

KOSOVA'DA DEVLET İNŞASINDA AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ROLÜ*

Yetkili Yazar | Correspondent Author: Nesrin KENAR

THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION IN STATE BUILDING IN KOSOVO



Yazar(lar) | Author(s)
Nesrin KENAR¹
Bajram HODZA²

MAKALE BİLGİSİ

Makale Geliş Tarihi : 16/05/2022
Makale Kabul Tarihi : 19/05/2022

Anahtar Kelimeler:

Kosova, EULEX, Devlet
İnşası, AB

ÖZ

Yugoslavya'nın dağılma sürecinden en fazla etkilenen Avrupa Birliği (AB) ülkeleri olmuştur. Bu nedenle AB Yugoslavya savaşları sırasında müdahil olarak çatışmaların barışçıl yollarla çözülmesi yönünde çaba göstermiştir. Eski Yugoslavya coğrafyasında yaşanan savaşlardan sonuncusu olan Kosova savaşında da müdahil olan AB, savaş sonrasında barışın tesisi yönünde faaliyet göstermiş ve Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinin ardından da EULEX misyonu vasıtasıyla Kosova'da devlet inşası sürecine katkıda bulunmaya çalışmaktadır. Avrupa Birliği (AB) hukukun üstünlüğü misyonu olan EULEX polis ve adalet sektöründe görevlendirilmiştir. EULEX AB tarafından Batı Balkanlarda kurulan ikinci misyondur. AB kurmuş olduğu EUFOR misyonu ile Bosna-Hersek'te barışın tesisi için çalışmalar yürütmektedir. Bu makalede AB'nin Kosova'da devlet inşa sürecindeki rolü, görev tanımı, kurulduğu günden itibaren Kosova'da yaptığı çalışmalar ve bu çalışmaların Kosova devlet inşasına katkısı ve başarılı olup olmadığı incelenmiştir. Çalışmada öncelikle Kosova'da devlet inşa sürecinde görev alan kurumlar ve görev alanları incelenmiştir. İkinci olarak AB'nin EULEX misyonunun Kosova'da devlet inşa sürecindeki görevi, yaptığı çalışmalar incelenmiştir.

ARTICLE INFORMATION

Submission Date : 16/05/2022
Accepted Date : 19/05/2022

Keywords:

Kosovo, EULEX, State
Building, EU

ABSTRACT

EU countries were the most affected during the disintegration process of Yugoslavia. Therefore, the EU intervened during the Yugoslav wars and made efforts to resolve the conflicts through peaceful means. The EU, which was also involved in the Kosovo war, which is the last of the wars in the geography of the former Yugoslavia, has been active in establishing peace after the war and is trying to contribute to the state-building process in Kosovo through the EULEX mission after Kosovo's declaration of independence. EULEX, the rule of law mission of the European Union (EU), is assigned to the police and justice sector. EULEX is the second mission established by the EU in the Western Balkans. With the EUFOR mission it established, the EU carries out studies for the establishment of peace in Bosnia and Herzegovina. In this article, the role of the EU in the

* Bu çalışma Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında Dr. Öğr. Üyesi Nesrin KENAR'ın danışmanlığında yürütülen Bajram HODZA'nın yayınlanmamış ve henüz savunulmamış doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

¹ Dr.Öğr. Üyesi, Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, ORCID ID: 0000-0000-6350-7744, nkenar@sakarya.edu.tr

² Doktora Öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ORCID ID: 0000-0002-6814-9237, bajrampasa@gmail.com

state-building process in Kosovo, its job description, the work it has done in Kosovo since its establishment, and the contribution of these studies to the state-building in Kosovo and whether they are successful or not are examined. In the study, first of all the institutions and their fields of duty were examined in the state-building process in Kosovo. Secondly, the task of the EU's EULEX mission in the state-building process in Kosovo and its work are examined.

1.Giriş

Kosova Cumhuriyeti 2008 yılında bağımsızlık ilan eden bir devlet olmasına rağmen Kosova'nın bağımsız bir devlet olma yönündeki çabaları eskilere dayanmaktadır. Kosova, İkinci Dünya Savaşından sonra Josip Broz Tito tarafından Sosyalist Federal Yugoslavya Cumhuriyetinin kurulması sırasında yeni devlet içerisinde “federe cumhuriyet” statüsü elde etme konusunda çaba göstermesine rağmen Arnavutların Yugoslavya dışında bir devletleri olduğu (Arnavutluk) gerekçesiyle o dönemde Kosova'ya Sırbistan'a bağlı bir “özerk bölge” statüsü verilmiştir. Tito yönetimi tarafından Kosova'ya Sırbistan'a bağlı bir “Özerk Bölge” statüsü verilmesinde her ne kadar Sırp milliyetçiliğinin gücünü azaltma ve yüzölçümü ve nüfus bakımından diğer federe cumhuriyetlerden çok daha büyük olan Sırbistan'ı diğer cumhuriyetlerle nispeten eşit bir konuma getirmek amaçlanmışsa da Kosova Özerk Bölgesi ile Sırbistan arasındaki ilişkiler daima sorunlu olmuştur. Tito yönetimi döneminde Kosovalı Arnavutların güçlenen Sırp milliyetçiliğine ve Sırbistan yönetimine yönelik direncini arttırmak ve Sırbistan'ın Sosyalist Federal Yugoslavya Cumhuriyeti içerisinde yeniden hegemonya kurmasını engellemek amacıyla Kosova'ya (Voyvodina ile birlikte) “genişletilmiş özerklik” statüsü verilerek federe cumhuriyetlerin haklarını sahip olması ve yetkilerini kullanması sağlanmıştır. Tito yönetimi tarafından izlenen bu politika ile her ne kadar Sırp milliyetçiliğinin etkisi azaltılmışsa da gücü azaltılamamıştır.

