

**7 NİSAN 1963 YUGOSLAVYA SOSYALİST FEDERAL ¹
CUMHURİYETİ ANAYASASI VE DEVLET İKTİDARININ
MARKSİST BİRLİĞİ ***

J.P. FERRETJANS

Çeviren :
Doç. Dr. M. Zafer ÜSKÜL

GİRİŞ

Yugoslavya Federal Halk Meclisi 7 Nisan 1963 de oybirliğiyle, «komünist partinin yönetiminde, Yugoslavya'nın çalışan halkının sömürüye, siyasal baskı ve ulusal eşitsizliğe dayanan eski sınıf sistemini yıkmasından» (2) beri üçüncü (3) olan, yeni bir Anayasa kabul etti.

- (*) Jean-Pierre FERRETJANS, «La Constitution du 7 avril 1963 de la Republique Socialiste Federative de Yougoslavie et l'unité marxiste du pouvoir d'Etat», **Revue de Droit Public**, 1963, pp. 939-962.
- (1) Belirtmek gerekir ki Yugoslavya artık bir «Federal Halk Cumhuriyeti» değil fakat «sosyalist federal cumhuriyet»tir. Eklemek gerekir ki federal olmaktan önce sosyalistti, çünkü Anayasa koyucular cumhuriyetin bu iki özelliğini belirtmekte titizlik göstermişlerdir.
- (2) 7 nisan 1963 Anayasası giriş bölümü
- (3) İlke olarak 31 ocak 1946 Anayasasının yalnızca VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII ve XV. bölümlerini değiştirmekle kendini sınırlamış olan 13 ocak 1953 anayasal yasası gerçekte onun büsbütün yerini almıştır. Bu yüzden sosyalist Yugoslavyanın ikinci anayasal metnidir.

Bu ülkenin «sosyalist blok» içinde çok Özel bir yer almış olması, yeni Anayasanın bazı yönlerini marksist demokrasinin anayasal ilkeleriyle ve özellikle, kanımızca özgül (karakteristik) olan, Devlet iktidarının birliği ilkesiyle, karşılaştırma isteğini körüklemektedir. Marksizme dayandığını belirten bir ülkede, sık anayasal değişiklikler şaşırtıcı değildir. Marksistlerin Anayasa anlayışları, gerçekten, Anayasanın değişmezliğine karşıdır. Hukuksal ve siyasal nitelikteki üstyapılar, Marx'a göre, «maddî üretim güçlerini» ve «üretim ilişkilerini» (4) içeren altyapıya gerekli olarak bağımlı olduğundan, doğal olarak, ekonomik nitelikteki önemli bir değişikliğe Devletin hukuki ve siyasal örgütünde bir değişiklik karşılık vermek zorundadır. Oysa Stalin'den sonra, marksist öğreti «program» ile «Anayasa» (5) arasında kesin bir ayırım yapmıştır. Programın tersine, Anayasanın konusu «şimdiye kadar elde edileni, var olanı ortaya koymaktır» (6). Anayasa, var olan durumu anayasal olarak saptamakla yetinmek zorundadır. Bu açıdan bakınca, siyasal gerçeğe Anayasa metni arasında tam bir uyum ortaya çıkar. Marksist-Leninist Anayasa kuramında, «metinle gerçeğin aynılığı», «öz ile biçim», olay ile hukuk arasındaki uyum ilk ve en önemli ilkelere biridir.

Marksist demokrasilerde çeşitli anayasal reformların haklı gösterilmesine bu ilke dayanak olmaktadır. 1953'de, Yugoslav kuramcıları da yeni Anayasayı, bu biçimde, sosyal ilişkilerin değişiminin

31 ocak 1946 Anayasası üzerine, bk.: M.H. FABRE, «La Constitution du 31 janvier 1946», **Revue de Droit Public**, 1946, s. 454-490; **Theorie de democracies populaires**, ed. Pedone, Paris, 1950 ve G. VEDEL, **Manuel elementaire de droit constitutionnel**, Sirey, 1949, s. 125 ve devamı.

13 ocak 1953 anayasal yasası için, bkz: C. DURAND, «La reforme de la Constitution de la Republique fedevative populaire de Yougoslavie (13 janvier 1953) et le droit constitutionnel de la doctrine marxiste-Leniniste», **Revue de Droit Public**, 1954, s. 86-123; J. DJORDJEVIC, «La formation du nouvel etat des peuples yougoslaves», **Revue Française de Science Politique**, n. 4, s. 748-770 et **La Yougoslavie, demotatie socialiste**, Biblioth. de la Science Politique, P.U.F., 1959; R. ESCAICH, «La Constitution yougoslave: federalisme et unite du pouvoir», **Revue Politique et Parlementaire**, 1954, n. 637, s. 64-71; M.H. FABRE, «Les nouveaux principes titistes du droit public», **Annales de la Faculte de Droit d'Aix-en-Provence**, 1955, n. 48, s. 189-259.

- (4) Bk. K. MARX, «Preface à la contribution à la critique de l'economie politique», K. MARX et F. ENGELS, **Etudes philosophiques**, Ed. sociales, Paris, 1951, s. 72-73.
- (5) Bu ayırım için bk. M. MOUSKHELY, «La notion sovietique de Constitution», **Revue de Droit Public**, 1955, s. 897.
- (6) J. STALINE, **Les questions du leninisme**, Ed. Sociales, Paris, 1947, t. II, s. 218

sonucu olarak sunuyorlardı. Onlara göre, 31 ocak 1946 Anayasasının değiştirilmesini, sosyal ve ekonomik ilişkilerde olan değişiklikler gerektirmişti (7). 7 Nisan 1963 Anayasasının kabulü sırasında aynı nedenler öne sürüldü. Bu Anayasanın «giriş bölümü»nde şunlar okunabilir:

«Ülkenin maddi temelindeki ve sosyal ilişkilerdeki gelişmenin yürürlükteki Anayasanın aşılması sonucunu doğuran sosyal ve siyasal değişimler ortaya çıkardığını göz önüne alan, ulaşılan sonuçları tek bir anayasallıkla pekiştirmek tasasını duyan «Federal Millet Meclisi kabul eder»».

