona ermesine az bir zaman kala, ilginç bir gelişme, sosyalizm ile federalizmi bir arada yürütmeye çalışan devletlerde yaşandı. Sosyalist Blok içinde, 1980'lerin sonunda ortaya çıkan reform hareketi, kendilerini federal olarak nitelendiren çok uluslu üç devletin; Sovyetler Birliği, Yugoslavya ve Çekoslovakya'nın dağılmasına yol açtı. Bu gelişmenin çok farklı boyutları bulunmakla birlikte, federalizm açısından kaydedilmesi gereken yönü, yaklaşık olarak SSCB'de 70, Yugoslavya'da 35, Çekoslovakya'da 24 yıl süren uygulamanın *federal bir ulus* yaratamamış olmasıdır. Geçen süre içinde, Sovyetler Birliği, Yugoslavya veya Çekoslovakya yurttaşı olmak, etnik veya yerel bağlılıklar kadar güçlü bir kimlik kaynağı haline gelememiş; bu ülkelerin insanları, aralarındaki farklılıkları benzerliklerinden daha yoğun bir şekilde algılamışlardır.³⁶

³⁵ Federal siyasal sistem hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: O. UYGUN, *Federal Devlet*

³⁶ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 360-361

Federal sistemde devlet fonksiyonları, üniter devletten farklı olarak, tek bir merkezden yürütülmeyip, oluşturulan iki yönetim alanı arasında bölüştürülür. Bu yönetim alanlarından biri, içerdiği yetkilerin niteliği bakımından, ülkenin insan ve toprak öğelerini kapsayacak şekilde “genel” veya “ulusal”dır. Yetkilerini bu alanda kullanan yönetim, “federal yönetim” olarak adlandırılır.

Diğer yönetim alanı, ulusun ve ülkenin bütününe kapsamaz. Bu alanda kurulan yönetimlerin yetkileri genel veya ulusal olmayıp, ülkenin toprak ve/veya insan öğeleri bakımından sınırlıdır. Amerika’da “state”, Kanada’da “province”, Almanya’da “land”, İsviçre’de “kanton” olarak adlandırılan, yetkilerini ülke içinde belirli coğrafi bölgeler veya belirli sosyal gruplar bakımından kullanabilen bu ulusaltı birimler, “federe yönetimler”dirler. Federal sistemde yetkiler, biri ulusal, diğerleri ulusaltı ölçekte olmak üzere, en az üç iktidar merkezi arasında bölünmüştür. Üç iktidar merkezi, asgari sınır olan, yalnızca iki federe birimden oluşan federal devletlere özgüdür. On federe birimden oluşan Kanada’da, federal yönetimle birlikte on bir iktidar merkezi vardır. 50 eyaletten oluşan Birleşik Devletler’de, iktidar merkezlerinin sayısı 51’dir.

Federal devlette, kamusal faaliyetler, sözü edilen iki ayrı faaliyet alanı ve bu alanlarda kurulan iktidar merkezleri arasında paylaşılır. Dış ilişkiler, ulusal savunma, merkez bankası işlemleri gibi bir kısım faaliyetler, niteliği gereği, ulusun ve ülkenin bütününe ilgilendirdiği için ulusal ölçekte yürütülür. Eğitim, sağlık, kültür, asayiş gibi diğer bazı faaliyetler, ulusaltı (federe) birimlerde, her birimin özgün koşullarına göre farklı şekillerde yerine getirilir. Ulusal nitelikteki faaliyetleri, yetkilerini ulusun ve ülkenin tamamı üzerinde kullanabilen federal yönetim yürütür. Diğer faaliyetler ise, ulusaltı birimlerde kurulan federe yönetimler tarafından gerçekleştirilir.

Her iki yönetim alanında, kamusal faaliyetler ikinci bir bölünmeye tabi tutulur: Kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği, faaliyetlerin bir kısmı yasama, bir kısmı yürütme, diğer bir kısmı da yargı organları tarafından yerine getirilir. Kamusal faaliyetlerin ve bu faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli devlet yetkilerinin hem yasama, yürütme ve yargı şeklinde *fonksiyonel*; hem de ulus ve ulusaltı birimler şeklinde *yersel* (territorial) veya *sosyal gruplar* bakımından bölünmesi federal devletin temel bir özelliğidir.

Federal sistemin iktidar merkezleri, demokratik ilke gereği, yetkilerini halktan alan, sorumluluğu başka bir iktidar merkezine değil, halka karşı olan ve kendi yetki alanı içinde nihai karar alma yetkisine sahip alt siyasal sistemlerdir. Federal devlet, bu alt siyasal sistemlerin tek bir siyasal sistem olarak birleşmesidir.³⁷

2. Bosna-Hersek Federalizmi

a. İktidarın Bölünmesi

Bosna-Hersek Anayasasına göre, siyasal iktidar, üç iktidar merkezi arasında bölünmüştür. Bu merkezlerden biri, yetkilerini bütün ülke üzerinde ve bütün yurttaşlar bakımından kullanabilen federal yönetimdir. Bu yönetim biriminin, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonlarını görecek temel organları (Federal Parlamento, Başkanlık, Bakanlar Kurulu; Anayasa Mahkemesi) Anayasa’da belirtilmiştir.

³⁷ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 142-143, 158

Diğer iki iktidar merkezi, ülkenin belirli bölgelerinde yetkilerini kullanabilen federe yönetimlerdir (entities). Bunlar, *Bosna-Hersek Federasyonu* ile *Sırp Cumhuriyeti*'dir. Federe birimlerin temel organları federe anayasalar ile belirlenmiştir. Federal yönetim ile federe yönetimlerin yetkileri Anayasa'da şu şekilde düzenlenmiştir:

Federal Yönetimin Yetkileri

Yetkisini ülkenin ve yurttaşların bütünü üzerinde kullanan federal yönetimin yetkileri, Anayasa'da tüketici sayım ile belirtilmiştir. Bu yetkiler şunlardır (m. III / 1):

Dış politika

Dış ticaret politikası

Gümrük politikası

Para politikası

Bosna-Hersek'in federal kurumları ve uluslararası yükümlülükleri için mali kaynak sağlanması

Dış göç ve mülteci politikası

Uluslararası ve federe birimler arası ceza hukukunun uygulanması, Interpol ile ilişkiler

Ortak ve uluslararası iletişim faaliyetlerini gerçekleştirecek kurumların kurulması ve işletilmesi

Federe birimler arası ulaşımın düzenlenmesi

Hava trafiğinin kontrolü

Burada belirtilen yetkilerden başka, Anayasanın III /5. maddesinde ek bazı yetkiler tanınmıştır. Bunlar; federe birimlerin anlaşarak federal yönetime bırakacağı konular, Dayton Andlaşması'nın 5, 6, 7 ve 8. eklerinde belirtilen konular ile ülkenin egemenliğinin, toprak bütünlüğünün, siyasal bağımsızlığının ve uluslararası kişiliğinin korunması için alınması gereken önlemlerdir. Dayton Andlaşması'nın sözü edilen eklerinde belirtilen konular, sırasıyla şunlardır: Hakemlik (iki federe birim arasındaki sorunların çözümü için hakemlik yoluna başvurulması), İnsan Hakları, Sığınmacılar ve Savaş Nedeniyle Yurtlarından Ayrılan Kişiler, Ulusal Anıtların Korunması Komisyonu.

Federal yönetimin yetkileri bakımından dikkat çeken bir nokta, "ulusal savunma"nın bunlar arasında sayılmamasıdır. Ulusal savunma, niteliği gereği, bütün federasyonlarda federal yönetime tanınan bir yetkidir. Bosna-Hersek'te, ulusal savunmanın tek merkezden yürütülmesi bugün için sözkonusu değildir. Ülkede, Boşnak, Sırp ve Hırvatların kendi bağımsız askeri güçleri vardır. Bu güçler, kısa bir süre öncesine kadar birbirleriyle çatışıyorlardı. Sözkonusu güçlerin ortak kontrolünün sağlanarak, ulusal bir orduya dönüştürülmesi, gerçekleştirilmesi son derece güç bir iş olarak gözükmektedir. Anayasa, bu konuda, üçlü federal Başkanlık Konseyine, ülkedeki askeri güçlerin koordinasyonunu sağlayacak bir daimi komite oluşturma yetkisi tanımaktadır. Başkanlık Konseyinin üç üyesi, oluşturulacak bu komitenin de üyesidirler. Ulusal savunma üçlü Başkanlık Konseyinin, dolayısıyla federal yönetimin yetki alanına giren bir konu ol-

makla birlikte, konseyin oluşturulmasından iki yıl sonra, henüz Bosna-Hersek'in ulusal bir ordusu ve ulusal savunma politikası yoktur.

Federe Yönetimlerin Yetkileri

Anayasa, federal yönetime bırakılanlar dışında kalan tüm yetkilerin federe yönetimler tarafından kullanılacağı esasını getirmiştir (m. III/3-a). Bu tür bir düzenleme federal devletler arasında yaygındır. Aynı esas, ABD, Avustralya, İsviçre, Rusya, Arjantin, Brezilya, Venezüella, Meksika ve Pakistan gibi ülkelerde de benimsenmiştir. Bosna-Hersek Anayasası'nın bir özelliği, federe yönetimlere, diğer federal devletlerde çok ender görülen bazı yetkiler tanımış olmasıdır. Buna göre;

1) Federe birimler, ülkenin egemenliğine ve toprak bütünlüğüne zarar vermeyecek şekilde, komşu devletlerle özel paralel ilişkiler kurabilirler (m. III/2-a). Bu hükümde yer alan "*özel paralel ilişkiler*" ifadesi yeterince açık ve belirgin değildir. Anayasakoyucunun, burada, federe birimlere, federal yönetimin dışında komşu devletlerle *özel ilişkiler* kurma yetkisi verirken, bu ilişkilerin eşit hak ve sorumluluklar temeline oturtulmasını (paralellik), bir tarafı diğerine bağımlı kılacak şekilde yürütülmemesini kastetmiş olması muhtemeldir. Ülkedeki iki federe birimden biri olan Sırp Cumhuriyeti'nin, Sırbistan ile çok yakın ilişkiler kurmak istediği bilinmektedir. Sırp Cumhuriyeti yetkilileri, geçmişte, resmen, Sırbistan ile birleşmek istediklerini ifade etmişlerdir. İşte, Anayasakoyucunun önlemeye çalıştığı, ülkenin egemenliği ve bütünlüğüne aykırı olan bu tür bir bağımlılık ilişkisidir. Bir ilişkinin bu nitelikte olup olmadığını denetleme yetkisi Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir (m. VI/3-a).

2) Federe birimler, Federal Parlamento'nun onayıyla, devletler ve uluslararası örgütler ile andlaşmalar yapabilirler. Federal Parlamento, hangi andlaşma türlerinin onay gerektirmeyeceğini bir yasa ile belirler. Kuşkusuz, federe yönetimlerin andlaşma yapma yetkileri, yalnızca kendi yetki alanlarına giren konular bakımındandır. Bu yolla, federal yönetimin Anayasa'da sayılan yetkilerine tecavüz edilmesi mümkün değildir. Bu sınırlamalar içinde bile, sözkonusu yetki, federal devlet sistemi bakımından istisnai bir durumdur. Federasyonlarda, genellikle, federal yönetime dış ilişkiler konusunda tekeli yetki tanınır. Federe birimlerin bu alandaki inisiyatiflerinin arttırılması, konfederal bir özelliktir.³⁸

b. Federe Birimlerin Ulusal Politikanın Belirlenmesine Katılması

Federalizm, yalnızca siyasal iktidarın iki yönetim alanı arasında bölündüğü bir sistem değildir. İktidarın bölünmesinin yanısıra, federe birimlerin federal yönetimin işleyişine katılmaları ve bu yolla ulusal politikanın belirlenmesinde rol sahibi olmaları temel bir özelliktir. Federal devlette, federal yönetimin yetkileri, niteliği bakımından ulusaldır. Savaşa veya barışa karar verilmesi, ulusal ordu kurulması, uluslararası andlaşmaların onaylanması, dış politikanın yürütülmesi, ulusal paranın belirlenmesi gibi. Federal yönetimin yetki alanına giren bu konular, federe birimlerin çıkarlarını yakından ilgilendirir. Federal yönetimin bir ülkeye savaş ilân etmesi, belirli bir ürünün üretimi veya kullanımını sınırlayan uluslararası andlaşmaya katılması veya ulusal paranın değerinin korunması ile ilgili bir düzenleme yapması, federe birimlerin bazılarının

³⁸ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 192-238

veya tümünün çıkarlarını önemli ölçüde etkileyebilir. Federal devlette, ulusal politikanın federe birimlerin çıkarlarına uygun olarak belirlenmesini sağlayacak bazı mekanizmalar öngörülmüştür.³⁹

i. Federe Birimlerin Federal Yasama Organında Temsili

Federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılımını kurumsallaştıran en yaygın düzenlemelerden biri, federal parlamentonun iki meclisli olmasıdır. Federal bir devlette, *birinci meclis* bütün halkı; *ikinci meclis* ise, federe birimleri temsil eder. Federe birimlerin ikinci meclis aracılığıyla ulusal politikanın belirlenmesine katılması bakımından, bu meclisin kuruluş biçimi ve yetkileri büyük önem taşır.