Nitekim Sırbistan'da milliyetçi duyguları körükleyerek ve kullanarak 1989'da iktidara gelen Slobodan Milosevic, Kosova'nın “genişletilmiş özerklik” statüsünü kaldırmıştır. Sosyalist Federal Yugoslavya Cumhuriyetinin dağılması ve Slovenya ve Hırvatistan'ın ve ardından Bosna-Hersek ve Makedonya'nın bağımsızlık ilan etme sürecinde Sosyalist Federal Yugoslavya Cumhuriyeti anayasasında özerk bölgelere self-determinasyon hakkı tanınmamasına rağmen Kosova 1991 yılında bağımsızlık ilan etmiştir.

Kosova'nın bağımsızlık ilanının sadece Arnavutluk tarafından tanınması nedeniyle hedeflediği bağımsız ve egemen bir devlet olma amacına ulaşamayan Kosovalı Arnavutlar İbrahim Rugova'nın liderliğinde “sivil itaatsizlik” direniş hareketini başlatarak, bu sırada Yugoslavya'nın dağılması sırasında yaşanan çatışmalara çözüm bulma çabası içerisinde olan uluslararası toplumun dikkatini çekerek ve desteğini alarak

bağımsızlık elde etmeyi amaçlamışlardır. Ancak 1995 yılında imzalanan ve Yugoslavya savaşlarını sona erdiren Dayton Barış Antlaşmasında Kosova sorununa ilişkin bir çözümün yer almaması sonucu “sivil itaatsizlik” politikası ile bağımsızlık elde etme amaçlarına ulaşamayan Kosovalı Arnavutlar bu politikayı terk ederek 1997 yılında Kosova Kurtuluş Ordusunu (KKO) kurmuşlardır ve Sırbistan yönetimine karşı silahlı direniş hareketi yürütmeye başlamışlardır.

Kosovalı Arnavutlar ve Kosova Kurtuluş Ordusu tarafından yürütülen silahlı direniş hareketine Miloseviç yönetimi tarafından orantısız güç kullanılarak karşılık verilmesinin yanı sıra sivillere karşı şiddet uygulanmaya başlamıştır. Bunun üzerine çok yüksek sayıda Kosovalı Arnavut Kosova’yı terk ederek başka ülkelere sığınmışlardır. Uluslararası arabuluculuk çabaları sonucunda yapılan Rambouillet Anlaşmalarının Miloseviç yönetimi tarafından kabul etmemesi üzerine Sırbistan ve Karadağ’dan oluşan Federal Yugoslavya Cumhuriyetine yönelik NATO askerî harekâtı düzenlenmiştir. Harekâtın ardından BM Güvenlik Konseyinin 1244/1999 sayılı kararı ile Sırbistan’ın Kosova üzerindeki yönetimi askıya alınarak Kosova’daki sivil yönetim olarak Birleşmiş Milletler Kosova Misyonu olan UNMIK’i ve askeri yönetim olarak NATO barış gücü olan KFOR’u yetkilendirmiştir (Marleku, 2012: 86). Bu şekilde uluslararası yönetim altında Kosova’da devlet inşa süreci başlamıştır.

UNMIK yönetimi Kosova’ya devlet kurumlarını ve belediyeler düzeyinde yeni kurumlar kurma konusunda rehberlik etmiştir, serbest seçimler düzenlemiştir ve çok etnik gruptan oluşan bir Kosova Polis Teşkilatı (KPS) kurmuştur. Kosova Kurtuluş Ordusu (KLA) terhis edilmiştir ve üyelerinin çoğu Kosova Koruma Birliklerine (KPC) katılmıştır. Zaman geçtikçe, UNMIK yönetimi yetkilerini Kosova makamlarına daha fazla devretmeye başladı. Finlandiya’nın eski Cumhurbaşkanı Martti Ahtisaari, 2005 yılında Birleşmiş Milletler tarafından Kosova Özel Temsilcisi olarak atanmıştır. Aynı yıl Ahtisaari’nin diplomatik çabaları ile yerel yönetimin yerelleştirilmesi, Kosova’da kültürel ve dini mirasın korunması, ekonomik sorunlar ve azınlıkların haklarının korunması gibi Kosova’nın geleceği için önemli olan çeşitli konular ele alınmıştır. 2006 ve 2007 yıllarında Ahtisaari, Belgrad ve Priştine’den yetkilileri bu konuları ve Kosova’nın statüsü sorununu tartışmak üzere bir araya getirmiştir. Ahtisaari daha sonra Kosova’nın gelecekteki statüsü ve azınlıkların korunması gibi Kosova’nın demokratik yönetimine ilişkin bir dizi tavsiyeyi içeren kapsamlı bir teklif geliştirmiştir. Ahtisaari Planı Kosova’nın yükümlülüklerini yerine getirmesini denetlemek için Sivil Ofis (ICO) kurulmasını, bir Avrupa Birliği (AB) hukukun üstünlüğü misyonu (EULEX) görevlendirilmesini, NATO’nun polis ve adalet sektöründe güvenli ve emniyetli hizmetler sunmaya devam etmesini içeriyordu. Kosova yönetimi Ahtisaari Planında yer alan tavsiyeleri kabul etmiş, ancak Sırbistan yönetimi reddetmiştir. Bunun üzerine