Sosyalist ilişkilerin bu gelişimi, 1950 (8) den beri endüstri sektöründe uygulanan kendi kendini yönetim (autogestion) ilkesinin 1954' (9) de tarım kooperatiflerine de uygulanmasıyla olanaklı kılındı. Özerk yönetim organlarının tarım kooperatiflerine girişi, o zamana kadar sosyalist ülkelerce kabul edilen çeşitli mülkiyet biçimlerinin geleneksel sınıflandırılmasını alt üst etme sonucunu doğurdu. Kendi kendini yönetimin bir ürünü olan sosyal mülkiyet yalnızca Devlet mülkiyetinin yerini almakla kalmadı, kooperatif mülkiyet olan öteki mülkiyet biçimini de içine aldı (10). 1954' (11) den beri Yugoslavya hukukçularınca sezinlenen bu olay yeni Anayasa ile yasallaştırıldı. 21. madde artık yalnızca iki çeşit mülkiyetin varlığını tanımaktadır: sosyal mülkiyet ve özel mülkiyet.

Fakat, kendi kendini yönetim ilkesi (ister ekonominin çerçevesi içinde işçinin kendi kendini yönetimi, ister öteki alanlardaki sosyal kendi kendini yönetim olsun) 1953'den beri geliştiğinden, 1963 Anayasa koyucuları da «gerçek» ile «metin» arasında uyum sağlamak zorunda kaldılar. Örneğin, işçinin kendi kendini yönetimi konusunda yapılan bir çok yasal ve düzenleyici metin (12) ve

- (7) Bk. E. KARDELJ, «Expose sur la reforme consitutionnelle du 13 janvier 1963», *Notes et etudes documentaires*, n 1726, 16 nisan 1963, s. 3-15; C. DURAND, a.g.y., s. 89.
- (8) 28 nisan 1958 kararnamesiyle bütünlünen 26 ocak 1954 tarihli yasa.
- (9) İktisadi devlet teşekküllerinin 2 temmuz 1950 çalışma «kollektifleri» nce yönetilmesiyle ilgili yasa.
- (10) Sosyal mülkiyet ile kooperatif mülkiyet. arasında yapılması gerekli ayırım için bzk., J.P. FERRETJANS, *Essai sur la notion de propriete sociale*, Pichon et Durand-Auzias, 1963, s. 115-119.
- (11) Bu konuda Birinci Yugoslav hukukçuları Kongresine sunulan raporlara bakınız (Belgrade, 3-6 kim 1954), *Le nouveau droit yougoslave*, n 1-2, 1955.
- (12) Bunların en önemlilerinden biri «Ekonomik örgütlerin genel gelirinin dağılımıyla ilgili yönetmelik»tir. 7 mart 1956.

on yıllık uygulama 13 Ocak 1953 Anayasal yasasının yalnızca 6. maddesinde öngörülen sistemi göze batacak derecede bozmuştu. Anayasa, bu yeni verileri kullanarak, sorunu yeniden ele aldı ve 9-19, 27 ve 90-93. maddelerinde ayrıntılı biçimde düzenledi.

Yeni Anayasa koyucuların Yugoslav sosyalizminin ayırdedici niteliği olan bu iki noktadaki - var olan durumu saptamak, ya da, Stalinin deyimiyle, gerçeğin «tutanağını» tutmaktaki (13)- tasarıları, bize göre, Anayasayı, biçimsel olarak bile olsa, marksist Anayasa kavramına uygun kılmaya yeter. 7 nisan 1963 Anayasası bir «program-Anayasa» değildir, Bay Duverger'nin verdiği anlamda (14) bir «yasa-Anayasadır».

Bununla birlikte, biçimsel kavramla bir yakınlık yanıltıcı olmamalıdır. Gerçekten, 1963 Anayasa koyucuları, aynı ölçüde önemli olan marksist demokrasinin bir başka ilkesine; Devlet iktidarının birliği ilkesine aynı titizliği göstermiş benzememektedirler.

Devlet iktidarının birliği, sosyalist tipde bir Devletin kuralıdır (15). Bu kural, daha Karl Marx'ın «Fransada iç savaş, 1871» adlı yapıtında konulmuştur. Engels, Lenin, Stalin'ce yeniden ele alınmış ve S.S.C.B.'nin çeşitli Anayasalarında uygulanmıştır. Devlet iktidarının birliği, uygulamada, genel oyla doğrudan seçilen ve en yüksek Devlet organı olan bir halk meclisinin diktatörlüğü biçiminde gerçekleşir. Bu meclis halkın iradesini dile getirdiğine göre, başka hiç bir organ onu frenleyemez (16). Bu kural, «burjuva öğretisi» olarak nitelenen kuvvetler ayrılığının tam karşıtıdır. Sosyalist bir Devlette kuvvetler, Batı Devletlerinde olduğu gibi ayrılmış değildir; yasama iktidarının yanında ne yürütme kuvveti ne de yargı kuvveti vardır.

Fakat, kuvvetler ayrılığı öğretisinde olduğu gibi, kuvvetler birliği de yalnızca kurulu iktidarların dağılımını ilgilendirmez. «Ku-

(13) J. Staline, **Les questions du leninisme**, t. II, s. 235.

(14) 30 kasım 1962 tarihli **Le Monde**.

(15) Devlet iktidarının birliği üzerine bk.: G. VEDEL, **Manuel elementaire de droit constitutinnel**, op. cit., s. 232; M.H. FABRE, «L'unité du pouvoir d'Etat dans les democraties populaires et en Yougoslaive», **Le regime et les institutions de la Republique populaire federative de Yougoslavie**, Centre d'Etude des Pays de l'Est, Institut de Sociologie, Solvay, Bruxelles, 1959, s. 91-101 ve J. DJORDJEVIC, **La Yougoslavie, democratie socialiste**, s. 124-128.

(16) Sosyalist tipde bir Devlette iktidarlar birliğinin marksist açıklaması için, özellikle bk.: M.H. FABRE, a.g.y., s. 91-92.

rule» ya da «kurucu» olarak nitelenen bütün iktidarlar için geçerlidir. Gerçekten, kuvvetler, ayrılığı adı altında yatan şey yalnız geleneksel yasama, yürütme, yargı ayırımı değildir. Carre de Malberg Montesquieu'nun yaptığı kuvvetler ayrılığı ilkesini kurucu iktidar-kurulu iktidarlar ayırımından başkalaştırır, ama bunlar arasında yine de bir bağ kurar: Birincisinin varlığı ikincilerin kurulmasını gerekli olarak var sayar (17).

Yasama, yürütme ve yargı iktidarı arasında gerçek bir ayrılık ancak, bunların üstünde, bunlar arasında ayrılığı kuracak bir üstün gücün var olduğu sürece olanaklıdır. Tersine, sosyalist bir Devlette, kuvvetler birliği ancak en yüksek Devlet organı olan halk meclisinin yasama dışında yürütme yetkisi ile kuruculuk yetkisini de kullanmasıyla gerçekleşebilir.