Bir çok federal devlette, federe birimler, ikinci mecliste eşit üye ile temsil edilirler. Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre, Avustralya ve Rusya'da bu uygulama geçerlidir. Nüfus bakımından küçük birimler için eşit temsil kuralı, büyük birimler karşısında bağımsızlıklarının korunması ve çoğunluğun despotizminin önlenmesi için büyük bir güvencedir. Bosna-Hersek ikinci meclisi (Halklar Meclisi), beş Boşnak, beş Sırp ve beş Hırvat üyeden oluşur. Boşnak ve Hırvat üyelerin federasyon bölgesinden, Sırp üyelerin ise, Sırp Cumhuriyeti bölgesinden seçilmeleri öngörülmüştür. Bu düzenleme, eşitlikçi görünümüne rağmen, federe birimlerin eşit temsil edilmesi kuralı ile bağdaşmamaktadır. Çünkü, federe birimlerden birinin (Federasyon-un) 2/3; diğerinin 1/3 oranında üye ile temsili sözkonusudur. Buna karşılık, ülkenin üç kurucu halkı eşit olarak temsil edilmektedir. Bosna-Hersek Anayasası, neredeyse bütün hükümleri bakımından, federe birimlerin değil; kurucu halkların sayısını dikkate almıştır. Bu nedenle, federal devlet, biçimsel olarak iki; gerçekte ise, üç federe birimi olan bir sistem olarak işlemektedir.

İkinci meclis üyelerinin belirlenmesi konusunda, çağdaş federal devletlerde farklı yöntemlerin uygulandığı görülüyor. Birleşik Devletler ve Avustralya gibi bazı ülkelerde, senatörler doğrudan halk tarafından seçilirler. İkinci meclisin üyeleri, Almanya'da federe birimlerin hükümetleri tarafından atanmakta; Avusturya'da, federe meclislerce belirlenmekte; Rusya'da, yarısı federe yasama organları, diğer yarısı ise federe yürütme organları tarafından belirlenmektedir. Bosna-Hersek'te, ikinci meclis üyelerinin federe birimlerin parlamentoları tarafından belirleneceği esası kabul edilmiştir. Buna göre, Boşnak ve Hırvat üyeler, kendi federe birimlerinin parlamentosunun ikinci meclisindeki (Halklar Meclisi) Boşnak ve Hırvat üyeler tarafından; Sırp üyeler ise, Sırp Cumhuriyeti Ulusal Meclisi tarafından belirlenecektir.

İkinci meclis üyelerinin belirlenme biçimi, daha çok, bu meclisin federe birimlerin çıkarlarını ne ölçüde temsil edeceği bakımından önem taşır. ABD'deki uygulama, senatörlerin halk tarafından doğrudan seçilmeleri nedeniyle, seçildikleri federe birimlerin yönetimleriyle her zaman aynı politikaları izlemedikleri gerekçesiyle eleştirilmiştir. Almanya'da ise, ikinci meclis üyeleri, federe hükümetler tarafından atanırlar ve onların talimatları ile bağlıdırlar. Fakat, ikinci meclis üyeleri ile federe yönetimler arasında bu denli güçlü bir organik bağın bulunması, federe birimlerin çıkarlarının daha iyi korunacağı anlamına gelmez. Almanya'da bu şekilde belirlenen üyeler, kendi eyaletlerinin uzun vadeli çıkarlarını savunacak yerde, kendilerini atayan hükümetlerin, daha doğrusu o hükümeti oluşturan parti veya partilerin çıkar ve görüşlerini savundukları için eleştirilmektedirler.

³⁹ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 280 vd.

Bosna-Hersek bakımından, bugünkü koşullarda, ikinci meclis üyelerinin belirlenme yönteminin, federe birimlerin çıkarlarının savunulmasında önemli bir farklılık yaratması sözkonusu değildir. Bu ülkede, üç ayrı halk arasındaki bölünmüşlük çok derin çizgilerle siyasal alana yansıdığından, aynı halkın federe ve federal organlardaki üyeleri arasında, izlenecek politikalar bakımından önemli bir farklılık beklenmemelidir.

Federe birimlerin, ikinci meclisteki üyeleri aracılığıyla ulusal politikanın belirlenmesine katılmaları bakımından, bu meclisin yetkileri büyük önem taşır. Amerika Birleşik Devletleri Senatosu, yasama sürecinde, Temsilciler Meclisi ile eşit yetkilere sahiptir. Kongrenin her iki kanadı aynı metin üzerinde anlaşmadıkça, bir metnin yasalaşması mümkün değildir. Aynı özellik İsviçre açısından da sözkonusudur. *Almanya* ve *Avustralya*'da, ikinci meclisler eşit yetkilere sahip organlar olmamakla birlikte, yetkileri önemsiz değildir. Buna karşılık, Kanada'da ikinci meclisin yetkisi oldukça sınırlı olduğu gibi, oluşumu ve temsil niteliği bakımından federe birimlerin federal yönetimin işleyişine katılımını gerçekleştiren bir kurum değildir. Kanada'da, federe birimler, başka mekanizmalar aracılığıyla ulusal politikanın belirlenmesine etkin biçimde katılırlar.⁴⁰

Bosna-Hersek Anayasası, Federal Parlamentonun her iki kanadını yasama faaliyeti bakımından eşit yetkiye sahip kılmıştır. Hükümetin siyasal sorumluluğu konusunda ise durum farklıdır. Hükümet, kuruluş aşamasında yalnızca Temsilciler Meclisi'nden güvenoyu alır. Görev sırasında verilecek güvensizlik oyu için, her iki meclis eşit yetkiye sahiptir.

ii. Federe Birimlerin Federal Yürütme Organında Temsili

İlk modern federal anayasa olarak kabul edilen Amerika Birleşik Devletleri Anayasası hazırlanırken, anayasa koyucu, siyasal sistem içinde, kural koyma yetkisi bakımından, yasama organının diğer devlet organlarına göre daha önemli bir işlevi olacağı görüşünü taşıyordu. Yürütme organının uygulayacağı, yargı organının yorumlayacağı bütün kuralların kaynağı parlamentoydu. Bu nedenle, federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesinde ne ölçüde rol sahibi olacakları, bunların federal parlamentoda ne ölçüde temsil edileceklerine bağlı görülüyordu. Temsilciler Meclisi ile eşit yasama yetkisine sahip Senato'da, her federe birimin eşit sayıda üye ile temsil edilmesi ilkesi kabul edilerek, uzun tartışmalara yol açan bu konu, federasyonu oluşturan eyaletleri tatmin edici bir çözüme kavuşturulmuş oldu.⁴¹

Günümüzde, kural koyma yetkisi bakımından, yasama organının tekelci yetkiye sahip olduğu, hatta bu konuda en önemli organ olduğu söylenemez. İster parlamenter hükümet sistemi ile, ister başkanlık sistemiyle yönetiliyor olsun, hemen hemen bütün ülkelerde, yürütme organlarının kural koyucu işlemleri yasama organlarının tekelci yetkisini büyük ölçüde aşındırmıştır. Bu arada, bazı durumlarda, yargı organlarının mevcut yasa ve anayasaları yorumlayarak, kural koyucu bir fonksiyon gördüklerini de unutmamak gerekir. Bu gelişmeler karşısında, ulusal politikanın belirlenmesine etkin bir şekilde katılabilmek için, federe birimlerin, federal yasama organının yanısıra, yürütme ve hatta yargı organlarında temsil edilmesi gerekliliği ortaya çıkıyor.⁴²

⁴⁰ Bkz.: O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 280 vd.

⁴¹ "Büyük Uzlaşma" olarak adlandırılan bu çözüm için bkz.: A. KELLY, W. HARBISON, *The American Constitution: Its Origins and Development*. 3. B., (Norton, New York, 1963), s. 124-132

⁴² Bkz.: Ivo D. DUCHACEK, *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations* (Westview Press, Boulder, 1986) s. 147.

Bu konuda, *Amerika Birleşik Devletleri ve Kanada*'da, anayasada öngörülme- yen bazı mekanizmalar kurulmuştur. Her iki ülkede, federe yönetimlerin yürütme organları- nın başkanları düzenli olarak toplanarak, ortak bir politika oluşturmaya çalışmakta ve bu politikayı federal yürütme organına yansıtmaktadırlar. Özellikle Kanada'da, bu meka- nizma sayesinde, eyaletlerin federal hükümetin kararlarını önemli ölçüde etkilediği görülüyor.⁴³

Bosna-Hersek Anayasası, federe birimlerin, federal yasama organı kadar, federal yürütme organında da temsil edilmelerini güvenceye bağlaması bakımından ilginç bir örnektir. Yürütme organının üç üyeli "Başkanlık" kanadında, federe birimlerden biri iki, diğeri bir üye ile temsil edilir. Daha önce de belirtildiği gibi, bu eşitsizliğin kaynağı, anayasakoyucunun, iki federe birimi değil, üç kurucu halkı gözönüne alarak hareket etmiş olmasıdır.

Yürütme organının diğer kanadı olan Bakanlar Kurulu bakımından da, benzer bir durum sözkonusudur. Anayasa, Bosna-Hersek Federasyonu bölgesinden atanacak ba- kanların sayısının 2/3'ten fazla olamayacağı kuralını getirerek, dolaylı yoldan, üç kuru- cu halkın mümkün olduğunca eşit temsil edilmesi esasını tekrarlamıştır. Ocak 1997'de, Temsilciler Meclisi'nden güvenoyu alan ilk Bakanlar Kurulu'nda bu esasa uyulmuştur. Üç bakanlıktan oluşan kabinede, her halk bir üye ile temsil edilmiştir. Başbakanlıkta ise, dönüşümlü olarak birer hafta arayla görev yapacak, biri Boşnak diğeri Sırp iki kişi gö- rev üstlenmiştir.

iii. Federe Birimlerin Yargı Organında ve Diğer Kurumlarda Temsili

Federe birimlerin, yasama ve yürütme organları dışında, yargı organında temsil edilmesi, yargının hukuk yaratıcı fonksiyonu nedeniyle önemlidir. Bosna-Hersek Ana- yasa Mahkemesi'nin dokuz yargıcından dördü Bosna-Hersek Federasyonu'nun Temsil- ciler Meclisi; ikisi Sırp Cumhuriyeti Parlamentosu tarafından belirlenecektir. Kalan üç üye, Başkanlık Konseyine danışıldıktan sonra, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi başkanı tarafından belirlenecektir.

Federe birimlerin, devletin üç temel organının yanısıra, diğer tüm federal ku- rumlarda da temsil edilmesi düşünülebilir. Bu denli yaygın bir temsil, uygulamada pek rastlanılır bir durum değildir. Fakat, bunun geçmişte bir örneği bulunmadığı da söyle- nemez. 1960 Anayasası ile kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti'nde, bütün federal kurumlarda, Rum ve Türk topluluklarının eşit, artık veya orantılı olarak temsil edilmesi esası benimsenmişti. Benzer bir düzenleme, Bosna-Hersek Anayasası'nda da vardır. Bu ülke- de, üç kurucu halkın (Boşnaklar, Sırp ve Hırvatların) neredeyse tüm federal kurum- larda eşit oranda temsil edilmesi öngörülmüştür.