Kosova, Ahtisaari Planı kapsamındaki yükümlülüklerini yerine getirmeyi taahhüt etmiştir ve 17 Şubat 2008 tarihinde Sırbistan'dan bağımsızlığını ilan etmiştir (Marleku, 2012: 87).

Kosova'nın tarihsel arka planı incelendiğinde Kosova'nın bağımsızlık ve devlet inşa sürecinde uluslararası toplumun etkisinin ve katkısının belirleyici olduğu görülmektedir. Kosova, henüz UNMIK yönetimi altındayken hazırlanan Ahtisaari Planında belirtilen yükümlülüklerle ve düzenlemelere uygun olarak bağımsızlığını ilan etmiştir. Ahtisaari Planında NATO'nun polis ve adalet sektöründe güvenli ve emniyetli hizmetler sunmaya devam etmesinin yanı sıra Avrupa Birliği (AB) hukukun üstünlüğü misyonu (EULEX) görevlendirilmesini ve Kosova'nın Ahtisaari Planında belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmesini denetlemek için Sivil Ofis (ICO) kurulmasını öngörüyordu. UNMIK de hali hazırda Kosova'da görevine devam etmektedir. Her ne kadar Kosova 2008 yılında bağımsızlığını ilan etmiş ve 117 ülke tarafından tanınmış ise de hali hazırda uluslararası yönetime ve denetime tabidir. Bu unsurlardan hareketle Kosova'nın devlet inşa sürecinde uluslararası toplumun etkisi daha iyi anlaşılabilir.

AB ülkeleri Yugoslavya'nın dağılma sürecinde ve Kosova'da yaşanan çatışmalardan en fazla etkilenen AB ülkeleri olması, bu nedenle AB Yugoslavya savaşları sırasında müdahil olarak çatışmaların barışçıl yollarla çözülmesi yönünde çaba göstermesi ve bölgenin barış ve istikrarından en fazla AB ülkelerinin etkilenecek olmaları nedeniyle bu makalede AB'nin Kosova'da devlet inşa sürecindeki rolü, kurulduğu günden itibaren Kosova'da yaptığı çalışmalar ve bu çalışmaların Kosova devlet inşasına katkısı incelenmiştir. Çalışmada AB'nin EULEX misyonunun Kosova'da devlet inşa sürecindeki görevi, yaptığı çalışmalar incelenmiştir ve Avrupa Birliği (AB) hukukun üstünlüğü misyonu (EULEX)'in Kosova'da yürüttüğü çalışmalarının başarılı olup olmadığı sorusuna cevaplanmaya çalışılmıştır.

2. EULEX'in Kurulması

Yugoslavya'nın dağılma sürecinde, coğrafi olarak çatışma bölgesine yakınlıkları nedeniyle en fazla etkilenen AB ülkeleri olmuştur. Bu nedenle AB Yugoslavya'nın dağılma sürecinde yaşanan savaşlar sırasında sürece müdahil olarak çatışmaların barışçıl yollarla çözülmesi yönünde çaba göstermiştir. Eski Yugoslavya coğrafyasında yaşanan savaşlardan sonuncusu olan Kosova savaşında da müdahil olan AB, savaş sonrasında barışın tesisi yönünde faaliyet göstermiş ve Kosova'nın bağımsızlığını ilan etmesinin ardından da Ahtisaari Planı doğrultusunda Kosova'da kurulan EULEX misyonu vasıtasıyla Kosova'da devlet inşası sürecine katkıda bulunmaya çalışmaktadır. AB

hukukun üstünlüğü misyonu olan EULEX polis ve adalet sektöründe görevlendirilmiştir. EULEX AB tarafından Batı Balkanlarda kurulan ikinci misyondur³.

EULEX ile ilgili yapılan çalışmalarda Kosova’da EULEX’in görevlendirme amacının Kosova’daki bağımsızlık sonrası düzenin AB standartlarına getirilmesi olduğu belirtilmektedir. Kosova yargısının siyasi elit ve rüşvetin elinde olduğu, kapasite eksikliği bulunduğu ve Kosova’nın bağımsız kurumlara ve fonksiyonel yargıya ihtiyacı olduğu belirtilmektedir (Cadier, 2011: 3-4).