«Federal Meclis iktidarın en yüksek organıdır» diyen 163. maddenin varlığına karşın, kanımızca 7 Nisan 1963 Anayasasında sağlanmayan, iktidarların Federal Mecliste toplanmasıdır. Gerçekten, Yugoslavların Devlet iktidarının birliği marksist ilkesine karşı çıkışları iki düzeyde gözlenebilir: yeni Anayasa bir yandan, kurucu iktidarla kurulu iktidarı; öte yandan da, yasama ve yürütme iktidarlarını ayırmaktadır.

I. KURUCU İKTİDAR-KURULU İKTİDARLAR AYIRIMI

Batılı Anayasa hukukunun klasik ilkesi olan kurucu iktidar-kurulu iktidarlar ayırımı ilkesi; Anayasa ile yaratılan yasama, yürütme ve yargı iktidarı karşısında ve onun üstünde «amacı bütün ötekileri kurmak olan, onların üzerinde ve onlardan ayrı kalmak zorunda olan bir üstün ve olağanüstü iktidarın» (18) varlığının benimsenmesidir. Bu ilkenin tanıtı, ilk defa bu ülkede düşünüldüğü ve uygulandığı için, Birleşik Devletler Anayasa tarihinde bulunur. Federel Devletlerin Anayasalarında olduğu gibi 1787 federal Anayasada kurulu iktidarlara üstün bir kurucu iktidarın varlığı, yasama meclislerinin gücünün sınırlanması tasasıyla açık-

(17) Bk., R. CARRE DE MALBERG, Contribution a la theorie generale de l'Etat, Sirey, 1922, t. II, s. 138, no. 20; ve, G. BERLIA, «De la competence des assemblees constituantes», Revue de Droit Public, 1945, s. 353 ve devamı.

(18) R. CARRE DE MALBERG, a.g.e., s. 510.

lanabilir. Kurucu meclisin, yasama gücünün azaltılması isteğinden doğduğu öne sürülebilmiştir (19).

Kurucu iktidar-kurulu iktidarlar ayırımının kökü ve ilk amacı, marksist demokrasinin ona karşı çıkmasının nedenlerini kolayca açıklar. Bu tip demokraside, halk iradesinin cisimleştiği halk meclisi, halk iradesini temsil ettiği için, Anayasayla bile olsa sınırlandırılmasını istemez. Sovyet öğretisi ve, son yıllara kadar, Yugoslav kuramcıları (20) kurucu iktidar-kurulu iktidarlar ayırımına karşı çıkıyorlardı. Batılı kamu hukukunda kurucu iktidar-kurulu iktidarlar ayırımını sağlayan iki teknik usulü - bükülmez (rigide) Anayasa usulü (21) ile yasaların Anayasa uygunluğunun denetimi - benimsemiyorlardı.

Oysa, 1963 Yugoslav Anayasa koyucuları, bir yandan 1953'de öngörülenden daha biçimci bir Anayasa değiştirme usulü, öte yandan da yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimini öngörerek, kurucu iktidar ile kurulu iktidarlar arasında belirli bir ayırımı temelli olarak yapmışa benzemektedir.

A. Yeni Anayasanın bükülmezlik (rigide) niteliği

En başta, Anayasayı değiştirme usulünün 13 Ocak 1953 anayasal yasasında bir tek maddede düzenlenirken (md. 23) 7 Nisan 1963 Anayasasında 210-214. maddelerde uzun olarak öngörüldüğünü belirtmek gerekir. Anayasa değişikliği hakkı yine Federal Meclisindir. Bu onun «doğrudan ve tekelinde olan» haklarındandır. Yeni Anayasanın 164. maddesinin 1. fıkrası, 1953 anayasal yasasının 15. maddesinin 1. fıkrasını yinelemekten öte gitmiyor. Fakat, bükülmez Anayasa anlayışının sonucu olan anayasal yasa sıradan yasa ayırımı yalnızca organik ayırımla asla karışmaz. Anayasal yasanın sıradan yasaya üstünlüğü yalnızca usul ayırımıyla da sağlanabilir. Bu durumda, Parlamento ya da Meclis Anayasayı değiştirmeğe yetkilidir ama bu değişikliği ancak olağanüstü, daha karı-

(19) Bkz. G. BERLIA, a.g.y., s. 355.

(20) Örneğin, bkz.: J. DJORDJEVIC, La Yougoslavie, democratie socialiste, s. 10.

(21) Şüphesiz, S.S.C.B. Anayasası, kuramsal olarak, bükülmez tipde bir Anayasadır. Faka değiştirilmesi kolaydır. Anayasa değiştirme usulünün yasa yapma usulünden başkaldığı, aranılan çoğunluktur. Anayasayı değiştirmek için Yüce Meclisin her meclisinde üçte iki çoğunluk gerekmektedir, yasa yapmak için ise basit çoğunluk yetmektedir.

şik, yasa yapma usulünden değişik bir yasama Usulüne göre gerçekleştirilebilir. 7 Nisan 1963 Anayasası, 1953'de öngörülen usul düzeyindeki bu ayrımı olduğu gibi almıştır. Ancak bundan başka, yeni sistem, Anayasanın bükülmezliğinin arttırılması doğrultusunda eskiye göre bir ilerleme göstermiştir. Gerçekten, yeni Anayasa iki önemli yenilik getirmektedir: bir yandan üçte iki çoğunluk, öte yandan halk oyuna başvurma olanağı.

1. Anayasanın değiştirilmesi için 2/3 çoğunluk gereği

Bu çoğunluk, sosyalist sistem içinde, 1963 Anayasasınca getirilen bir yenilik değildir. 5 Aralık 1936 S.S.C.B. Anayasasının 146. maddesinde öngörülmüştür, 20 Eylül 1954 Çin Halk Cumhuriyeti Anayasasınca benimsenmiştir. Fakat Yugoslavya'da ilginç olan Anayasayı değiştirmek için gerekli çoğunluğun 1946'dan beri yükseltilmesi olmuştur. 31 Ocak 1946 Anayasasının 72. maddesi şöyledir:

«Anayasayı değiştirme önerisi, her mecliste milletvekili tam sayısının mutlak **çoğunluğu** ile oylandığı zaman kabul edilmiştir».

13 Ocak 1953 anayasal yasasının 23. maddesinin 3. fıkrası, bir Anayasa değişikliğinin kabulü için, beşte üç çoğunluk gerektiğini öngörmekteydi. Son olarak, yeni Anayasanın 213. maddesi bu çoğunluğu biraz daha yükseltmektedir: Federal Konsey ile Milletler üyelerinin üçte iki çoğunluğu.