III. Bosna-Hersek Demokrasininin Geleceği

Bosna-Hersek'in bugünkü siyasal sistemini belirleyen 1995 Anayasası, olağan- üstü koşullar altında hazırlanmıştır. Anayasa, tüm yurttaşların katıldığı bir toplum sözleşmesi olmaktan çok, ülkenin üç kurucu halkı arasındaki iç savaşı sona erdiren bir ateşkes andlaşması fonksiyonunu üstlenmiş görünmektedir. Bugünkü düzen, başta Ame- rika Birleşik Devletleri olmak üzere, diğer bazı ülkelerin ve uluslararası örgütlerin

⁴³ Bkz.: O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 287-293

yoğun baskısı ile kurulmuştur. Anayasa, bütün kural ve kurumları ile, insan haklarına dayalı demokratik bir devlet düzenini öngörmekle birlikte, bu hedeflere ne ölçüde ulaşılacağı konusunda ciddi endişeler vardır. Bunun da ötesinde, Bosna-Hersek'in, mevcut haliyle, egemen ve bağımsız bir devlet olarak varlığını sürdürüp sürdüremeyeceği tartışma konusudur.

1. Bosna-Hersek'te Federalizmin Yaşayabilirliği Sorunu

Federal siyasal sistem, çok sayıda iktidar merkezi içermesi nedeniyle, son derece karmaşık yapıya sahiptir. Bir ülkede bu sistemin kurulması ve kurulduktan sonra yaşatılabilmesi, çok sayıda etkenin bir arada bulunmasına bağlıdır. Herşeyden önce, federal yapılı bir devletin kurulabilmesi için, çeşitli devlet veya toplulukların ayrı ve egemen devletler olarak değil, birleşerek tek bir devlet çatısı altında yaşama isteğine sahip olmaları gerekir. Bu istek bulunmadıkça, (ister federal, ister üniter yapılı olsun) tek bir devletin kurulması, eğer bir şekilde kurulmuşsa, yaşaması mümkün olamaz. Fakat, bu isteğin varlığı tek başına yeterli değildir. Tek bir devlet çatısı altında birleşmek isteyen devlet veya toplulukların, kendi yönetim organlarını, farklı kimliklerini ve ayırdedici özelliklerini büyük ölçüde korumayı da istemeleri gerekir. Farklılıkların korunması yönündeki bu istek mevcut olmazsa, birleşme isteği, üniter bir devlet ortaya çıkarır.⁴⁴

Çeşitli devlet veya toplulukların, tek bir devlet olarak birleşme ve birlik içinde farklılıklarını koruma isteklerini aynı anda duymaları halinde, federal bir devletin kurulması için elverişli koşulların varlığından sözedilebilir. Federal anayasalar, birbirine zıt bu iki isteği uzlaştıran belgelerdirler. Burada sorulması gereken soru, çeşitli devlet veya toplulukları birleşmeye ve birlik içinde farklılıklarını korumaya yönelten etkenlerin neler olduğudur.⁴⁵ Aşağıda, bu etkenler Bosna-Hersek federalizmi açısından ele alınacaktır.

a. Federalizmin Kurulmasını ve Yaşamasını Sağlayan Etkenler

i. Ortak Bir Askeri Tehdidin Varlığı Nedeniyle Ortak Savunma Gereksinimi Duyulması

Çeşitli devlet veya toplulukları birleşmeye yönelten en güçlü etkenlerden biri, ortak bir askeri tehdiye maruz kalmalarıdır. Bu etkeni belli başlı federal devletlerin tümünün kuruluşunda görmek mümkündür. Amerika'daki onüç İngiliz kolonisinin, 1776'da, İngiltere'ye karşı bağımsızlıklarını kazanarak bir konfederasyon kurmaları, kendilerine yönelen dış tehditlerle baş edebilmek bakımından yeterli olmamıştı. İngiltere yeniden savaşı başlatmak arzusu taşıyordu. Güneybatıda İspanya'nın tehdidi sözkonusuydu. Güçsüz bir genel organa sahip konfederasyonun bu tehlikelere karşı koyabilmesi mümkün değildi. Ortak savunma gereksinimini gerektiği gibi karşılayabilmek için, onüç eski koloni, federal devlet şeklinde birleştiler.

Bugünkü Kanada'yı oluşturan iki büyük eyaletin; Quebec ve Ontario'nun birleşmesi, Amerikan İç Savaşı sırasına kadar mümkün olmamıştır. İç Savaş sırasında,

⁴⁴ Bkz.: Kenneth C. WHEARE, *Federal Government*, 4. B., (Oxford University Press, New York, 1964) s. 35 vd. ; Ayrıca bk: O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 70 vd.

⁴⁵ Sözkonusu etkenlerin değerlendirilmesi için bkz.: K. C. WHEARE, *Federal Government*, s.35 vd.

Amerikan liderleri Kanada'nın ilhak edilmesi yönünde görüş sergileyince, bir yıl gibi kısa bir sürede, federal bir anayasa hazırlanmıştır. Bunun gibi, Japonların 1894' de Kore'yi işgal etmeleri ve önemli bir deniz gücü ile Büyük Okyanus'a egemen olmaları, Avustralya'daki kolonileri, 1890-91'de reddettikleri federal birlik önerisini, 1897-1900 yılları arasında yapılan görüşmelerde kabul etmeye zorladı.⁴⁶

Bosna-Hersek örneğine baktığımızda, federalizmin kuruluşunda ortak savunma gereksiniminin bulunmadığını görüyoruz. Ülkeyi oluşturan üç kurucu halk, ortak bir dış tehdide maruz kalmadıkları gibi, birleşme öncesinde, yaklaşık dört yıl boyunca kendi aralarında savaşmışlardır. Ülkedeki bir halkın dost olarak kabul ettiği komşu bir devlet, diğer halk için düşman olarak algılanmaktadır.

Ortak bir askeri tehdidin varlığı, ülkedeki iki federe birimden biri olan "Bosna-Hersek Federasyonu" nun kuruluşundaki temel etkenlerden biriydi. Boşnak ve Hırvatlar, kendilerine yönelen Sırp tehdidi karşısında ortak savunma gereksinimi duyarak, dış güçlerin de baskısıyla, birleşmişlerdir. Sırpların, savaştıkları Boşnak ve Hırvatlar ile aynı devlet çatısı altında birleşmeleri ise, hiç bir şekilde ortak savunma gereksiniminden kaynaklanmamış, tamamen kendi istekleri dışında, dış güçlerin baskısı ile gerçekleşmiştir.

ii. Dış Güçlerden Bağımsız Olma İsteği ve Bunun ancak Birleşerek Sağlanabilmesi

Bugüne kadar kurulan federal devletlerin büyük çoğunluğunda görülen ortak özelliklerden biri de, kurucu birimlerin dış güçlerden bağımsız olmak istemeleri ve bu isteğin ancak birleşerek gerçekleşebileceğinin farkedilmesidir. Çoğu kez, bir federasyonu oluşturan birimler, bağımsız devletler olarak varlıklarını sürdürebilecek kaynaklardan yoksundurlar. Nüfus ve toprak açısından küçük olmaları, yeterli insan gücü ve ekonomik kaynağa sahip olmamaları, savunma kapasitelerinin yetersiz oluşu gibi, çeşitli etkenlerle, ayrı devletler olarak kalmaları durumunda, diğer güçlü devletlerin egemenlikleri altına girmeleri sözkonusudur. Avusturya ve Osmanlı İmparatorluklarına karşı ayaklanan Balkan ülkelerinde bu durumu görüyoruz. Ayaklanan ülkeler, tek başlarına varlıklarını sürdürememişler, önce II. Dünya Savaşında Almanya'nın, sonra da Sovyetler Birliği'nin egemenliği altına girdiler.

Bosna-Hersek, eski Yugoslavya'nın görece geri kalmış bölgelerinden biridir.⁴⁷ Adriya denizinde 20 km'lik kıyısı bulunmakla birlikte, fiilen, denize çıkma olanağı çok kısıtlıdır. Ülkenin bugünkü haliyle bile kendi ayakları üstünde durabilmesi zordur. Bu koşullar altında, ülkedeki üç halkın ayrı devletler olarak varlıklarını sürdürmesi olanaksız gözükmektedir. Bu durumun herkes tarafından çok iyi algılandığına kuşku yoktur. Fakat, ayrı devletler olarak ayakta kalamayacaklarının bilincinde olmaları, üç halkı birleştiren bir etken olmaktan uzaktır. Çünkü, ülkedeki Sırplar, Boşnak ve Hırvatlar ile değil; Sırbistan ile birleşmek arzusundadırlar. Hırvatların, komşu ülke Hırvatistan ile çok sıkı ilişkiler kurma istekleri vardır. Boşnaklar ise, ülkenin Doğu ve Güneydoğuda Yugoslavya, Kuzey ve Batıda Hırvatistan ile çevrili olması nedeniyle, birleşebilecekleri veya güçlü ilişkiler kurabilecekleri herhangi bir komşu ülkeye sahip değildir.

⁴⁶ Bkz.: William H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Little, Brown, Boston, 1964) s. 16 vd.

⁴⁷ Bosna-Hersek, Karadağ, Makedonya ve Kosova, Yugoslavya'nın geri kalmış bölgeleri olarak kabul edilmekteydi. Bkz.: D. BILANDZIC, "History and Current Dimensions of Inter-Nationality Relations in Yugoslavia", s. 131

Ülkedeki Sırlar ve Hırvatlarda, komşu ülkelerden bağımsız bir devlet çatısı altında yaşama iradesinin bulunmaması veya çok zayıf oluşu, dış dinamiklerin belirleyici etkisi ile kurulan federal birliğin yaşaması bakımından ciddi bir tehlikedir. Bugün için, ülkenin egemenliğinin ve toprak bütünlüğünün korunması, dolayısıyla Bosna-Hersek devletinin varlığını sürdürmesi, dış güçlerin yoğun çabası, desteği ve caydırıcı etkisiyle mümkün olabilmektedir. Bu konuda, federe birimlerin ortak ve kararlı bir politikası yoktur. Dış etkinin ne kadar süreceği ise belirsizdir.

iii. Birleşmenin Ekonomik Avantaj Sağlayacağı Ümidi

Çeşitli devlet veya toplulukların daha büyük bir devlet çatısı altında birleşmeleri, önemli bazı ekonomik yararlar sağlar. Birleşme ile ulusal pazarın ölçeğinde meydana gelen büyüme, böyle bir gereksinim duyan kurucu birimler için önemli bir cazibe unsurudur. Ekonomisi zayıf olan birimler ise, birleşme sonrasında, emeğin, sermayenin ve hizmetlerin serbest dolaşımı ilkesinden yararlanarak kendilerini geliştirebileceklerini ümit ederler. Bazı durumlarda, sözkonusu birimler, enerji kaynakları, ulaşım ve dış piyasalarla rekabet olanakları gibi çeşitli ekonomik değerler veya etkenler açısından birbirlerine bağımlıdırlar. Bu ve benzeri etkenler federal birliğin kurulmasını kolaylaştırır. Bugün için bir konfederasyon olan Avrupa Birliği'nin, federalleşme süreci içine girmiş olmasının temel nedeni ekonomik etkidir.

Bosna-Hersek'te, bu etkenin de fazla bir önem taşımadığı görülüyor. Federe birimler ve üç kurucu halk, kendi aralarındaki ekonomik ilişkileri geliştirmek ve birleşmenin avantajlarından yararlanmak yerine, kendilerine yakın gördükleri komşu ülkelerle bağlarını güçlendirmeyi öncelikli bir hedef olarak kabul etmektedirler. Federal birliğin kuruluşundan bu yana geçen birkaç yıllık süre içinde, ülke içinde parasal birliğin sağlanamamış olması; bir anayasal ilke olan malların, sermayenin, emeğin ve kişilerin serbest dolaşımının pratiğe aktarılamaması, ekonomik etkenin yokluğu bakımından önemli bir göstergedir.

iv. Birlik İçinde Farklılıkların Korunması İsteği

Bosna-Hersek'te, üç kurucu halkın "birleşme" isteği, federal bir devletin kurulmasına yol açacak derecede güçlü bir etken değildir. Buna karşılık, kendi farklılıklarını koruma ve oluşturulan ortak organların denetiminden tamamen bağımsız hareket etme isteği, federal birliği parçalayacak ölçüde güçlüdür. Bu isteği doğuran başlıca etken, üç halk arasındaki dinsel ve kültürel farklılıktır.