Ancak AB, Kosova’yı tanımadığından Kosova’da EULEX misyonunun kurulmasının hukuksal dayanağı bulunmamaktaydı. Bu nedenle EULEX ne Ahtisaari Planının uygulayıcısı ne de Kosova hükümetin davetlisi olarak Kosova’ya gelebiliyordu. Bu sorun ABD ve BM tarafından çözülmüştür, BM Sırbistan ile anlaşmaya varılmak üzere arabuluculuk yapmıştır, Sırbistan’la yapılan arabuluculuk sonrası EULEX, Kosova’nın bağımsızlık ilanından ancak sekiz ay sonra, 9 Aralık 2008 tarihinde resmen göreve başlamıştır. BM Genel Sekreterinin raporunda belirtilen ve Sırbistan ve BM arasında yapılan altı maddelik anlaşma yapılmasının ardından EULEX ve UNMIK’in görevleri tanımlanmıştır (United Nations, 2008).

3.EULEX’in Görevi

AB, EULEX’e gereken araç ve yetkiler verilmesi durumunda üç ana sorunun çözümüne katkıda bulunacağı düşüncesindeydi;

- a. EULEX, çabalarıyla yargı sorumluluğu, bu ise uluslararası misyonun siyasi sorumluluğunu doğrudan veya dolaylı olarak güçlendirecektir,
- b. KFOR, yetkileri vasıtasıyla elitin askeri gücünü zaman içinde kırarak uluslararası kurumlardan karşı öç almalarını engelleyecektir ve
- c. ABD diplomasi yoluyla bu üç unsurun gerçekleştirilmesi için geniş siyasi destek sağlayacak ve yardımcı olacaktır.

Böylece tekrar BM Güvenlik Konseyinin 1244/1999 sayılı kararına ek olarak farklı görev ve yetkilerle içişleri, gümrük ve yargının BM çatısı altında yürütülmesi kabul edilmiştir. Kosova bu anlaşmayı ve içerdiği altı maddelik içeriği bağımsızlığının azaltılması olarak görmüştür ve karşı çıkmıştır, ancak uluslararası toplum bunu kabul ettiğinden yürürlüğe girmesine mecbur bırakılmıştır (Harland, 2010: 75; Gravi, 2009: 366).

³ Avrupa Birliğinin Batı Balkanlarda kurduğu ilk misyon Bosna-Hersek’te görevli olan “European Union Force Althea (EUFOR Althea)”dır. EUFOR Althea 2004 yılında kurulmuştur ve Dayton Anlaşması’nın askeri uygulamalarının yerine getirilip getirilmediğini denetleyen askeri bir oluşumdur.

Bu misyonun görevi tanımadığı bir devletin kurumlarını güçlendirmektir, karşılaştığı ilk sorunlardan biri 1244 sayılı karara karşı olan, bağımsızlık sonrası çıkarılan ve yargı sisteminde yürürlükte olan kanunları kabul etmek ve uygulamaktır (Džihic & Kramer, 2009: 17).

Kosova'nın kuzey halkı da EULEX'in varlığını UNMIK önderliğinde olduğu için kabul etmiştir, ama altı maddelik içerik yüzünden Kosova'nın diğer bölgelerinde Arnavutların yaşadığı yerlerde protestoların başlamasına neden olmuştur. EULEX'in göreve başlamasıyla ilgili olarak akademik çalışmalarda genelde memnun edici görüşler yer almaktadır (Džihic & Kramer, 2009: 17).

EULEX misyonu Kosova Anayasasına saygı duyduğunu dile getirmiş, rutin olarak EULEX hâkimleri yargı süresince Kosova Kanunlarını uygulamaktaydı. EULEX'in ana hedefleri Kosova'da hukukun üstünlüğünü ve ekonomik büyüme ve istikrarın oluşmasını ve tesis edilmesini sağlamaktır (Odgovornost EULEX-a, t.y.).

4. EULEX Görev Paylaşımı

EULEX'te misyonun ilk 4 yıllık görev süresinde, 2/3'ü AB ülkelerinden diğer kısmı ise yerel memurlardan olmak üzere toplam 3 bine yakın personel görev yapmaktaydı. 2012 yılından sonra EULEX'te görev yapan personel sayısı yarıya indirilmiştir. Yönetim ve idare pozisyonları hariç polis, yargı ve gümrük işleri EULEX kapsamına alınmıştır. EULEX'in polisle ilgili görevi suçların araştırılıp incelenmesi, toplu hareketler ve ayaklanmalar, tanık koruma ve danışma birimleriydi, bunların dışında her polis merkezi ve diğer merkezlerin yanı sıra gümrük merkezi ofis ve sınır kapılarındaki merkezlere birer danışman memuru göndermiştir. EULEX hâkim ve savcılarını da Kosova hâkim ve savcılarının ofislerinde tercüman ve idari çalışanlara danışmanlık hizmeti vermekteydi (O izmenama I Dopunama Zakona Koji Se Odnose Na Mandat Misije Evropske Unije Za Vladavinu Prava u Republici Kosovo, Zakon Br. 05/L-103 ; Dekretom Predsednika Republike Kosovo br. DL-021-2016, Dana 29.06.2016; Zakon O İzmenama i Dopunama Zakona Koji se Odnose Na Mandat Misije Evropske Unije za Vladavinu Prava u Republici Kosovo, Dekretom Predsednika Republike Kosovo br. DL-021-2016, Dana 29.06.2016).