Öte yandan, 1953 anayasal yasasında olduğu gibi, 1963 Anayasasında Anayasayı değiştirme usulü yasa yapma usulünden ayrılır: Anayasayı değiştirme usulü biraz daha karışık ve özellikle, daha uzundur. Belirtmek gerekir ki bu ayrılık ne S.S.C.B. Anayasasında ne de Çin Halk Cumhuriyeti Anayasasında görülür. Anayasayı değiştirme usulü değişik evreleri kapsar. Herşeyden önce, değişiklik tasarısı Federal Konseyin en az otuz üyesi (22), Milletler Konseyi, Cumhurbaşkanı veya Federal Yürütme Kurulu tarafından sunulabilir (ma. 210/2). Değişikliğin yararlılığı sorunu Federal Konsey ve Milletler Konseyince tartışılmalıdır; bu konuda karar basit çoğunlukla alınır (md. 210/3). Yine değişikliğin yararlı-

(22) 13 Ocak 1953 anayasal yasasının 23. maddesinin 1. fıkrasına göre, 20 üye yeterliydi.

lığı ön sorunu konusunda, 210. maddenin 4. fıkrası, 1953 Anayasa koyucularınca öngörülme, bir varsayım öngörür: iki konsey arasında uyumsuzluk. Eğer, birbirini izleyen iki görüşme sonucu Federal Konsey ile Milletler Konseyi değişikliğin görüşülmesi gereği üzerinde anlaşamamışlarsa, değişiklik önerisi gündeme ancak görüşmelerin bittiği tarih,ten bir yıl sonra alınabilir.

Bu tasarı, daha sonra, Federal Konsey ve Eğitim ve kültür ile ilgili konseyle birleşince Federal Meclisi oluşturan ekonomik Konsey, sağlık ve sosyal işler Konseyi ve siyasal-örgütsel Konsey (23) tarafından incelenir. İncelemelerinin sonunda her Konsey görüşünü Federal Konseye bildirmek zorundadır. Son olarak, gerçek tartışma Milletler Konseyi ve Federal Konseyde başlar. Eğer aynı metin bu iki konseyce üçte iki çoğunlukla oylanırsa, Anayasa değişikliği kabul edilmiş demektir.

Fakat, yeni Anayasanın değişiklik usulünü, 1953 Anayasa koyucuların öngördüğü usule göre, ağırlaştırılan, bir referandum olanının varlığıdır.

2. Anayasa değişikliği için halk oyuna başvurma olanağı

Halkın Anayasa değişikliğine karışması iki anda ortaya çıkabilir: tasarının Federal Konsey ve Milletler Konseyince kabul edilmesinden önce veya sonra. Her iki durumda da Federal Konseyi, Federal Meclisi oluşturan, öteki konseylerle çalıştıran anlaşmazlığı çözümlenmek amacıyla, referandum aracılığıyla halkın düşüncesi sorulur.

a) Anlaşmazlık Federal Konseyle Milletler Konseyi Arasındadır.

Federal Konsey Milletler konseyinin olurusunu almadan Anayasaı değiştiremez. Bu yüzden, Anayasa koyucular, iki konsey ara-

- (23) Federal Meclis artık iki konsey (federal konsey ve üreticiler konseyi) den değil fakat beş konseyden oluşmaktadır: federal konsey, ekonomik konsey, eğitim ve kültür işleri konseyi, sağlık ve sosyal işler konseyi ve siyasal-örgütsel konsey. Birinci konsey «komün ve cumhuriyetler halklarını», öteki dört konsey de «çalışma toplulukları işçilerini» temsil etmektedirler. Federal Konsey, federal rejimlerde genel olarak iki meclisi oluşturan, bütün öğelerin toplandığı bir meclis olarak çalışmalarını sürdürmektedir. Cumhuriyet meclislerince ve özerk iller meclislerince seçilen Federal Konsey üyeleri «Milletler Konseyi» olarak ayrı oturum yapma hakkına, eskiden olduğu gibi, sahiptirler (md. 165).

sında anlaşmazlık olabileceği varsayımını ve, özellikle, böyle bir anlaşmazlığı çözüme araçlarını öngörmüştür.

Eğer Federal Konsey Milletler Konseyinin görüşünü benimsemezse, görüşme iki ay geri bırakılır. Bu sürenin bitiminde, üzerinde anlaşılamayan sorunlar Federal Konseyde ve Milletler Konseyinde birbirini izleyen iki tartışmaya konu olur. Bu tartışmalar sonucu da anlaşma sağlanamazsa, bu iki konsey, anlaşmazlık konusu sorunları referandum yoluyla halka sunmağa karar verebilirler. İki konsey bu konuda da anlaşamazsa Federal Konsey feshedilir (md. 212/4 ve 5). En sonunda anlaşmazlığı çözecek olan, ya referandum aracılığıyla ya da Federal Konsey milletvekillerinin yenilenmesi için yapılacak seçim aracılığıyla, yine halktır.

b) Anlaşmazlık Federal Konseyle Meclisi oluşturan öteki konseylerin en az üçü arasındadır.

Bu durumda, Anayasa değişikliği tasarısı Federal Konsey ve Milletler Konseyince üçte iki çoğunlukla kabul edilmiştir. Tasarının Federal Konseyce incelenmesinden önce, görüşleri alınmak amacıyla, Federal Meclisin üç konseyine yollandığını gördük: ekonomik konsey, sağlık ve sosyal işler konseyi, siyasal-örgütsel konsey. Bu üç konseyin görüşü yalnızca danışma değeri taşır. Bununla beraber, eğer Anayasa değişikliğinin Federal Konsey ve Milletler Konseyince kabulünden sonraki onbeş gün içinde, Meclisin üç konseyi tasarı metnini benimsemezlerse, Anayasa değişikliği referandumla sunulur (md. 214/1).

214. madde referandumun koşullarını öngörmektedir. Meclis Başkanının kararnamesiyle duyurulur ve tasarının Federal Konsey ve Milletler Konseyince kabulünden sonraki iki ay içinde yapılır. Anayasa değişikliği, eğer seçmenlerin çoğunluğu tarafından olumlu oylanırsa, kabul edilmiş demektir (md. 214/2 ve 3).