Kurucu birimler arasındaki din, dil, ırk ve milliyet farklılığı, kendiliğinden, federal birliğin kurulması bakımından ciddi bir engel olarak algılanmamalıdır. Federal devlet, daha çok, bu tür farklılıkları içeren ülkelerdeki toplulukların birleşmek için tercih ettikleri bir örgütlenme biçimidir. İsviçre'de Alman, Fransız ve İtalyan kantonların bulunması; Kanada'da İngiliz ve Fransız kökenli eyaletlerin varlığı; 1960 Anayasası ile kurulan Kıbrıs Cumhuriyeti'nde Rum ve Türk toplulukları arasında dil, din ve milliyet farklılığının bulunması gibi. Bu tür farklılıkların sözkonusu olmadığı durumlarda, çeşitli devlet veya topluluklar, güçlü yerel veya özerk yönetimlere sahip üniter devlet yapısı altında birleşmeyi tercih edebilirler.

Bu nedenle, üç halk arasındaki dinsel ve kültürel farklılıkları, tek başına, güçlü bir birleşme isteğinin oluşmasının engeli olarak görmek doğru olmaz. Birleşme isteği

eksikliğinin başka tarihsel nedenleri vardır. Halklar arasında geçmişte yaşanan katliamlar, asimilasyon ve etnik arındırma girişimleri, din ve kültür farklılıklarını, giderilmesi olanaksız karşıtlıklar yaratan öğeler haline dönüştürmüştür. Sözkonusu tarihsel etkenlerin, ülkeyi dört yıl süren bir iç savaşa sürükleyecek kadar toplumsal yapının derinliklerine kök salmış oldukları görülmektedir. 1995 yılında sona eren dört yıllık iç savaşın anıları hala çok tazedir. Bazı küçük kasabaların sokaklarında, 20-50 yaş arasındaki erkek nüfus kayıp bir kuşaktır. Yıkılmış, yanmış kütüphaneler, hastaneler, sanayi işletmeleri, köprüler; caddeleri dolduran sakat insanlar; her gün çiçeklerle ziyaret edilen mezarlıklar; camilerde, kiliselerde gözyaşları içinde, artık yaşamayan birileri için dua eden anneler, genç kızlar, geçmişin acı hatıralarını her an canlı tutan iç parçalayıcı görüntülerdir.

Üç halk arasında düşmanlık yaratan tarihsel olayların incelenmesi ve bu olayların günümüz politikasına yansıyan yönlerinin değerlendirilmesi başka çalışmaların konusu olmakla birlikte, burada birkaç noktaya değinmek yararlı olacaktır. Bunlardan biri, eski Yugoslavya'dan çözülmeye devralınan bir sorun; "Büyük Sırbistan" idealidir. Balkanlarda yaşayan Sırların tek ve güçlü bir devlet çatısı altında birleşme isteği karşısında, eski Yugoslav yönetimi, birliğin geleceği açısından ciddi bir tehdit olarak gördüğü bu sorunu "böl ve yönet" politikası ile aşmaya çalıştı. Sosyalist-federal yönetim altında, ülkedeki Sırların %40'ı, Sırbistan Cumhuriyeti dışında yaşamaktaydı. Sırbistan içinde, yetki ve statüleri anayasa ile güvence altına alınan iki büyük özerk bölge oluşturulmuştu: Nüfusunun 2/3'ünü Arnavutların oluşturduğu "Kosova" ile, büyük oranda Sırlar ve daha az ölçüde Macarları barındıran "Voyvodina".⁴⁸

Sözkonusu iki özerk bölgede Sırların çeşitli baskılarla karşılaşması, bu halkın, kendi cumhuriyetlerinde bile güvencede olmadığı şeklinde değerlendiriliyor ve büyük bir gerginliğe yol açıyordu. Yugoslavya dağılma sürecine girdiğinde, Sırların etnik arındırma politikasına dayanan son derece vahşi uygulamalara girişmesinde, bu güvensizliğin, geçmişte benimsenen "böl ve yönet" uygulamalarının ve tatmin edilmemiş Büyük Sırbistan idealinin izleri vardır. Kuşkusuz, bu etkenlerin varlığı, işlenen insanlık suçlarının meşrulaştırılması veya görmezlikten gelinmesi için bir gerekçe olamaz.

Boşnaklar, Sırlar ve Hırvatlar arasındaki güvensizliğin kaynağında, geçmişte yaşanan acı olayların büyük etkisi vardır. Bunlar arasında, II. Dünya Savaşı ile birlikte başlayan soykırımların anısı halâ belleklerde. Bu dönemde, Bosna-Hersek'in de bağlı olduğu Hırvatistan'da, yönetimi elinde bulunduran ve Hitler tarafından desteklenen "Ustaşalar", faşist bir yönetim tarzı benimseyerek katliamlara giriştiler. Nazilerin uygulamalarından daha vahşi yöntemlerle, bölgedeki Sırlar, Yahudiler ve Çingenelerin büyük bölümü yok edildi. Sırp nüfusun önemli bir bölümü Katolikliği benimsemeye zorlandı. Benzer bir vahşeti, Alman işgaline karşı direnmek ve "Büyük Sırbistan" idealini gerçekleştirmek için "Çetnikler" adıyla örgütlenen Sırlar da, diğer halklara yaptı.⁴⁹ Ülkedeki kanlı çatışmalar, "Partizanlar" olarak adlandırılan komünist gerillaların diğer grupları sindirmesiyle duruldu. 1944'te, bütün Yugoslav toprakları Partizanların denetimi altına girdi.

⁴⁸ D. BILANDZIC, "History and Current Dimensions of Inter-Nationality Relations in Yugoslavia", 129-131; V. STANOVCIC, "History and Status of Ethnic Conflicts", *Yugoslavia: A Fractured Federalism* (Ed. D. Rusinov, The Wilson Center Press, Washington, 1988) s. 23-40

⁴⁹ Bugün, "çetnik" ve "ustaşa" sözcükleri, günlük dilde halâ yaygındır ve daha çok belirli bir halka mensup insanları aşışlamak için kullanılmaktadır.

Sosyalist ideoloji, başlangıçta, ülkeyi oluşturan halkların farklılıklarının geri plana itilerek, karşılıklı hoşgörü ve işbirliğinin tesis edilebileceği konusunda iyimserlik yarattı. 1954'te, Sırp ve Hırvat halkları temsil eden çok sayıda aydın ve kültürel kuruluş *Novi Sad anlaşması* olarak anılan bir belge üzerinde uzlaştı. Bu belge, Sırp, Hırvat ve Karadağlı'ların, yerel bazı farklılıklar dışında, tek bir dil ve kültürü paylaştıklarını tespit ediyordu. "Tek bir dil ve kültür" ifadesi, açıkça söylenmese de, "tek bir halk" anlamına gelmekteydi. Cumhuriyetler ve etnik gruplar arasındaki bu tür yakınlaşmalar, Yugoslav Komünist Partisinin (YKP) 1958 tarihli programı ile desteklendi. Artık, popüler olan söylem *Yugoslavyalılık*'tı. Ülkeyi oluşturan tüm farklı grupların üzerinde, kapsayıcı bir ulusal kimlik ve ulusal bilinç oluşturulmaya çalışılıyordu.

Bu yöndeki çabalar, çok kısa bir süre sonra, Cumhuriyetler arasında başlayan ekonomik ve siyasal çatışmalar nedeniyle başarılı olamadı. 1963 Anayasası ile, Cumhuriyetlerin ülke yönetimi üzerindeki yetkileri arttırıldı. Ertesi yıl yapılan kongrede, YKP, yetkilerini büyük ölçüde Cumhuriyet düzeyindeki partilere aktararak "Yugoslavyalılık" idealinden ayrıldı. 1965'te ülkenin serbest piyasa ekonomisine geçişinin temelini oluşturan ekonomik reformların yapılması, zengin Cumhuriyetlerle yoksullar arasındaki çatışmayı şiddetlendirdi. 1967'de, 17 Hırvat kültür kuruluşu bir araya gelerek, Novi Sad anlaşmasını ret ettiklerini, Hırvat dilinin ayrı bir dil olduğunu kamuoyuna duyurdular. 1970'lere gelindiğinde, Cumhuriyetler ve etnik gruplar arasındaki uyuşmazlıkların boyutu, Yugoslavyalılık deneyiminin başarılı olamayacağını açık bir şekilde ortaya koydu. 1974 Anayasası, artık Cumhuriyetlerin tek bir devlet çatısı altında yaşamak, ortak bir ulusal kimlik ve bilinç oluşturmak hedeflerinin bulunmadığını tespit eden bir belge görünümündedir.⁵⁰

Ülkede yaşayan üç halk arasındaki uyuşmazlıkların kökeninde, Boşnakların durumu da özel bir önem taşır. Bosna-Hersek'te yaşayan Müslümanlar olan Boşnaklar, İslâmiyet'i, 1463ten itibaren, bölgeye Osmanlıların egemen olmasıyla birlikte kabul ettiler. Müslüman olmadan önce, Hıristiyanlığa bağlı "Bogomilcilik" mezhebinden olan Boşnalılar, tarih boyunca inançları yüzünden baskı altında kaldılar. Özellikle de, Ortodoks Sırbistan ve Bosna krallarının zulmüne uğradılar. İslâmiyet'i benimsemeleri ve Osmanlı yönetimi ile yakın ilişkiler kurmaları, diğer halklar tarafından hoş karşılanmadı. Boşnakları diğer halklardan ayıran din ve kültür ögesi, sosyalist Yugoslavya döneminde de önemini korudu. 1980li yıllara gelindiğinde, ülkedeki dinsel karşıtlıklar büyük boyutlara ulaştı. Çok sayıda Müslüman eylemci, Bosna-Hersek'te, yalnızca Müslümanları barındıran bir düzen kurmak ve bu amaçla bazı radikal Müslüman devletlerden yardım almak suçlamasıyla uzun süreli hapis cezasına çarptırıldılar. Bağımsızlığın ilan edilmesinden sonra, Hıristiyan kültürünün egemen olduğu Avrupa'da, Müslümanların yönetimi elinde bulunduracağı bir devlet düşüncesi, Avrupa ülkeleri kamuoyları bakımından ürkütücü bir gelişme olarak görüldü.

b. Federalizmin İşleyişi ile İlgili Sorunlar

Federal sistemin kurulması için gerekli koşulların eksikliğine paralel olarak, bu ülkede federalizmin işleyişi ile ilgili ciddi sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunları üç başlık altında toplamak mümkündür.

⁵⁰ Steven L. Burg, "Ethnic Conflict and the Federalization of Socialist Yugoslavia: The Serbo-Croat Conflict", *Publius: The Journal of Federalism*, C. 7, No 4, 1977, s. 119-143

i. Federal Yönetim Organlarının Güçsüzlüğü

Anayasa, federal yönetim organlarının kuruluşu ve yetkilerine ilişkin ayrıntılı düzenlemeler getirmekle birlikte, bugüne kadar, sözkonusu organlar ya oluşturulamamış ya da istenilen düzeyde işlerliğe kavuşturulamamıştır. Federal yürütme organının birinci kanadı olan, ilk Başkanlık Konseyinin üç üyesinin bir araya gelmesi, ancak olağanüstü güvenlik önlemleri ile mümkün olabilmıştır. Yine, ilk Bakanlar Kurulu, seçimler yapıldıktan aylar sonra oluşturulabilmiştir. Siyasal sistemin işleyişi, henüz Boşnak, Hırvat ve Sırp nüfuz bölgelerinin üzerinde, tek bir devletin kurulduğunu göstermekten çok uzaktır. Üç halk, kendi bölgelerinde siyasi, adli, idari, askeri ve mali bakımdan tüm kontrolü ellerinde tutmaktadır. Boşnak ve Hırvatlar arasında kurulan federasyon bile kağıt üzerinde kalmıştır. Sırp tehdidine karşı ortak askeri önlemler almak dışında, bu işbirliği hiç bir alanda yeterli düzeyde geliştirilememiş ve öngörülen federal kurumlara işlerlik kazandırılmamıştır.

1995 tarihli Dayton Andlaşmasının ve onun bir eki olan Anayasanın yürürlüğe girmesinden itibaren üç yıl geçmiş olmasına rağmen federal kurumların öngörüldüğü biçimde çalıştırılmaması, uluslararası kamuoyunun tepkisini çekmiştir. Aralık 1997'de, çok sayıda ülke ve uluslararası kuruluşun katıldığı Barışı Uygulama Konferansında, Bosna'daki üç halkı temsil eden liderlere yoğun baskı yapılarak bazı noktalarda anlaşmaya varmaları sağlandı. Yurttaşlık yasası, ortak pasaport ve bakanlar kurulunun işleyişi ile ilgili sorunlar çözüldü.