EULEX'in en önemli görevi büyük kriminal ve organize suçlara karşı savaşın başlatılmasıydı, bu eğer görev nesnel olarak ve Avrupa'nın temel çıkarlarından söz konusu ise yapılırdı. Çünkü Kosova'da fonksiyonel adalet ve suçları yok etme sistemi yoktu, işte bunları faal hale getirecek sistemi kurmak için EULEX buradaydı. Yerel mülkiyet prensibine göre burada önemli olan şudur; kanunlar vardır yeni kanunlar yapmanın gereği yoktu burada kapasitenin artırılması ve sistemin fonksiyonel hale getirmek (Chang & D.Zaum, 2011: 2-12).

5. EULEX ve Kosova'daki Ağır Suçlar

Kosova topraklarında EULEX'in misyonunun olmasını birkaç ana nedene bağlamıştık; Avrupa'yı tehdit eden organize suçlarla, terörizm, rüşvet, ekonomik ve etnik gruplar arası suçlarla mücadele ana görevidir (Evropska Komisija, 2013: 6). Bu sorunlarla mücadele edebilmek için EULEX görev süresince birkaç tane iddianame hazırlamıştır, bunların çok azı cezalandırılmıştır. EULEX'in kısa vadede siyasi rüşvetin güçlü olduğu Kosova'da bir neticeye ulaşmak zordu. EULEX UNMİK'ten 1,187 suç dosyasını devralmıştır, Bu durum konuşulan diğer 15 suça karşı hazırladığı iddianameler kamuoyunda konuşulmaya başlandıktan sonra gerçekleşmiştir, kısacası EULEX bunları örtbasmaya yönelik girişimler göstermiş denilebilir. EULEX, bahsedilen suçlar için ne ön araştırma ne de iddianame hazırlamış, hazırladığı iddianame de genelde ikinci sınıf suçlara karşı, elitlerin çıkarlarının büyük olduğu yerlerde hazırlamıştır. En önemlilerden biri Dick Marty ile ilgili Avrupa Konseyi raporuna yansıyan iddialardır, ama bunu araştırılması hem hükümetin hem de elitin yolunun kesilmesine neden olacaktır (Cadier, 2011: 3).

EULEX Misyonu, zayıf kapasiteye sahip olduğunu ve belirleyici davranma isteği olmadığını anladıktan sonra soruşturma yürütmeme eğilimi göstermiştir, baskı olduğunda bile tanınmış kişileri soruşturmaktan veya cezalandırmaktan kaçınmıştır. Bunlar da genelde kasten yapılmış adli veya kovuşturma hatalarıyla misyon eliti kovuşturma ve mahkûmiyet etmekten kurtarmış ve elitlerin amaçlarına ulaşmasına yardımcı olmuştur. Bunun en önemli göstergesi EULEX'in de UNMİK gibi davrandığını göstermektedir.

EULEX'in göreve gelişi sonrası 2008 yılında kamu ihaleler kurumunda rüşvetin daha da arttığını göstermektedir, bu EULEX'in çalışmasında sonuçların yetersizliğini 2009 Avrupa Komisyonu raporuna da (Avrupa Komisyonu, 2009: 31-32) yansımıştır. Dolayısıyla EULEX'in Kosova'ya geliş amacından uzaklaştığı görülmektedir

EULEX'in en önemli görevlerden biri; kriminal suçlar, savaş suçları, terörizm, organize suçlar, rüşvet, etnik gruplar arası zulüm, mali – ekonomik ve buna benzeri suçların uygun bir şekilde araştırılması, mahkeme kararların verilmesi veya ceza verildiği zaman cezanın uygulanmasının sağlanmasıdır (European Council).

Birilerin suça karıştığında veya Kosova'nın yerel unsurlarının bununla mücadele edecek yeterli güçte olmaması durumunda EULEX'in harekete geçerek yargı ve yürütme yetkisini kullanabilmesi gerekmektedir ve EULEX bunu kendi hareket planı ve Kosova kanunlarının vermiş olduğu yetkiye dayanarak yapmaktadır. Bunları yerine getirmek için gerekli güce sahiptir, yeterli bütçeye ve personele sahiptir. Zira EULEX sadece yargıyı kontrol etmemektedir, aynı zamanda Kosova devlet iradesini de elinde bulundurmaktadır (Avrupa Konseyi, 2011: 2).