7 Nisan 1963 Anayasası, Anayasayı değiştirme usulünü yasa yapma usulünden açık olarak ayırarak (24) Anayasanın üstünlüğü ilkesini tanımışa benzemektedir. Bununla beraber, eğer Ana-

(24) Sıradan bir yasanın kabul edilmesi için Federal Konseyce ve Federal Meclisin uzmanlaşmış odalarından birince basit çoğunlukla oylanması yeterlidir (md. 173-177). 178. maddede sayılan bazı konularda, Federal Konsey tek başına, basit çoğunlukla yasa yapmağa yetkilidir.

yasanın yargısal korunması düzenlenmemiş olsaydı, bu tanıma kuramsal kalacaktı. Anayasanın güvencesi (garantie), gerçekten, üstünlük ilkesinin kaçınılmaz bir bütünleyicisidir. Bu konuda da yürürlükteki Yugoslav Anayasası yenilik getirmekte, yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimini öngörmektedir.

B. Yasaların Anayasaya uygunluğu denetiminin kurulması

Marksistlerin Anayasa anlayışı olarak bükülmez ve yatkın (souple) Anayasalar arasındaki ayırımı önemsememeleri göz önüne alınca; marksist demokraside hiç bir Anayasa güvencesi sisteminin yer almayacağını düşünmek olağandır. Gerçekten, Sovyet hukuku ve Halk Demokrasilerinde yürürlükte olan hukuk; Anayasanın yargısal korunmasına karşı çıkar; yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimini tanımaz. Sovyet öğretisine göre, yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimi, egemen sınıfların iktidarını ve çıkarlarını korumaya yönelmiştir; bu yüzden, halkın egemenliği ilkesine dayanan gerçek demokraside yeri yoktur. Yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimi kaçınılmaz olarak demokratik olmayan bir organın yaratılması sonucunu doğurur ve bu organ seçimle gelmiş bir meclisin iradesini engelleyebilir. Sonuç olarak, Sovyet hukukçularına göre, hükümetle halkın bir olduğu bir rejimde yöneticilere karşı sakıntılı (ihtiyatlı) olmanın gereği yoktur.

Yugoslav Anayasa hukuku son yıllara kadar bu kuramın katı bir uygulayıcısıydı. 31 Ocak 1946 Anayasasında, Milletler Meclisinde kabul edilen federal yasalar konusunda hiç bir anayasallık denetimi öngörülmemiştir. Bu denetim, S.S.C.B. de olduğu gibi (25), federe cumhuriyetlerin özel yasalarına ve hükümet ve federal bakanların işlemlerine uygulanıyordu (26). Bu denetim, siyasal bir organ olan, halk meclisi prezidyumu tarafından yapılıyordu. 13 Ocak 1953 anayasal yasası, 15. maddesinin 10. fıkrasında, Halk Cumhuriyeti Anayasası, Halk Cumhuriyeti yasası ve federal yasanın federal Anayasaya uygun olması gerektiğini öngörüorsa

- (25) 5 aralık 1936 Anayasasının 14 d. maddesi. S.S.C.B. de Anayasallık denetimi için, bkz., M. MOUSKHELY, a.g.y.
(26) 31 ocak 1946 Anayasasının 74. maddesinin 4. paragrafı ve 129. maddesi. Bu konuda bkz., M.N. FABRE, a.g.y..

da, bu uygunluğun denetimi hakkını yalnızca Federal Halk Meclisine tanıyordu.

Sosyalist bir sistemde, Anayasallığın siyasal denetiminin yönelimi özgün (original) dir. Halk Meclisinin üstün gücü karşısında yurttaş korunmak istenmemekte; ama bu meclis başka bir kamu organının, özellikle federe bir organın, haklarını çiğneme denemesine karşı korunmaktadır. 31 Ocak 1946 Anayasası ile 13 Ocak 1953 anayasal yasasında öngörüldüğü ve bugün S.S.C.B.'de ve Çin Halk Cumhuriyeti'nde uygulandığı biçimde siyasal denetim, Federal Halk Meclisinin gücünü sınırsız kılma sonucunu doğuruyordu. Günümüzde durum aynı görünmemektedir.

7. Nisan 1963 Anayasasının yazıcıları, birinci bölümün VII. başlığını «anayasallığın ve yasallığın» korunmasına ayırmışlardır. 145. madde, «yasallığın ve anayasallığın korunması, sosyo-ekonomik ve siyasal ilişkilerin, hukuk sisteminin birliğinin ve yurttaş ve insan hak ve özgürlüklerinin, sosyo-politik toplulukların ve örgütlerin kendi kendini yönetim ve öteki haklarının korunmasının sağlanması amacıyla, güvence altına alınmıştır» demektedir. 1953 anayasal yasasında şu hükümlere rastlıyoruz: «Cumhuriyet Anayasası Yugoslavya Anayasasıyla çelişik olamaz; Cumhuriyet yasası federal yasaya uygun olmak zorundadır» (md. 148). Anayasallık ilkesine gelince; 147. maddede çok genel deyimlerle ortaya konulmuştur:

«Bütün buyruklar ve bütün öteki genel işlemler Yugoslavya Anayasasına uygun olmak zorundadır». Demek ki Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti Anayasasına uygun olmak zorunda olan yalnızca federe Cumhuriyet Anayasaları ile yasaları değil; fakat federal yasayla birlikte «bütün buyruklar ve genel işlemler» dir. Federal yasanın Anayasaya uygun olması gereği, ayrıca, 245. maddede açıkça öngörülmüştür (27).

Fakat, yeni Anayasa anayasallık ilkesini ortaya atmakla yetinmemekte; bu ilkenin korunmasını ve ona saygı duyulmasını da

(27) 245. madde: «Yugoslavya Anayasa Mahkemesi federal bir yasanın Yugoslavya Anayasasına uygun olmadığını ortaya çıkardığı zaman...». Bu yorum yönünde, ön tasarının 136. maddesi de şöyle başlar: «Federal yasa Yugoslavya Anayasasına uygun olmak zorundadır...». Bkz. Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti Anayasa ön tasarısı, Yugoslavya hukukçu dernekleri birliği, Belgrad, 1962.

sağlamaktadır. Anayasallığı ve yasallığı gözetmek artık yalnızca, seçilen meclislerin, Devlet organlarının ya da «sosyal kendi kendini yönetim organları»nın hakkı değil; fakat özellikle mahkemelerin de hakkıdır (md. 146). Federal düzeyde yasaların Anayasaya uygunluğunun gözetimcisi artık Halk Meclisi değil fakat, bu amaçla kurulan Anayasa Mahkemesidir. Yasaların Anayasaya uygunluğunun yeni denetim biçiminin özgünlüğü buradadır.

1953 anayasal yasasında öngörülen denetimden değişiktir, hat-tâ ona ters düşer. Oysa bu denetim, bir yandan denetimle görevli organın niteliği, öte yandan uygulama usulü nedeniyle, sosyalist bir sistemin özelliği idi.