Federal kurumlar içinde bir tanesi, Bosna-Hersek için hayati önem taşıyor. Bu kurum, henüz oluşturulamamış olan "federal ordu"dur. Ülke üzerinde birbirinden bağımsız üç askeri gücün bulunması ve uluslararası sınırları koruyan bir ordunun yokluğu, egemen bir devletin varlığıyla çelişmektedir. Anayasa, üçlü Başkanlık Konseyine ülkedeki askeri güçlerin kontrolü ve ulusal bir ordu kurma yetkisini vermekle birlikte, bu konuda yakın vadede herhangi bir gelişme beklenmemektedir. Bugünün sorunu, federal bir ordu kurulması değil, mevcut üç ayrı askeri gücün çatışmasının önlenmesidir. Şu an için, çatışmanın önlenmesinde inisiyatif, federal Başkanlık Konseyinde değil, ülkedeki çok uluslu barış gücündedir.⁵¹

ii. Serbest Dolaşım İlkesinin Hayata Geçirilememesi

Anayasanın temel ilkelerinden biri, *malların, hizmetlerin, sermayenin ve kişilerin serbest dolaşımıdır* (m. I / 4). Federal birliğin yaşayabilirliği açısından, bu ilkenin hayata geçirilerek ulusal pazarın ülke ölçeğinde kurulması son derece önem taşıyor. Sözkonusu ilkenin uygulanması, bölgeler arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri ve işbirliğini geliştirerek, halkların birbirlerine yakınlaşmalarına da vesile olacaktır.

Anayasa, federe birimler arasındaki sınırlarda geçişleri denetleyecek kontrol merkezlerinin kurulmasını yasaklamıştır(m. I / 4). Bununla birlikte, Sırp Cumhuriyeti'ni Federasyon bölgesinden ayıran sınırlar ile, Federasyon bölgesi içinde Boşnak ve Hırvat nüfuz bölgelerini ayıran sınırlarda yoğun şekilde denetim yapılmaktadır. Kişilerin ziyaret amaçlı geçişleri bile (özellikle Sırp bölgesi için) izne tabidir. Şimdilik,

⁵¹ Dayton Andlaşmasını gözetmek ve uygulanmasını sağlamak amacıyla oluşturulan çokuluslu barış gücü, NATO bünyesinde kurulmuştur. Önceden IFOR (Implementation Force) olarak adlandırılan güç, 1997 den itibaren, aynı yetkilerle, fakat biraz küçülerek, SFOR (Stabilization Force) adıyla görevine devam etmektedir.

yurttaşlar için tanınan serbest dolaşım hakkından gereği gibi yararlananlar, yalnızca çokuluslu barış gücü askerleri ve diğer uluslararası personeldir.

Serbest dolaşım ilkesi açısından önemli bir sorun da, ülkede henüz parasal birliğin sağlanamamış olmasıdır. Boşnaklar, Hırvatlar ve Sırlar ayrı para birimleri kullanmaktadırlar. Alman markı her üç nüfuz bölgesinde de geçerli paradır. Nüfuz bölgeleri arasında ticaret ya hiç yok ya da çok zayıftır. Her bölgede, üretim yeri birbirinden farklı olan ürünler satılmaktadır. Diğer temel sorunların çözümünde olduğu gibi, serbest dolaşım ilkesinin pratiğe aktarılması için de, üç kurucu halk arasındaki gerginliğin azaltılması ve karşılıklı güvensizliğin giderilmesi bir önkoşuldur.

iii. Ulusal Kimlik Sorunu

Bütün federal devletler, açık veya örtülü biçimde, kurucu birimler için ortak bir siyasal kimliğe ve ortak bir ulusal bilincin varlığına dayanırlar. Federal birliğin kuruluşu aşamasında bu özellikler mevcut değilse, izlenecek uygun politikalar ile, tüm yurttaşların gurur duyacağı bir ulusal kimliğin yaratılması, hayati önem taşır. Bunun başarılabilmesi, federal birliğin sürdürülmesini olanaksız kılar.

Üniter devlette, yurttaşlar yersel (territorial) kimlik bakımından, ulusal kimliklerini en üst sıraya koyma eğilimindedirler. Bölgesel ve yerel kimlikler ikinci sırada gelir. *Federal devlette*, yurttaşlar kendilerini iki ayrı kimlikle tanımlarlar. Hem ulusal, hem de bölgesel veya topluluk kimlikleri önem taşır. Yurttaşlar, federal yönetime de federe yönetime de bağlılık duyarlar. *Konfederasyonda* ise, üniter devlette olduğu gibi, birinci kimlik ulusal kimliktir. Yurttaşlar, kendilerini, öncelikle konfederal siyasal birliğe değil; kendi devletlerine bağlı hissederler.

Avustralya'da federal birliğin kurulması, ancak anakarayı oluşturan kolonilerin tek bir ulus olduğu yönündeki görüşlerin başarı sağlaması üzerine mümkün olabildi. Kolonilerin federal bir çatı altında birleşmeleri düşüncesi eskiden beri savunulmakla birlikte, fazla bir destek bulamamıştı. 1890'dan itibaren ortak bir siyasal kimlik yaratmayı hedefleyen bilinçli kampanyalar, kolonilerin yakınlaşmasını ve federal bir anayasa üzerinde anlaşmalarını olanaklı kıldı. Buna karşılık, Amerika'da federal birlik, ortak bir ulus bilinci ve bu bilinçten kaynaklanan Amerikalılık kimliği yaratılmadan kuruldu. 1790'da ülkeleri ve ulusları sorulduğunda, çoğu Birleşik Devletler yurttaşı, "Amerikalı" değil, fakat Virginia'lı, Pennsylvania'lı, New York'lu veya New England'lı diye yanıt verirdi. Ortak siyasal kimlik zaman içinde yaratıldı ve bütün yurttaşlar için, kendi federe birimlerinin kimliği kadar büyük bir gurur kaynağı haline geldi.

Sosyalist-federal ülkeler olan çok uluslu Sovyetler Birliği, Yugoslavya ve Çekoslovakya'da, mevcut kimliklerin üzerinde ortak bir siyasal kimlik yaratma çabası başarılı olamadı. Söz konusu ülkeler, 1990'lı yıllarda, içerdikleri kurucu birim sayısı kadar bağımsız devletlere dönüştüler. Buna karşılık, federal birlik kurulmadan çok önce ulusal kimliğin olduğu Almanya'da, ortak kimlik konusu hiç bir zaman sorun olmadı. Bu ülkede, bütün federe birimlerde aynı ulusa ait olma inancı her zaman çok güçlü olmuştur.⁵²

Bosna-Hersek'te, devletin üç kurucu halkını; Boşnak, Sırp ve Hırvatları kapsa-

⁵² Federal devletler bakımından ulusal kimlik sorunu için bk: O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 73-74, 166-167

yan ortak bir siyasal kimlik ve aynı ulusa ait olma bilinci oluşturulamamıştır. Sırp halkının temsilcileri, açık bir şekilde, Bosna-Hersek kimliği ile değil; Sırbistan kimliği ile yaşamak istediklerini ve Sırbistan ile birleşmeyi arzuladıklarını açıklamışlardır. Ülkedeki Hırvatlar bakımından da durum çok farklı değildir. Boşnaklar ile Hırvatların, savaş sırasında işbirliği yaparak kendi aralarında bir federasyon kurmuş olmaları, temel bazı konularda ortak değerler etrafında birleştikleri anlamına gelmiyor. Federasyon, bugüne dek hayata geçirilememiş; kağıt üzerinde kalmış bir proje durumundadır. Boşnakların denetimindeki bir kasabadan Hırvatların denetimindeki komşu bir kasabaya geçildiğinde, yabancı bir ülkeye girilmiş izlenimi doğmaktadır.

Ülkede, tüm yurttaşlara hitap eden ulusal nitelikte kitle iletişim araçları, siyasal partiler, dernekler, sendikalar, ticari işletmeler, sportif, sanatsal, kültürel kuruluşlar ya hiç yoktur, ya da çok güçsüzdür. Boşnak (Müslüman), Sırp ve Hırvat kimliği birinci kimliktir. Bu üç halkı tek bir kimlik altında birleştirmek, diğer bir deyişle, ulusal bir kimlik yaratmak için, devlet, henüz hiç bir rasyonel veya metafizik ideolojik aygıtı devreye sokamamıştır. Ulusal kimlik konusunda gelecekte ne ölçüde başarılı olunabilir ? Bu soruya, geçmiş deneyimlerin başarıları ya da başarısızlıklarını göz önüne alarak bir yanıt vermek daha sağlıklı olacaktır.

35 yıl süren Yugoslavya deneyimi, kısmi bazı başarılarına karşın, içinde barındırdığı Sırp (%36.3), Hırvatlar (%19.7), Boşnaklar (%8.9), Slovenler (%7.8), Arnavutlar (%7.7), Makedonlar (%6), Karadağlılar (%2.6) ve %11 civarında diğer bazı küçük grupların üzerinde, ortak ve kapsayıcı bir *Yugoslavyalılık kimliği* yaratmakta başarısız olmuştur. 1961, 1971 ve 1981 nüfus sayımlarında, kendini alt etnik veya ulusal kimliği ile değil, daha kapsayıcı bir terim olan *Yugoslav kimliği* ile tanımlayanları oranı, sırasıyla %1.7; %1.3; %5.4'tür. Sözkonusu oranlar, artış eğilimi göstermesine karşın, son derece düşüktür.⁵³

Ortak kimliğin oluşmasında en büyük katkısı olan öğelerden biri, halklar arasında gerçekleşen "*karma evlilikler*"dir. Bu konudaki rakamlar da yüksek değildir. 1951 nüfus sayımında, karma evliliklerin oranı %11; 1981 sayımında ise %16 olarak tespit edilmiştir. 1981 nüfus sayımına göre, karma evliliklerin en çok görüldüğü topluluklar, sırasıyla, Macarlar (%30), kendilerini Yugoslav olarak tanımlayanlar (%29) ve Karadağlılardır (%28). En düşük oranlar ise, Arnavutlarda (%4), Müslümanlarda (%8) ve Slovenlerde (%8) şeklinde tespit edilmiştir.⁵⁴

Verilerin en çok dikkat çeken yönlerinden biri, kendi cumhuriyetlerinde çoğunluk olarak yaşayan halklar içinde karma evliliklerin çok az, başka cumhuriyetlerin topraklarında küçük azınlıklar olarak yaşayanlar arasında ise yüksek olmasıdır. Örneğin, 1981 yılı verilerine göre, Hırvatistan'da yaşayan Hırvatlar arasında bu oran yalnızca %10 iken; Sırbistan'da yaşayan Hırvatlar arasında %62'dir. Kuşkusuz, bundan, etnik uyuşmazlıklarla baş etmenin en iyi yolu, toplulukları hiç bir yerde çoğunluk oluşturmayacak şekilde bölmektir, sonucunu çıkarmak son derece yanlış olur. Yugoslavya ve

⁵³ Bkz.: Ivan SIMONOVIC, "Socialism, Federalism, and Ethnic Identity", *Yugoslavia: A Fractured Federalism* (Ed. D. Rusinov, The Wilson Center Press, Washington, 1988) s. 50

⁵⁴ Bkz.: I. SIMONOVIC, "Socialism, Federalism, and Ethnic Identity", s. 51-52 Bu oranların yorumlanmasında, rakamların büyüklüğünü etkileyen bazı faktörlerin gözden uzak tutulmaması gerekir. Örneğin, Slovenler arasında karma evliliklerin oranının son derece düşük olmasında, bu Cumhuriyetin nüfus yapısının büyük ölçüde türdeş olmasının rolü vardır.

Sovyetler Birliği örnekleri, bu tür politikaların ne denli vahim sonuçlar yaratabileceğini göstermiştir.