Kosova, kurumlarına zarar veren suçları durdurmaya ve cezalandırmaya yetecek kapasiteye sahip değilse, bunun yerine AB EULEX aracılığıyla yerine getirecek güce sahiptir. Böylece yargı ve yürütme yetkisini EULEX elinde bir arada olması ilk bir durumdur göstermekte. Bu ise iyi düşünülmüş bir yanını göstermektedir, bir yanda rehberlik öte yanda Kosova kurumlarını iyi formal kurumlarla ve fonksiyonel bir şekilde olması gerektiği gibi hukuk üstünlüğü ve hukuk devletin esansını oluşturan ana öğedir.

Gümrük idaresinin EULEX'in görev alanında olması şaşırtıcı bir durum ortaya koymaktadır. Bu konuda yapılan çalışmalarda Gümrük idaresinin EULEX'in görev alanında olmasının nedeninin gümrüklerden gelen gelirin kontrol edilmesi olduğunu belirtmektedir. Çünkü gümrük gelirleri Kosova bütçesinin 2/3'ünü oluşturmaktadır. Kosova bütçesinin diğer kısmı ise vergi dairesinde toplanmaktadır ve buradaki uygulama kötü durumda olmasına rağmen EULEX bu alanla ilgilenmemektedir. Bütçe giderleri ve harcamaları genelde kamu ihale sistemiyle gerçekleştirilmektedir, kamu ihaleleri rüşvetin en fazla olduğu yer olarak kabul edilmektedir. Sadece gümrük idaresinin yönetiminin EULEX'te olması, vergi ve kamu ihale kurumlarının olmaması, ihale sürecindeki rüşvet çarkını devlet için daha tehlikeli hale getirmektedir (Cadier, 2011: 5).

EULEX'in sorunlarla mücadelede hızlı davranması ve misyonda görev alan personel sayısının fazla olması AB'nin Kosova'nın sorunlarını hızlı bir şekilde çözmeyi düşündüğünü göstermektedir. EULEX bu şekilde hareket ederek kendi içinde ortak dış politika ve güvenliğini pekiştirmeye çalışmasının yanı sıra Kosova'da hukuk devleti ve üstünlüğü oluşturma konusunda etkili olmayı ve AB'nin Kosova'daki bu durumu çözecek güçte olduğunu göstermeye çalışmaktadır.

6. EULEX 'in Hukuk Üstünlüğü Konusunda Yaptığı Danışmanlık

EULEX Misyonunun Kosova'ya gelişi sonrası hukukun üstünlüğünde her hangi bir iyileşme görülmemiştir. Burada EULEX hukukun üstünlüğünün güçlendirilmesinde yetenekli olmadığını göstermektedir, sebebi ise ülkedeki geniş rüşvet ve siyasi karışıklıklar nedeniyle adalet sisteminin iyileşmemesi, ekonomik kalkınma ve kurumlara güvensizliğin artmasına neden olmasıdır (OECD, 2011: 4,6).

EULEX'in Kosova'da göreve başlaması sonrasında adalet sisteminde düzelmenin imkansız olduğu bazı araştırmalarda dile getirilmektedir; zira hakimler siyasi irade tarafından seçilip atanmaktadır, bu durum siyasi iradeyi yargıda mahkeme davalarından uzaklaştırmanın imkansız olduğunu göstermektedir. Çünkü atanan hâkimler bağımsız kurum tarafında seçilip atanmamakta, bu nedenle bu hâkimler davaları siyasi etki altında taraflı sonuçlandırılmaya yönelik eğilimler göstermektedir (OEBS, *Intimidation of the judiciary: security of judges and prosecutors*, 2010: 6).

Hukuk normlarında ilerlemeler kaydedilmiştir, ama kanunların getirilmesi hukukun üstünlüğünün sağlanması için yeterli olmamaktadır. Çünkü kanunları uygulayacak adalet ve yargı sisteminin de bağımsız olması gerekmektedir, çünkü getirilen kanunlar idareyi yöneten siyasi grubun etkisi altında getirilmiş de olabilir. Rüşvete karşı olan ajansların bunu kontrol edecek ne yetkisi ne kaynakları ne de siyasi desteği bulunmaktadır. Bunun için 2012 yılında yolsuzlukla mücadele konseyi kurulmuş ama onun rolü sadece semboliktir (Freedomhouse, 2013: 296). Bu hem kamuoyuna hem de AB'ne bir şeyler yapıldığını göstermeye yönelik girişim olarak tanımlanmaktadır. Hedefinde rüşvetin kökenini kazımanın yerine, sadece kendisini atayanın beklentilerini yerine getirilmesi bulunduğu göstergesidir. EULEX döneminde getirilen kanunlar yapılan strateji ve eylem planları ile organize suçlar ve rüşvetle mücadele konusunda büyük ilerleme kaydedildiği, Kosova'nın 2013 Avrupa Birliği dış ilişkiler sorumlu birimin yayınladığı raporunda (European Parliament and Council, 2012: 10) belirtilmiştir, raporda sadece yukarıda belirtilen unsurlar yer almaktadır, eyleme geçildiği belirtilmemiştir, çünkü eyleme geçilmemiştir. EULEX'in göreve başladığı 2008 yılından sonra rüşvetin %21 oranında arttığı görülmektedir ve bu durum EULEX'in Kosova'da etki gösteremedi şeklinde yorumlanmaktadır.