1. Denetimle yükümlü organlar

Anayasa Mahkemeleri bundan böyle «anayasallığın korunmasının görevlileri»dir (md. 146/2). Yasanın Anayasaya uygunluğu konusunda karar vermeğe yalnız onlar yetkilidir (md. 150). Cumhuriyet sayısı kadar Anayasa Mahkemesi ve ayrıca Yugoslavya Anayasa Mahkemesi kurulacaktır. 1963 Anayasasının XIII. başlığı, Federal Anayasa Mahkemesinin bileşimi, örgütlenişi ve işleyişine ayrılmıştır. Dava usulü ve kararlarının hukuki etkililiği konularının düzenlenmesi federal yasaya bırakılmıştır (md. 251).

Yugoslavya Anayasa Mahkemesi (28), Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine (md. 217/2) Federal Meclisce seçilen (md. 164/6) bir başkan ve on üyeden oluşur (md. 243/1). Hakimlerin siyasal bir meclisce atanması ve görevlerinden uzaklaştırılması ilkesi Anayasa Mahkemesini Federal Meclisce bağımlı kılar da; 7 Nisan 1963 Anayasası, Anayasa Mahkemesinin Federal Meclisin kararlarını uygulayan basit bir organ durumuna düşmesini önlemek için gerekli usul ve öze ilgili koşulları öngörmektedir (29). Anayasa Mahkemesinin başkan ve üyeleri oldukça uzun bir dönem için - sekiz yıl - seçilirler; yeniden seçilmeleri ancak bir kere olanaklıdır. Anayasa Mahkemesi üyelerinin yarısı dört yılda bir yenilenir. Bu, onun

(28) Federal Anayasa Mahkemesinin yasaların Anayasa uygunluğunun denetimini aşan yetkileri için bkz.: 241, 242 ve 244. maddeler.

(29) 1954 den beri, Yugoslavya yasa. koyucunun, mahkemelerin siyasal meclisler karşısında bağımsızlıklarını sağlamak amacıyla yaptığı işlemler için, bkz.: A. HOLLEAUX, «L'organisation du contentieux administratif en Yougoslavie», Etudes et Documents, Conseil d'Etat, 1954, s. 231.

«stabilite»sini sağlar (md. 243/2). öte yandan, Anayasa Mahkemesinin başkan ve üyeleri; «aynı zamanda, Cumhuriyet Meclisi, Federal Meclis ya da bunların siyasal-yürütme organlarının üyesi ve Devlet yönetimi organlarının memuru olamazlar» (md. 243/3) (30). Federal milletvekilleri gibi, dokunulmazlıktan yararlanırlar. Son olarak, başkan ve üyelerin, süreleri dolmadan Federal Meclis-e görevlerinden uzaklaştırılabileceği durumlar, Anayasa koyucu tarafından öngörülmüştür:

«Kendileri istediklerinde, bir suç yüzünden özgürlük kısıtlayıcı bir cezaya çarptırıldıklarında, çalışma yeteneğini yitirdiklerinde ya da görevlerini sürekli olarak yapamayacak biçimde fiziksel olarak yetersiz duruma düştüklerinde» (md. 243/4).

Belirtmek gerekir ki son iki durum çok geniş olarak yorumlanabilir.

Anayasa Mahkemesinin Federal Meclise karşı sınırlı bağımsızlığına; yasaların Anayasaya uygunluğunun denetimi usulü düzeyinde de rastlanır.

2. Denetimin uygulanışı

Anayasallık denetimi, iptal davası, açma yoluyla yapılır. Davaya açma hakkı; Federal Meclis, Cumhuriyet meclisleri, federal yürütme kurulu ve Cumhuriyet yürütme kurulları, federal kamu savcısı, sosyo-politik topluluk meclisi, çalışma örgütü ve, Anayasaca kendilerine verilen haklar çiğnendiği zaman, bütün kendi kendini yönetim örgütlerine tanınmıştır (md. 249). Aynı biçimde, Cumhuriyet Anayasa Mahkemeleri kendilerine Anayasaya aykırılık davası açıldığı zaman, Federal Anayasa Mahkemesine başvurmak zorundadırlar. Ancak, kendileri önce dava konusu yasanın Cumhuriyet Anayasasına uygunluğu konusunda bir karar verirler. Aynı yasanın Yugoslavya Anayasasına uygunluğu konusunda karar verme yetkisi Federal Anayasa Mahkemesindedir (md. 248). Alt derece

(30) Anayasa Mahkemesi üyeliğiyle uyuşmayan bu işler, Batı Almanya federal Anayasa Mahkemesi üyeleri için de geçerlidir. 23 mayıs 1949 temel yasasına göre; Anayasa Mahkemesi üyesi Bundesrat, Bundestag, Federal Hükümet ve federe Devletlerin aynı organlarının üyesi olamazlar (md.94, I). Aynılık başka alanlarda da görülebilir. Alman Anayasa Mahkemesi üyeleri de, yarı yarıya Bundestag ve Bundesrat tarafından ve çoğu sekiz yıl için seçilirler (12 mart 1951 federal organik yasanın 2. maddesi).

mahkemelerinde bir yasanın Anayasaya aykırılığı öne sürülürse; Yugoslavya Yüce Divanı ve Federasyonun öteki yüksek mahkemeleri ile Cumhuriyet Yüce Mahkemeleri, Federal Anayasa Mahkemesinde iptal davası açabilir (md. 249 ve 149/3). Son olarak, Federal Anayasa Mahkemesi, kendi başına, anayasallık denetimi yapabilir. Fakat, iptal davası açma yetkisi yalnız yüksek Devlet yetkilileri ile yargı organlarına tanınmış değildir. 249. maddenin son fıkrasına göre,, federal yasa koyucu; bazı koşullar altında, yurttaşlara Anayasa Mahkemesinde iptal davası açma hakkını tanıma olanağına sahiptir.

Yasayı Anayasaya aykırı bulduğunda, Federal Anayasa Mahkemesi, yasayı hemen iptal etme yetkisine sahip değildir. Federal Anayasa Mahkemesi yasayı Anayasaya aykırı bulduğu zaman; Federal Meclis, Anayasa Mahkemesinin kararının yayınlandığı tarihten sonraki altı ay içinde, yasayı, Anayasaya uygun duruma getirecek biçimde, değiştirmek zorundadır. Eğer Federal Meclis, Anayasaya aykırı olan yasayı ya da yasa hükümlerini, bu süre içinde, Anayasaya uygun olacak biçimde değiştirmezse, bu yasa ya da hükümleri geçerli olmaktan çıkar (md. 245). Aynı hükümler, Anayasaya aykırılığına karar verilen Cumhuriyet yasalarına da uygulanır (md. 246).