Ortak kimlik konusundaki verileri Bosna-Hersek açısından ele aldığımızda, karşımıza şu tablo çıkıyor:⁵⁵

Tablo 2

Bosna-Hersek'te 1961, 1971, 1981 ve 1991 Nüfus Sayımı Verilerine Göre Kendini Yugoslav Kimliği ile Tanımlayanların Toplam Nüfus İçindeki Oranı							
1961		1971		1981		1991	
Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde	Sayı	Yüzde
275. 833	%8. 4	43. 796	%1. 2	326. 280	%7. 9	239. 997	%5. 5

Yugoslav Kimliği, Bosna-Hersek'te ülke ortalamasının üzerinde bir başarı sağlamıştır. 1991 nüfus sayımı verilerine göre, bir kentte bu oran salt çoğunluğa yaklaşmış; diğer bazı kentlerde de anlamlı rakamlara ulaşmıştır.

Bosna-Hersek'te, kendini *Yugoslav kimliği* ile tanımlayanların en kalabalık olduğu kent % 41'lik oran ile Bugojno idi. Bu oran, başkent Sarajevo'da %12 ve Tuzla'da %16 dır. Yugoslav kimliğinin, ülke genelinde, hiç bir dönemde %10 oranına erişememesi ve hiç bir kentte çoğunluk oluşturamaması, sosyalist-federal Yugoslavya deneyinin açık bir başarısızlığıdır. Sosyalizm, etnik ve ulusal bağlılıklar yerine sınıfsal ve ideolojik bağlılığı öne çıkaran enternasyonalist yaklaşımıyla; federalizm ise, ülke içindeki alt kimlikleri kapsayıcı bir üst siyasal-yersel kimlik yaratma hedefiyle, yalnızca Yugoslavya'da değil, benzer özellikleri paylaşan Çekoslovakya ve Sovyetler Birliğinde de amacına ulaşamamıştır.

Tablo 3

Bosna-Hersek'te 1991 Nüfus Sayımı Verilerine Göre Bildirilen Birinci Kimliklerin Bazı kentlerde ve ülke Genelindeki Dağılımı						
Kent	Müslüman	Sırp	Hırvat	Yugoslav	Diğer	Toplam
Banja Luka	28. 550	106. 878	29. 033	23. 408	7. 270	195. 139
Bihaç	47. 223	12. 646	5. 471	4. 278	1. 278	70. 896
Bugojno	19. 724	8. 854	15. 963	31. 539	763	76. 843
Gorazde	26. 316	9. 844	83	776	486	37. 505
Mostar	43. 931	23. 909	42. 648	12. 654	2. 925	126. 067
Pale	4. 356	11. 269	126	394	165	16. 310
Sarajevo	142. 683	75. 928	18. 869	33. 781	10. 913	282. 174
Srebrenica	27. 118	9. 381	38	372	302	37. 211
Tuzla	62. 807	20. 424	20. 581	21. 920	6. 129	131. 861
Zavidovici	34. 341	11. 637	7. 519	2. 703	953	57. 153
Zenica	80. 377	22. 592	22. 651	15. 651	4. 306	145. 577
Bosna-Hersek Toplamı	%44	%33	%17	%5. 5	%0. 5	

Bosna-Hersek'in tek bir devlet olarak varlığını sürdürmesi, Boşnak, Sırp ve Hır-

⁵⁵ I. SIMONOVIC, "Socialism, Federalism, and Ethnic Identity", s. 50

vat kimliklerinin üzerinde ortak ve kapsayıcı bir kimlik; aynı topraklar üzerinde ve aynı devlet çatısı altında yaşıyor olmaktan kaynaklanan yeni bir bağlılık yaratabilmesi ile mümkündür. Bugün için, üç halkı bir arada tutan uluslararası güç, er ya da geç bölgeden çekilecektir. Çok uzak olmayan bu tarih gelmeden, üç halkın ortak ülküler etrafında birleşmeleri mümkün olmasa bile, bazı temel konularda önce diyalogu, sonra da işbirliğini geliştirebilmeleri halinde, Bosna-Hersek'in varlığını sürdürme ümidi bulunacaktır.

Bu konuda, başta Tuzla olmak üzere, üç halkın barış içinde yaşadığı ve gerginliklerin görece az olduğu bazı kentler, ülkenin bütünü bakımından izlenmesi gereken bir model olarak alınabilir. Sınırlı sayıdaki bu kentler, en azından, ulaşılması gereken son derece güç hedeflerin, bir yerlerde başarıldığını gösteren örnekler olarak insanlara iyimserlik aşılayabilir. Ayrıca, unutulmaması gereken bir nokta da, geçmişin başarısız deneyiminin otoriter ve totaliter bir rejim altında yaşanmış olmasıdır. Bugünkü anayasasıyla, Bosna-Hersek, üç halkın karar alma süreçlerinde uzlaşması esasına dayanan federal bir demokrasi öngörmektedir. Demokrasi ile ulaşılacak istenen hedef arasında karşılıklı bir etkileşim vardır. Üç halkın, barış içinde, uzlaşmayla, öngörülen hedeflere ulaşması demokratik bir yaklaşımı zorunlu kılarken, uzlaşmanın başarılması da, demokratik rejimin işletilebilmesi için bir önkoşuldur.

2. Bosna-Hersek'te Konsensüs Demokrasisini Bekleyen Sorunlar

Bosna-Hersek'in, kendi askeri birliklerine, siyasal partilerine, çıkar gruplarına, kitle iletişim araçlarına, farklı para birimlerine sahip, dinsel ve kültürel öge bakımından yüksek derecede farklılaşan üç kurucu halktan oluşan sosyal yapısı yukarıda incelenmişti. Sosyal yapının bu özelliği, çoğunlukçu demokrasi modelinin uygulanması bakımından elverişli bir ortam yaratmamaktadır. Ülkenin yönetimi ile ilgili temel kararların çoğunluğun iradesi doğrultusunda değil, üç kurucu halkın uzlaşması ile alınması zorunluluğu vardır. Aksi halde, farklılıkları benzerliklerinden daha fazla olan üç halkın, tek bir devlet çatısı altında yaşaması ve ortak bazı değerler üretebilmesi mümkün değildir. Ayrıca, bu noktada, olumsuz bir etken olarak, üç halkın başlangıçtaki birlikteliğinin gönüllülük esasına dayanmadığını, dış konjonktürün bir sonucu olarak gerçekleştiğini de gözden uzak tutmamak gerekir.

Konsensüs demokrasisi, şu an için, Bosna-Hersek'te uygulanabilecek tek ve seçeneksiz bir model olarak gözükmekle birlikte, bu modelin yaşama geçirilebilmesi bakımından çok ciddi bazı sorunlarla karşılaşılacağı açıktır. Konsensüs demokrasisi, çoğunlukçu modele oranla, daha komplike ve uygulanması zor bir modeldir. Bu modele hayatıyet sağlayan, uzlaşma ve işbirliği esasına dayanan siyasal kültür ve diğer toplumsal koşullar, Bosna-Hersek'te yok denecek ölçüde eksiktir. Bosna-Hersek demokrasisi, yalnızca karar alma süreçleri bakımından ele alındığında bile, karşımıza son derece karamsar bir tablo ortaya çıkıyor. Federal kurumların hemen hemen tümünde, kararların üç halkın uzlaşmasıyla alınmasının öngörülmesi, bu uzlaşmayı sağlayacak toplumsal koşulların bulunmaması nedeniyle, sistemin kilitlenmesine yol açabilecektir. Federal karar alma süreçlerinin tıkanması ise, egemen birer devlet gibi hareket eden üç halkın, tek bir devlet çatısı altında yaşama denemesinin açık bir başarısızlığı ve sonu anlamına gelecektir.

Aşağıda, federal karar alma süreçleri, sırasıyla, yasama, yürütme ve yargı or-

ganları ile anayasa değişikliği bakımından ele alınacaktır.

a. Yasama Organında Karar Alma Süreçleri

Bosna-Hersek Parlamentosu, ülke halkını temsil eden 42 üyeli *Temsilciler Meclisi* ile federe birimleri temsil eden 15 üyeli *Halklar Meclisi*'nden oluşmaktadır. Her iki meclis, yasama prosedürü bakımından eşit yetkiye sahiptir. Bir metnin yasa haline gelebilmesi için, her iki meclis tarafından da onaylanması gerekir. Burada önem taşıyan nokta, meclislerde kararların hangi çoğunluklarla alındığıdır. Anayasa, biri *normal prosedür*, diğeri *tehlike prosedürü* olarak adlandırılabilen iki ayrı karar alma süreci öngörmüştür.

i. Normal Prosedür

Parlamentonun her iki kanadı bakımından genel kural, kararların *salt çoğunluk* ile alınmasıdır. Bununla birlikte, Anayasa, Temsilciler Meclisi ve Halklar Meclisi'nde alınan kararlarda, her federe birimin temsilcilerinin en azından 1/3'ünün olumlu oyunun bulunması için gerekli bütün gayretin gösterileceğini belirtmiştir. Bu koşul gerçekleşmezse, birer Boşnak, Sırp ve Hırvat üyeden oluşan, her iki meclisin başkan ve iki yardımcısı bir araya gelerek birer komisyon oluştururlar. Komisyonun amacı, oylama tarihinden itibaren üç gün içinde, her federe birimden 1/3 oy içeren bir çoğunlukla yeni bir karar alınmasını sağlamaktır. Üç halkı temsil eden başkan ve üyelerin uzlaşma çabası başarısız olursa, karar yine *salt çoğunluk* ile alınır. Fakat, alınan kararlarda, her federe birimin temsilcilerinin 2/3'ünün veya daha fazlasının muhalif oyu bulunmamalıdır. Bu koşul da gerçekleşmezse, o konuda bir karar alınmaz.⁵⁶ Parlamentonun bugünkü aritmetiğinde, hiç bir partinin tek başına karar alma ya da alınacak kararı engelleme imkanı bulunmamaktadır.

Tablo 4

Eylül 1996 Seçim Sonuçlarına Göre Bosna-Hersek Parlamentosu Temsilciler Meclisi Üyelerinin Partilere Göre Dağılımı						
Parti Adı	SDA	SDS	HDZ	ZL	SzBiH	SPiM
Üye Sayısı	19	9	8	2	2	2
Üye Yüzdesi	%45	%21	%19	%5	%5	%5

SDA: Demokratik Eylem Partisi, SDS: Sırp Demokrat Partisi, HDZ: Hırvat Demokratik Birliği ZL: Birleşik Liste, SzBiH: Bosna-Hersek Partisi, SPiM: Barış ve İlerleme Birliği

Tablo 5

Eylül 1998 Seçim Sonuçlarına Göre Bosna-Hersek Parlamentosu Temsilciler Meclisi Üyelerinin Partilere Göre Dağılımı										
Parti Adı	Koalicijaza CD BiH	HDZ	SDP BiH	SDS Lista	Sloga	Social demokrati BiH	SRS RS	DNZ BiH	NHI HKDU	Radi-kalna stranka RS
Üye Sayısı	17	6	4	4	4	2	2	1	1	1
Üye Yüzdesi	%40	%14	%10	%10	%10	%5	%5	%2	%2	%2

Koalicija za Cd BiH: SDA önderliğinde koalisyon; SDP BiH: Bosna Hersek Sosyal Demokrat Partisi

⁵⁶ Bosna-Hersek Anayasası, m. IV / 3-d

Söz konusu oranları, üç halkın her iki meclisteki temsilci sayısına göre ifade ettiğimizde karşımıza şu tablo çıkıyor: Bütün üyelerin meclis oturumuna ve oylamaya katıldığı varsayımı altında, Temsilciler Meclisi'nde bir karar alınabilmesi için, Sırp Cumhuriyeti'nden gelen 14 üyenin en az 5'inin; Federasyon bölgesinden gelen 28 üyenin en az 10'unun olumlu oy kullanması gerekir. Bu oranlar elde edilemez ve meclis başkan ve yardımcılarının uzlaşma girişimi de başarısız olursa, yapılacak yeni oylamada, muhalif oyların sayısı Sırp Cumhuriyeti'ni temsil eden üyeler bakımından 9'u; Federasyon bölgesini temsil eden üyeler bakımından ise 18'i geçmemelidir.

Üç halkın, beşer üye ile eşit olarak temsil edildiği Halklar Meclisi'nde, karar alabilmek için, birinci oylamada Sırp Cumhuriyeti'nden en az 2 üyenin, Boşnak ve Hırvatlardan en az 4 üyenin olumlu oy vermesi gereklidir. İkinci oylamada ise, 3 veya daha fazla Sırp, 6 veya daha fazla Federasyon bölgesinden gelen (Boşnak ve Hırvat) üyenin olumsuz oy kullanmaması gerekir.