7. EULEX Misyonunun Başarısız Olma Nedenleri

AB'nin çıkarlarını koruma ve Kosova sorununu bir an önce çözüme kavuşturma motivasyonu ve azmiyle başlatılan EULEX'in başlangıçta yapmış olduğu yanlış yapısal uygulama nedeniyle başarısız olduğunu söylemek mümkündür;

Birincisi, rehberlik verilmesi ve kapasitenin artırılması amaçlanan yargı sisteminde için savcı ve hakimler için az yerlerin rezerve edilmesidir (Derks & Price, 2010: 39). Rüşvetle uğraşan çok az sayıdaki savcı bulunmaktadır ve UNMIK'ten kalan dosyalara bakılması ve dava açılması onlara kalmıştır.

Kosova polisine danışmanlık sunacak olan birimin çok fazla gereksiz ve önemli olmayan sorunları bulunmaktadır. EULEX hâkimlerinin pek azı medeni hukuk konusunda, özelleştirme ve özel mülkiyet gibi konularla ilgilenebiliyor.

Her ne kadar 2012 yılında EULEX'in görev alanı yeniden tanımlanmışsa da danışmanlık ve görevlerdeki çalışmalar pek değişmemiştir. Bu görevlerde bulunan kişilerin maaşları düşük olduğundan bu görevlere fazla ilgi gösterilmemiştir.

Sorumluluk sisteminin EULEX'te çok zayıf durumda olması, dış denetim organı çalışanlarının sorumluluğa çağrılabilmesi sistemin oluşturulmamış olmasındadır. Çünkü Brüksel EULEX'i denetleyebildiğine göre Kosova'daki görev dağılımını gerçekleştiren de kendisidir, kendisi de denetçilere aynı gölgeyi oluşturmaktadır. Bu da EULEX'in yetersizliği iç ve dış denetimin, sorumluluğun belirsizliği ve başarısızlığın bir nedeni de

iç sorumluluğun ve dış denetimin zayıflığıdır. Bu durum Avrupa'nın dışişlerinden sorumlu ofisinin bazı yapısal eksikliklerden dolayı idari fonksiyonlarını yerine getiremediğini göstermektedir (Balfour, Bailes, & Kenna: 10-11).

EULEX'in diğer eksikliklerinden biri de yargı personelinin yeterince bağımsız, savcılarının otonomi içinde olmaması ve soruşturmanın gizliliğinin olmamasıdır. Bunu Kosova yargısında fark etmemek mümkün değildir. Her ikisi de yönetişimin paylaşılmamasından kaynaklanmaktadır, her iki yargı sistemi, ister EULEX'in ister Kosova'nın yargı sistemi olsun problem içinde olmalarına yol açmaktadır (OEBS, "Independence of judiciary in Kosovo", Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo, 2012: 7).

Sırbistan'la AB ilişkilerinde savaş suçları, gündeme geldiğinde Kosova hükümeti açık veya dolaylı bir şekilde EULEX'i eleştirmektedir. 2014 yılındaki EULEX'in yeniden yapılmasına kadar hükümet EULEX ile olan işbirliği keseceğini duyurmuş veya yeniden yapılandırarak yetkilerinin azaltılmasına çalışıyordu. AB ile olan bu konudaki görüşmeler hükümetin bir yılını almıştır. Bütün bunların ve kulis arkasındaki sebebinde şu yatmaktadır; elitin bulunduğu konum nedeniyle, savaş zamanında işlenmiş suçların gün yüzüne çıkarılmaması veya onlara karşı herhangi bir adımın atılmaması, AB'nin ağır suçların araştırılmasını veya bu yöndeki bir çalışmanın sınırlandırılması ya da tamamen yolunu tıkanması nedeniyledir (EULEX-u Nov Produžetak Mandata?).⁴

8. Sonuç

Sorumluluk sisteminin EULEX'te çok zayıf durumda olması, dış denetim organı çalışanların sorumluluğa çağrılacak sistemin oluşturulmamış olmasındadır. Çünkü Brüksel misyonu denetleyebildiğine göre Kosova'daki görev dağılımını gerçekleştiren de kendisidir, kendisi de denetçilere aynı gölgeyi oluşturmaktadır. Bu da EULEX'in yetersizliği iç ve dış denetimin, sorumluluğun belirsizliği ve başarısızlığın bir nedeni iç sorumluluğun ve dış denetimin zayıflığıdır. Bunu Avrupa'nın dışişlerinden sorumlu ofisinin bazı yapısal eksikliklerden dolayı idari fonksiyonların yerine getiremediklerini göstermektedir.