Anayasanın üstünlüğü ilkesinin hukukî güvencesini ve ona saygıyı sağlayarak anayasal yasayı sıradan yasaya üstün tutan bir sistemin sonucu, kurucu iktidarla kurulu iktidarlar arasında ayırım yapılmasıdır. Fakat, Yugoslavların, Devlet iktidarının marksist birliği'ne karşı çıkışları, başka bir alanda da görülmektedir: 7 Nisan 1963 Anayasası, 1953 anayasal yasasında yasama ve yürütme iktidarı arasında yapılan ayırımı daha da belirginleştirmektedir.

II. YASAMA İKTİDARI-YÜRÜTME İKTİDARI AYIRIMI

Kuvvetler ayırımı batılı Devletin altın kuralıdır. Uzmanlaşmış bir çok hükümet organının dengeli bir biçimde birlikte varlıklarıyla yurttaşların özgürlüklerini sağlamaya yöneliktir. Fakat, kuvvetler ayırımının halk egemenliğini çeşitli organlar arasında bölüştürmesi, halkın tek başına egemen olduğu marksist demokraside düşünülemez. Oysa, marksist anayasal ilkeler açısından, Parla-

mento, halkı temsil eder, «halk egemenliğin mutemet»idir (31). Djordjevic'in belirttiği gibi, «halk egemenlik bölünmez ve değişmezdir ve bütünüyle ancak Millet meclislerinde temsil edilebilir» (32). Bu koşullar altında, Millet Meclisi bütün iktidarları ve özellikle yasama ve yürütme iktidarlarını kendinde toplamak zorundadır. ; 1

Kurulu iktidarlar ayırımına, «Stalinci Anayasanın kızı» 31 Ocak 1946 Anayasasında rastlanmamaktadır. Bu konuda, Fabre şunları söylemekteydi: kuvvetler ayırımı bir dış görünüştü; Federal Halk Meclisi öteki Devlet organlarını ve özellikle Prezidyum ile yürütme iktidarı yetkilerini kullanan federal hükümeti eli altında tutmaktaydı (33). Fakat, 1953 de anayasal rejim içinde bir Cumhurbaşkanlığı kurulmasıyla, stalinci uygulama sonucu zarar gören iktidarın birliğini yeniden kurduğunu öne sürmesine karşın; 13 Ocak 1953 anayasal yasasının belirli bir ölçüde kuvvetler ayrılığını öngörerek, iktidarın birliği ilkesinden vaz geçip geçmediği sorunu ortaya çıkmıştır. Yugoslav kuramcılarının bu soruya verdikleri yanıt elbette olumsuzdur. Örneğin, Kardelj'e göre; 1953 Anayasal yasasında «ne Prezidyum, ne hükümet ne de bakanlar olduğundan», «yürütme iktidarı»ndan söz edilemez, yalnızca yürütme organları kurulmuştur (34). Federal Halk Meclisi yetkilerini; yalnızca teknik nedenlerle, iktidarın işleyişini tek başına sağlayamadığından, yürütme organları olan Cumhurbaşkanı ve yürütme kurulu aracılığıyla kullanmaktadır (35). Yeni düzenleme; yürütme organının kolektif biçimine ve iktidarların Federal Meclis yararına olan birliğine zarar vermektense öte, bazı yetkilerin nitelikleri ya da kullanılışları gereği bir kişice bir kişiler topluluğundan daha iyi kullanılmaları yüzünden, onları güçlendirmeye katkıda bulunmuştur (36). Prelot ve Fabre bu görüşü paylaşmamaktadırlar. Onlar, 1953 anayasal yasasının, «Halk Meclisinden ayrı bir Cumhurbaşkanlığı kurması»nı öne sürerek, iktidarlar birliğini kurmadığını

(31) 31 ocak 1946 Anayasasının 49. maddesi.

(32) Bkz. *La Yougoslavie, democratie socialiste*, s. 124.

(33) Bkz., a.g.y., *Revue de Droit Public*, 1946, s. 460-461.

(34) Bkz. *Questions actuelles du socialisme*, 1953, n 16, s. 32-33.

(35) 13 ocak 1953 anayasal yasasının 14. maddesi.

(36) Bkz. DJORDJEVIC, «*La Yougoslavie, democratie socialiste*», s. 128, ve C, DURAND, «*La reforme de la Constitution de la R.F.P.Y. et le droit constitutionnel de la democratie marxiste-leniniste*», ss. 93 ve 97-98.

savunmaktadırlar (37). Cumhurbaşkanı, yalnızca bir yürütme organı değil, «gerçek bir iktidar» sahibidir. Bu iki *yazar*, savlarını güçlendirmek için hukuksal tanıtıların yanında siyasal bilimsel tanıtılar da öne sürmektedirler. Bu sonuncu tanıtılara dayanan PreLOT, 1953 anayasal yasasının kurduğu sistemi «fiilî başkanlık» (presidentialisme de fait) sistemi olarak nitelirmektedir (38).

Günümüzde kuşkunun yaratıcılığını bastırma eğilimi güçlenmiştir. Gerçekten, Cumhurbaşkanına, Meclise göre siyasal özerklik tanıyan 7 Nisan 1963 Anayasası, onu Devlet iktidarı düzeyine çıkarmaktadır. Uygulamanın sonucu, 1959 dan beri Fabre tarafından öne sürülen görüşü doğrulamaktadır: Cumhurbaşkanının yürütme iktidarı niteliğini almasına karşılık, Halk Meclisi yasama iktidarı niteliğine bürünmektedir. Yasama ve yürütmenin birleşmesi 1963 Anayasasınca sağlanmamaktadır. Cumhurbaşkanlığını elinde bulunduran kişinin çok önemli kişiliğini göz önüne alan siyasal bilimsel tanıtıları burada ele almayacağız. Belirtmek gerekirken; 1963 Anayasasınca Cumhurbaşkanlığına seçilme hakkına getirilen sınırlar, hayat boyu Cumhurbaşkanlığı güvence altına alınmış görünen, Mareşal Tito için geçerli değildir (39). Savımızı desteklemek için, yalnızca yeni Anayasa metninin yorumcu inceleme-siyle ortaya çıkan tanıtılardan yararlanacağız.