Bütün üyelerin oylamalara katıldığı varsayımından hareketle elde edilen bu rakamlar, oylarını blok halinde kullanmaları durumunda, üç halkın temsilcilerinin, ayrı ayrı, alınacak kararları engelleyebileceklerini gösteriyor. Kuşkusuz, gözönünde tutulması gereken bir nokta, özellikle küçük partilere mensup milletvekillerinin, milliyetçi duygularla hareket etmeyip blok halinde oy kullanılmasını engelleyebilecekleridir. Bu durumda, karar alma sürecinde olası tıkanmalar aşılabilecek, fakat oy oranı %5'i geçmeyen partiler, kararların alınmasında kilit rol oynayacaklardır.

ii. Tehlike Prosedürü

Anayasa, üç halkın birbirinden farklı çıkarlarının korunması bakımından, normal yasama prosedüründe öngörülen güvenceleri yeterli görmemiş, tehlike prosedürü olarak adlandırılabilir ayrı bir düzenleme getirmiştir. Buna göre, Boşnak, Sırp veya Hırvatların *Halklar Meclisi*ndeki üyeleri, çoğunluk kararıyla, Parlamentoda görüşülmekte olan bir konunun kendi halklarının hayati çıkarları için ciddi tehlike arzettiğini ileri sürebilirler. Bunun üzerine, ilgili konuda Parlamentonun bir karar alması, normal prosedürün dışında özel bazı kurallara tabi olur.

Ciddi tehlike bulunduğu bildiri yapıldığında, ilgili konu Halklar Meclisi'nde görüşülürken, üç halkın temsilcilerinin ayrı ayrı çoğunluğunun onayı aranacaktır. Diğer bir deyişle, karar, üç Boşnak, üç Sırp ve üç Hırvat üyenin olumlu oyunu içermelidir. Bu kural, yalnızca Halklar Meclisi bakımından geçerlidir. Temsilciler Meclisi'nde, aynı konu normal prosedüre göre karara bağlanır.⁵⁷

Boşnak, Sırp veya Hırvatların Halklar Meclisi'ndeki temsilcileri, çoğunluk kararıyla, tehlike prosedürünün işletilmesine itiraz edebilirler. Bu durumda, sorunu çözmek üzere, Meclis başkanı, üç halkın temsilcilerinden oluşan bir komite kurar. Üyeleri üç halkın Meclisteki temsilcileri tarafından belirlenen Komite, beş gün içinde bir uzlaşmaya varamazsa, konu Anayasa Mahkemesi'ne götürülür. Mahkeme, konuyu ivedilikle, şekle uygunluk açısından denetler.⁵⁸ Burada, şekil denetiminin kapsamı ne olacaktır sorusu sorulabilir. Mahkeme, ilgili konunun halklardan birinin hayati çıkarlarını

⁵⁷ Bosna-Hersek Anayasası, m. IV / 3-e

⁵⁸ Bosna-Hersek Anayasası, m. IV / 3-f

tehdit eder nitelikte olup olmadığına, dolayısıyla, normal veya tehlike prosedüründen hangisinin takip edilmesi gerektiğine karar vermeye kendini yetkili görecektir midir? Belirtmek gerekir ki, bu yönde karar verilebilmesi için, konunun esasına girilmesi gerekir. Bu yapıldığında, şekil denetiminin dışına çıkılacağı gibi, hukuki denetimin de sınırları aşılarak, yerindelik denetimi yapılmış olacaktır.

Tehlike prosedürü, niteliği gereği, zorunlu olduğunda başvurulabilecek istisnai bir yol olmakla birlikte, Bosna-Hersek'te bu mekanizmanın sık sık işletilmesi olasılığı çok yüksektir. Üç halkın bugünkü ilişkileri gözönüne alındığında, Parlamentoda görüşülecek hemen her konunun, halklardan birinin hayati çıkarlarını etkileyeceği iddiasıyla karşılaşması şaşırtıcı olmamalıdır. Bu durumda, normal prosedür bakımından bile önemli güçlükler içeren karar alma süreci, tehlike prosedürü izlendiğinde içinden çıkılmaz bir hal alacaktır. Karar alma sürecinin kilitlenmesi, Parlamentonun fonksiyonlarını göremez hale gelmesine ve bunun bir sonucu olarak, otoritesinin ve saygınlığının erimesine neden olacaktır.

b. Yürütme Organında Karar Alma Süreçleri

i. Başkanlık

Anayasa, üç üyeden oluşan Başkanlık Konseyinin, önemli bazı konularda, kararları oybirliği ile almaya gayret edeceği esasını getirmiştir. Bu konular, dış politika, dış ticaret politikası, gümrük politikası, para politikası ile Bosna-Hersek kurumlarının ve ülkenin uluslararası yükümlülüklerinin finansmanıdır. Oybirliği sağlanamaması durumunda, 2/3 çoğunlukla yetinilecektir. Ancak, karara muhalif olan üyeye, yasama organındaki duruma benzer şekilde, *tehlike prosedürüne* başvurma olanağı tanınmıştır.

Buna göre, muhalif üye, bir Başkanlık kararının, seçildiği federe birimin hayati çıkarlarını ciddi ölçüde tehdit ettiğini bildirebilir. Kararın alındığı tarihten itibaren üç gün içinde böyle bir bildirim yapıldığında, sözkonusu karar, derhal ilgili federe birimin parlamentosuna sunulur. Sırp üyenin başvurusu için, Sırp Cumhuriyeti Ulusal Parlamentosu; Boşnak üye için, Federasyon'un Halklar Meclisi kanadındaki Boşnak üyeler; Hırvat üye için, yine Federasyonun Halklar Meclisi kanadındaki Hırvat üyeler, 10 gün içinde, 2/3 çoğunlukla, aynı yönde karar verirse, sözkonusu Başkanlık kararı yürürlüğe giremez.⁵⁹

ii. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulunun karar alma süreci, doğal olarak oybirliğini gerektirir. Bosna-Hersek bakımından sorun, Bakanlar Kurulunun heterojen yapısı nedeniyle, alınacak kararların bütün bakanlar tarafından imzalanmasının sağlanmasındaki güçlüktür. Anayasa, Bakanlar Kurulu üyelerinin 2/3'ünden fazlasının federasyon bölgesinden atanmayacağı esasını getirmiştir. Bu kural gereğince, Boşnak, Sırp ve Hırvatlar, az çok eşit şekilde temsil edilme olanağı bulacaklardır. Nitekim, göreve başlayan ilk Bakanlar Kurulu, yalnızca üç bakanlıktan oluşmaktaydı ve bakanlıklar üç halk arasında paylaştırılmıştı. Başbakanlık görevi ise, biri Boşnak diğeri Sırp iki kişi tarafından dönüşümlü olarak yerine getiriliyordu.

⁵⁹ Bosna-Hersek Anayasası, m. V / 2-c, d

Yürütme gücünün üç halk arasında paylaşılmasının, konsensüs demokrasisinin önemli bir özelliği olduğuna yukarıda değinilmişti. Burada vurgulanması gereken bir nokta, bu sistemin başarıyla işleyebilmesi için, ülkedeki her iki federe birimde faaliyet gösteren ve seçmen kitlesini üç kurucu halk olarak tanımlayan ulusal partilerin gerekliliğidir. Şu anda büyük halk desteğine sahip partilerin hiçbiri bu özellikte değildir. Bu durum, Bakanlar Kurulunun, politikaları birbirinden son derece farklı üç partinin koalisyonu olarak kurulması zorunluluğunu getirmektedir.

Yürütme gücünün iki topluluk arasında paylaşılmasının anayasal bir zorunluluk olduğu Belçika'da ise, Walon bir bakan ile Flaman bir bakanın aynı partiden olması mümkündür. Bu ülkede, Komünist Parti dışında tüm ulusal partiler, aynı politikaları benimseyen Flamanca ve Fransızca konuşan özerk örgütlere ayrılmışlardır. Buna karşılık, Bosna-Hersek'te, en büyük üç parti, henüz her iki federe birimde faaliyet gösteren ve üç halkı bünyesinde temsil eden kuruluşlar değildirler.

c. Anayasa Mahkemesinin Özel Konumu

Konsensüs demokrasisinin karar alma süreçlerinde çıkabilecek sorunları incelerken, yargı yerlerini, yasama ve yürütme organlarından ayrı değerlendirmek gerekir. Yasama ve yürütme organlarının kimlerden oluştuğu, üyelerin hangi topluluklara mensup oldukları, karar alma süreçlerinde son derece etkilidir. Buna karşılık, hukuka ve vicdani kanaatlerine göre karar veren yargıçların kökeni, verecekleri kararlar bakımından önemli değildir. Kuşkusuz, bu değerlendirme, yargı bağımsızlığının ve yargıç güvencesinin bulunduğu, yargıçlık mesleğinin kurallarına uygun yapıldığı bir sistemde geçerlidir.

Bosna-Hersek Anayasa Mahkemesi, hem diğer tüm mahkemeler bakımından bir temyiz mercii, hem de anayasaya uygunluk denetimi yapan özel bir mahkemedir. Ayrıca, federe birimlerin komşu devletlerle kuracakları *özel paralel ilişkilerin* anayasaya uygunluğunu denetlemek; Parlamentoda, tehlike prosedürüne başvurulmasına yapılan itirazı şekle uygunluk açısından incelemek gibi, başka bazı görevleri de vardır.

Devletin federal yapılı olması nedeniyle, Bosna-Hersek Anayasa Mahkemesi'nin en önemli işlevi, iktidarın bölünmesine ilişkin kurallar bakımından anayasaya uygunluk denetimi yapmaktır. Federal bir devlette, iki ayrı yönetim alanında çok sayıda iktidar merkezi bulunduğundan, bu merkezler arasında yetkilerin kullanılmasına ilişkin bazı uyuşmazlıkların çıkması doğaldır. Çağdaş federal anayasalar, olası yetki tartışmalarını önlemek üzere, oldukça ayrıntılı hükümlerle, yönetimlerin yetkilerini ayrı "listeler" halinde düzenlemektedirler. Fakat, hukuk kurallarını yoruma yer bırakmayacak kesinlikte formüle etmek mümkün olmadığından, yönetimler arasında hakem rolünü görecektir bir organın kurulması federal sistem açısından son derece önem taşıyor. Yetki uyuşmazlıklarını çözmekle görevli böyle bir organ olmaksızın, federal sistemin sağlıklı işlemesi mümkün gözükmemektedir.

Dokuz yargıçtan oluşan Bosna-Hersek Anayasa Mahkemesi'nin dört üyesi, Federasyon'un Temsilciler Meclisi kanadı; iki üyesi, Sırp Cumhuriyeti Meclisi; üç üyesi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Başkanı tarafından belirlenecektir. Bu oluşum biçimiyle, Boşnak, Sırp ve Hırvat yargıçların görüşlerinin farklılaştığı durumlarda, yabancı yargıçların oyları karar alma yeter sayısı olan salt çoğunluğa ulaşmak bakımından belirleyici olacaktır. Üç yabancı üyenin varlığı, Mahkeme'nin toplanma ve karar alma

sürecinde çıkabilecek sıkıntıların aşılması bakımından önemli bir güvence olmakla birlikte, ülkenin temel siyasal sorunlarının hukuki yollarla çözümünde, yabancı ögenin bu denli belirleyici olmasının yaratabileceği hoşnutsuzluklar da gözden uzak tutulmalıdır. Bu sakıncayı giderebilecek bir düzenleme Anayasa'da öngörülmüştür. İlk atanan yargıçların görev süresi beş yıl ile sınırlı tutulmuş; bu sürenin sonunda, Bosna-Hersek Parlamentosu'na, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Başkanı tarafından gösterilen üyelerin farklı bir şekilde belirlenmesini düzenleme yetkisi tanınmıştır.

d. Anayasa Değişikliği

Anayasa değişikliği, hangi siyasal sistemi benimsemiş olursa olsun, bütün devletler için önem taşıyan bir konudur. Anayasalar, devletin temel organlarının kuruluşunu, işleyişini ve devlet ile bireyler arasındaki ilişkileri düzenleyen temel kurallar bütünüdürler. Bu özelliği nedeniyle, günümüz devletlerinin büyük çoğunluğunda, anayasaların diğer iç hukuk kurallarından üstün olduğu kabul edilmiş, normal bir yasa- ma işlemi ile değiştirilemeyecekleri esası benimsenmiştir.⁶⁰

Yazılı anayasası bulunmayan Birleşik Krallık, Yeni Zelanda ve İsrail ile, yazılı anayasaya sahip İzlanda ve İsveç'te, anayasaların veya anayasal değerlerde kabul edilen yazılı-yazısız kuralların, normal parlamento çoğunluklarıyla değiştirilebilmelerine hukuki bir engel yoktur. Bu tür sınırlı örnekler dışında, diğer ülkelerde, anayasaların ulusun en yüce yasası olduğu ve parlamento çoğunluğunun ona saygı göstermesi gerektiği düşüncesi egemendir. Bu düşüncenin, yani anayasanın üstün hukuk kuralı olduğunun kabul edilmesinin doğal bir sonucu, anayasa değişikliğini güç koşullara bağlayan bazı düzenlemelerin öngörülmesi; "*kattı anayasa*" ilkesinin benimsenmesidir.