Savaş suçları, Sırbistan'la AB ilişkileri gündeme geldiğinde Kosova hükümeti açık veya dolaylı bir şekilde EULEX'i eleştirmektedir, 2014 yılındaki misyonun yeniden yapılandırılmasına kadar hükümet EULEX ile olan işbirliği keseceğini duyurmuş veya yeniden yapılandırarak yetkilerini azaltılmasını çalışıyordu. AB ile olan bu konudaki görüşmeler hükümetin bir yılını almıştır. Bütün bunların ve kulis arkasındaki sebebinde şu yatmaktadır; elitin bulunduğu konumu nedeniyle, savaş zamanında yapılmış suçların

⁴ Kosova hükümeti, bu misyon görevini sonlandırılması, yani yürütme yetkileri elinden alınarak, ancak sadece danışmanlık yetkilerinin olması gerektiğini savunuyordu.

gün yüzüne çıkarılmamasına veya onlara karşı herhangi bir adımın atılmaması, AB'nin ağır suçların araştırılması veya bu yöndeki çalışmanın sınırlandırılması ya da tamamen yolunu tıkanmasıdır

Kaynakça

Avrupa Komisyonu. (2009). *Commission Staff Working Document, Kosovo Under UNHCR 1244/99 2009 Progres Report, Doc. SEC, 2009 1340, 14 oktober 2009.*

Avrupa Konseyi. (2011). *Civilian CSDP Missions: Lessons and Best Practices.* Avrupa Konseyi Rapor.

Balfour, R., Bailes, A., & Kenna, M. (tarih yok). *The European How to improve EU foreign policy, Europe In The World Programme.* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224241/evidence-rosa-balfour-eeas-at-work.pdf adresinden alındı

Cadier, D. (2011). EU Mission in Kosovo (EULEX): Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?, note , Foundation, SAIS Johns Hopkins University, June. *SAIS Johns Hopkins University Transatlantic Security Paper N.3, 11(08).*

Chang, C., & D.Zaum. (2011). Selling the Peace? Corruption and post-conflict peacebuilding. C. Chang, & D.Zaum içinde, *Post-Conflict Peacebuilding and Corruption: Selling the Peace?, Political Economy of State Building: Power after peace.* Abingdon: Routledge.

Džihic, V., & Kramer, H. (2009). *Kosovo After Independence Is the EU's EULEX Mission Delivering on its Promises?*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis.

Dekretom Predsednika Republike Kosovo br. DL-021-2016, Dana 29.06.2016.

Derks, M., & Price, M. (2010). *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo .* Hague: Clingendael Institute the Hague.

EULEX-u Nov Produžetak Mandata? (tarih yok). <http://www.rtklive.com/rtk2/?id=2&r=4759> , adresinden alındı

European Council. (tarih yok). *Concil Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Rol Law Mision İn Kosovo, EULEX KOSOVO, madde 3 (d) ve madde 6.3.*

Europian Parlamentand Concil. (2012). *Joint Report to the Europian Parliament and Council , Doc, JOİN, 2013, 8 Final, 22 April 2013.* EuropianParlamentandConcil.

Evropska Komisija. (2013). *Komunikacija komisije evropskom parlamentu i savetu strategija proširenja i ključni izazovi 2013-2014, COM(2013) 700, , 16.10.2013.* Brisel: EvropskaKomisija.

Freedomhouse. (2013). *Nations in Transit.*

Godišnji Izveštaj o Sudskoj Aktivnosti Sudija Euleks-A. (2010).

Gravi, G. (2009). EULEX Kosova G in G.Gravi, (Eds.), K. D. G.Gravi içinde, *European Security an Defence Policy: the first ten years (1999-2009)* (s. 353-368). Paris: The European Union Institute for Security Studies.

Harland, D. (2010). Kosovo and UN. *Global Politics and Strategy*, 52(5).

Marleku, A. (2012). Small States Foreign Policy: the Case of Kosovo. *Alternatives Turkish Journal of International Relations*, 11(3), 79-97.

O izmenama I Dopunama Zakona Koji Se Odnose Na Mandat Misije Evropske Unije Za Vladavinu Prava u Republici Kosovo, Zakon Br. 05/L- 103 . (tarih yok).

Odgovornost EULEX-a (t.y.). <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=3,23> adresinden alındı.

OEBS. (2010). *Intimidation of the judiciary: security of judges and prosecutors.* Priştina.

OEBS. (2012). Independence of Judiciary in Kosovo”, Organization for Security and Co-operation in Europe Mission in Kosovo. Prishtina.

OECD. (2011). *Sigma Assessment Kosovo Under UNHCR 1244/99 2011.* Paris.

United Nations. (2008). *Raport of the Security-General on the UNITED Nations İnterim Administration Mission in Kosovo, Doc. S/2008/692, 24 November 2008, Paragraf 23.* United Nations.

Zakon O İzmenama i Dopunama Zakona Koji se Odnose Na Mandat Misije Evropske Unije za Vladavinu Prava u Republici Kosovo, Dekretom Predsednika Republike Kosovo br. DL-021-2016, Dana 29.06.2016. (tarih yok).