Federal bir anayasanın, ulusal ve ulusaltı ölçekte kurulan iktidar merkezleri arasındaki yetki dağılımını belirlemesi, onun kendine özgü bir anayasa değişikliği yöntemine sahip olmasını gerekli kılar. Federal sistemlerde anayasa değişikliği gereksiniminin ortaya çıkması, anayasanın temelinde bulunan anlaşma veya konsensüsün farklı koşullarla yenilenmesi isteği anlamına gelir. Konsensüsün yenilenmesi, ulusal ve ulusaltı birimlerin bir araya gelerek yeni koşullar üzerinde anlaşması, bir uzlaşma sağlanması şeklinde gerçekleşir. Bunun için, ulusal birimi temsil eden federal yönetim ile, ulusaltı birimleri temsil eden federe yönetimlerin anayasa değişikliği sürecine katılması; ne federal, ne de federe yönetimlerin tek başına anayasayı değiştiremeyecekleri esasının kabul edilmesi gerekir.⁶¹

Bosna-Hersek Anayasası bakımından üzerinde durulması gereken ilk nokta, anayasayı değiştirme yetkisinin, federal yönetimin bir organı olan Federal Parlamento'ya tanınmış olmasıdır. İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri örneklerinde olduğu gibi, Federal Parlamento tarafından onaylanan değişikliğin, ayrıca federe birimlerin parlamentosu veya halkı tarafından da onaylanması koşulu aranmamıştır. Böyle bir düzenleme, anayasa değişikliğinin, federe birimlerin iradesi gözönüne alınmaksızın gerçekleştirilebileceği anlamına mı gelmektedir? Bu soruya, özellikle Bosna-Hersek bakımından verilecek yanıt "hayır"dır.

⁶⁰ Anayasalar üzerine kapsamlı bir çalışma için bk: Kenneth C. WHEARE, *Modern Anayasalar*, 2. B., (Çev. Mehmet Turhan, Değişim Yayınları, Ankara, 1985)

⁶¹ Bkz.: O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 293-304

Federal sistemlerde, anayasa değişikliği bakımından, federal parlamentonun tek yetkili organ olarak gösterilmesi yaygın bir düzenleme değildir. Fakat, bu düzenleme, federalizm ile bağdaşmaz bir özellik değildir. Bu sistemin temel özelliklerinden biri olan, *federe birimlerin ulusal politikanın belirlenmesine katılması ilkesi gereği*, federasyonların büyük çoğunluğu, federal yasama organı içinde, federe birimleri temsil eden bir meclise yer vermektedirler.⁶² Bunu gözönünde tutarak, bir anayasa değişikliğinin, parlamentonun her iki kanadı tarafından onaylanarak referanduma veya federe birimlerin onayına sunulmadan yürürlüğe girmesi durumunda, işlemin tek tarafın iradesiyle yapılmış olduğunu söyleyemeyiz. Böyle bir durumda, değişikliğin yalnızca federal kurumlar tarafından yapılmış olacağı doğrudur. Ancak, federe birimler, ikinci meclis aracılığıyla federal parlamentoda temsil edildiği için, federe birimlerin değişiklik sürecinde dışlandığından, iradelerine başvurulmadığından sözedilemez.

Uygulamada, anayasa değişikliğinde, çoğu kez, federe birimlerin iradesinin yalnızca ikinci meclis aracılığıyla yansıtılmasının yeterli görülmediği, değişikliğin, ayrıca, federe birimlerin onayına sunulmasının zorunlu kılındığı görülüyor. Bunun en önemli nedeni, ikinci meclis aracılığıyla federe birimlerin temsil edilmesinin yeterince güvenli olmamasıdır. Almanya'da, kendi eyalet hükümetleri tarafından atanan ve görevden alınan ikinci meclis (Bundesrat) üyeleri, hükümetlerinin talimatları ile bağlıdırlar. Alman federalizmindeki bu konfederal özellik, güven sorununu önemli ölçüde çözmektedir. Fakat, diğer ülkelerde, ikinci meclis üyeleri bu şekilde belirlenmezler. Yaygın olan yöntem, bunların doğrudan halkoyu ile seçilmesi veya herhangi bir talimatla bağlı olmaksızın federe yönetim organlarınca belirlenmesidir. Kullanılan bu yöntemler nedeniyle, ikinci meclis üyelerinin iradeleri ile seçildikleri federe birimlerin siyasal organlarının iradeleri her zaman uyuşmayabilir.⁶³

Bosna-Hersek bakımından, anayasa değişikliğinin yalnızca federal parlamento tarafından gerçekleştirilmesi, yukarıda belirtilen sakıncayı ortaya çıkarmayacaktır. Bu ülkede, federe birimler ve üç kurucu halk arasındaki bölünmüşlük çok kesin hatlarıyla federal kurumlara yansıdığı için, değişiklik sürecinde federe birimlerin doğrudan onayının alınmaması bir sorun yaratmaz. Her üç halkın federal parlamentonun Halklar Meclisi'nde eşit şekilde temsil edilmesi, federe birimlerin ulusal (federal) karar alma sürecine etkin şekilde katılmalarını güvence altına alır. Federe birimlerin Halklar Meclisi'ndeki üyeleri, federe parlamentolar tarafından belirlenmektedir.

Önemli bir sorun, anayasa değişikliği ile ilgili anayasa hükmünün yorumlanması bakımından ortaya çıkabilir. Anayasa'da, değişikliğin gerçekleşebilmesi için aranan tek önemli koşul, Federal Parlamento'nun ülke halkını temsil eden kanadının (Temsilciler Meclisi), değişikliğe 2/3 çoğunlukla onay vermesidir. Parlamento'nun federe birimleri temsil eden kanadı için herhangi bir "nitelikli çoğunluk" öngörülmemiştir. Anayasanın lafzi yorumundan hareket edildiğinde, üç kurucu halktan ikisinin temsilcilerinin parlamentoda 2/3 çoğunluğu sağlaması nedeniyle, diğerinin onaylamadığı bir değişikliğin gerçekleşmesi mümkündür. Normal yasalar bakımından üç halkın temsilcilerinin uzlaşmasını öngören Anayasa'nın, anayasa değişikliği gibi önemli bir konuda böyle bir uzlaşmayı aramamış olması düşünülemez. Böyle bir yorum, konsensüs demokrasisi modelini benimseyen anayasanın ruhuna aykırıdır.

⁶² Bkz.: O. UYGUN, *Federal Devlet*, 280-304

⁶³ O. UYGUN, *Federal Devlet*, s. 300 vd.

Bu konudaki çelişkiyi giderebilecek sağlıklı bir yorum, anayasanın lafzını ve ruhunu dikkate alan bir yaklaşım ile elde edilebilir. Buna göre, anayasa değişikliğinde öngörülen 2/3 çoğunluk kuralı, yasama prosedüründe belirtilen diğer kurallara ek bir koşuldur. Diğer bir deyişle, anayasa değişikliğini düzenleyen yasa bakımından da, çoğunluk kararının her federe birimden en az 1/3 oyu içermesi veya 2/3'ten fazla muhalif oyu barındırmaması sağlanacaktır. Değişikliğin üç halktan herhangi birinin hayati çıkarlarını tehdit eder nitelikte olması durumunda, normal yasalar bakımından olduğu gibi, tehlike prosedürüne başvurmak mümkündür.

Sonuç

Bosna-Hersek'te, iç savaşı sona erdiren 21 Kasım 1995 tarihli Dayton Andlaşması'nın üzerinden uzunca bir süre geçmiş olmasına rağmen, barışın sürdürülmesi konusu, henüz ülkenin temel sorunu olmaktan çıkmış değildir. Uluslararası güçlerin etkisiyle, aralarındaki savaşı sona erdirerek biraraya gelen üç halk, bu birlikteliği gönüllü bir işbirliği temeline oturtamamışlardır. Ülkede, üç halka ait askeri güçlerin ortak kontrolü sağlanamamıştır. Federe birimler arası serbest dolaşım ilkesi hayata geçirilememiş ve parasal birlik gerçekleştirilememiştir. Federal kurumların otoritesi son derece zayıftır. Her halk, kendi nüfuz bölgesinde ayrı birer devlet gibi yaşamaktadır. Bütün bunların temelinde, üç kurucu halkın, tek bir devlet çatısı altında, birlikte yaşama iradelerinin bulunmaması yatıyor. Bu nedenle, ülkede demokratik rejimin veya federalizmin işleyişi ile ilgili sorunlardan önce ele alınması gereken konu, Bosna-Hersek'in egemen bir devlet olarak varlığını sürdürüp sürdüremeyeceğidir.

Bosna-Hersek'in toprak bütünlüğünün korunması ve tek bir devlet olarak ayakta kalabilmesi bakımından, uluslararası askeri gücün ülkedeki varlığı son derece önemlidir. Bu gücün, görevini uzunca bir süre devam ettirmesi, yalnızca devletin varlığının değil; üç halk arasında çıkması muhtemel yeni bir iç savaşın önlenmesinin de güvencesidir. Uluslararası güçlerin, iç barışın tesisi ve ülkenin yeniden inşası için yeterli desteği sağlamaları durumunda, Bosna-Hersek deneyinin başarılı olma şansı vardır. Bunun için, asıl görevin, ülkenin üç kurucu halkına düştüğü açıktır. Bosna-Hersek Anayasası, federal demokrasinin ve konsensüs demokrasisinin mekanizmalarını benimseyerek, iç barışın, siyasal işbirliğinin ve toplumsal uzlaşmanın hukuksal zeminini hazırlamıştır. Bu olanağın iyi değerlendirilmesi, siyasal sistemin işleyişi ile ilgili çıkacak her sorun için Anayasa'nın veya Dayton Andlaşması'nın sorumlu gösterilmesi gibi bir basiretsizliğe düşülmemesi gerekir. Bosna sorununun çözümü bakımından, şu aşamada, hukukun rolü oldukça sınırlıdır. Anayasa, bu sınırlı rolü en iyi şekilde değerlendirecek içeriğe sahiptir.

Boşnak, Sırp ve Hırvatların, geçmişte yaşanan acı olayları unutmaları ve ortak bir devlet çatısı altında işbirliğine gitmeleri uzun zaman alacaktır. İç savaşı görmüş ve yaşamış bugünkü kuşağın, barış içinde birarada yaşamanın yöntemini bulması kolay değildir. Bosna-Hersek, egemen bir devlet olarak bölünmeden varlığını sürdürebilirse, üç halk arasında ortak değerlerin yaratılması, ortak bir siyasal kimliğin oluşturulması ve başlangıçtaki gönülsüz birlikteliğin kader birliğine dönüştürülmesi, bir sonraki kuşağın gerçekleştirebileceği hedeflerdir. Bu nedenle, konuya günlük ya da kısa vadeli politik hesaplarla yaklaşılmaması, sabırlı ve uzak görüşlü bir tutum içinde olunması gereklidir. Unutulmaması gereken nokta, Bosna-Hersek'te kurulmaya çalışılanın, yalnızca bir hükümet olmadığıdır. Ortak bir vatan bilinci bulunmayan, tek bir siyasal kimlik altında

birleşme iradesine sahip olmayan, aralarındaki benzerlikleri ve ortak çıkarları gözardı edip, farklılıklarını öne çıkaran üç halk için tek bir devletin, ortak bir ülkenin ve yeni bir ulusun yaratılması sözkonusudur.