1953 anayasal yasasında, Cumhurbaşkanı, Federal Yürütme Kurulu ile aynı biçimde ve aynı düzeyde, «Federal Halk Meclisinin yürütme organları» arasında yer almaktaydı (40). 1963 Anayasasında, ayrı bir başlığın (başlık X) konusudur. XI. başlık ise «Federal Meclisin yönetsel ve siyasal-yürütme organları»na, yani Federal Yürütme Kurulu ile federal yönetime ayrılmıştır. Anayasal sıradaki bu yer değişimi çok anlamlıdır. Fakat, günümüzde Cumhurbaşkanının «gerçek bir iktidar» olarak kabul edilmesi, bir yan-

(37) M.H. FABRE, «L'unité du pouvoir d'Etat dans les démocraties populaires et en Yougoslavie», s. 99.

(38) M. PRELOT, Preface à «La Yougoslavie, démocratie socialiste», s. VII.

(39) Madde 220/2: «Cumhurbaşkanının seçimi konusunda, Josip Broz Tito için sınırlama yoktur». 1963 Anayasasınca öngörülen «rotasyon sistemi» geneldir; bütün önemli siyasal mevkileri ilgilendirir: Cumhurbaşkanı yardımcısı (md. 223), Federal Yürütme Kurulu Başkan ve üyeleri (md. 227), Federe Devlet sekreterleri, federal sekreterler (md. 236), Anayasa Mahkemesi Başkan ve üyeleri (md. 243).

(40) 13 Ocak 1953 anayasal yasasının 14. ve 70. maddeleri.

dan, kendisine hükümet politikasının hazırlanmasına katılmasını sağlayan Federal Yürütme Kuruluna karşı sahip olduğu eylem araçları, öte yandan da, gerçek özerk haklar olan siyasal yetkilerinin arttırılmış olması yüzündendir.

A. Cumhurbaşkanının Federal Yürütme Kurulu karşısında eylem araçları

Cumhurbaşkanı artık Federal Yürütme Kurulunun başkanı değildir. Yeni Anayasa bu iki yetkiyi birbirinden ayırmaktadır. Fakat, Cumhurbaşkanının Federal Yürütme Kurulundan organik bağımsızlığı, onu hükümete ilişkin yetkilerin dışında bırakmış değildir. Gerçekten, 1963 Anayasası ona iki temel hak tanımaktadır: Federal Yürütme Kurulunun bileşimine katılma ve bu kurula verilen hükümet etme yetkisini paylaşma.

1. Cumhurbaşkanının Federal Yürütme Kurulu başkanını seçme hakkı

1963 Anayasasının 216. ve 226. maddelerinde öngörülen Federal Yürütme Kurulu başkanının seçilme biçimi, Fransa'da IV. Cumhuriyette 7 Aralık 1954 reformundan sonra uygulanan sisteme çok yakındır. Cumhurbaşkanı Federal Yürütme Kurulunu kurma yetkisini bir meclis üyesine verir (md. 216). «Seçilen» Kurul başkanı kurul üyelerini seçer ve Federal Konseyin onayına sunar. Federal Yürütme Kurulu başkan ve üyelerinin onaylanması, basit çoğunlukla, Federal Konseyin yetkileri içindedir (md. 226).

Federal Yürütme Kurulu başkanının seçimi yetkisi Cumhurbaşkanı ile Halk Meclisi arasında paylaşılmaktadır. Çünkü Halk Meclisi Cumhurbaşkanının seçimini onaylama yetkisine sahip değildir. Fransız Millet Meclisi, 27 Ekim 1946 Anayalavya'da, «seçilen» Federal Yürütme Kurulu başkanı Federal Konsey önüne ancak Federal Yürütme Kurulunu kurduktan sonra çıkmak zorundadır.

2. Cumhurbaşkanının Federal Yürütme Kurulunu toplantıya çağırma ve kararlarının uygulanmasını erteleme hakkı

216. maddeye göre, Cumhurbaşkanı Federal Yürütme Kurulunu toplantıya çağırabilir ve bazı sorunları toplantılarının gündemine ekleyebilir. Katıldığı toplantılara kendisi başkanlık eder. 1953

anayasal yasasınca kendisine tanınan, Federal Yürütme Kurulunca yapılan ve uygun bulmadığı «yönetmeliklerin ve genel önemdeki öteki düzenleyici işlemlerin uygulanmasını erteleme» hakkını da korumaktadır. Böyle bir durumda, Cumhurbaşkanı; anlaşmazlığı hemen kendisi ile Federal Yürütme Kurulu arasında çıkacak bir anlaşmazlığı çözmek için tek yetkili olan, Federal Konseye götürmek-zorundadır (md. 218).

Cumhurbaşkanı önemli bir siyasal rol oynamayı sürdürmektedir. Federal Yürütme Kuruluyla olan ilişkilerinde, biraz önce saydığımız çeşitli yetkileri, Cumhurbaşkanının, yönetimin politikası ve genel yönelimine; yani Federal Yürütme Kurulunun elinde bulundurduğu tek alan olan hükümet etme yetkisine, etkili bir biçimde katılmasını sağlar. Yeni Anayasa, gerçekten, 1953 anayasal yasmca yapılan ayırımı benimsedi: yürütme yetkisi içinde hükümet etme ve yönetim ayırımı (41). Federal Yürütme Kurulu Meclisin «yürütme organı» olduğundan ve ona çok sıkı bağımlılığı yüzünden, siyasal olarak yönetimi yürüten gerçekte Federal Yürütme Kurulu aracılığıyla Meclis olmaktadır. Demekki Cumhurbaşkanı hükümet etme yetkisini doğrudan doğruya Meclisle paylaşmaktadır.

Böylece, Cumhurbaşkanı ile Federal Yürütme Kurulu başkanının yetkilerinin, Cumhurbaşkanına belli bir siyasal bağımsızlık sağlayarak, ayrılması; Cumhurbaşkanının hükümet etme eylemi alanındaki iktidarının güçlendirilmesi sonucunu doğurmaktadır. Aynı sonuca, Cumhurbaşkanının kişisel hakları incelendiğinde de varılır.

B. Cumhurbaşkanının siyasal yetkileri

Cumhurbaşkanı, eskiden olduğu gibi, Federal Meclisce dört yıl için seçilmektedir (md. 220 ve 221). Meclis önünde siyasal olarak sorumludur (md. 219). Bu yüzden, 1963 Anayasası Cumhurbaşkanının Meclisce görevden uzaklaştırılabileceğini açıkça öngörmekteyse de, Meclisin onu her zaman görevden uzaklaştırabileceği düşünülebilir (42). Fakat Cumhurbaşkanı eskiden olduğu gi-

- (41) Bu konuda bkz.: M.H. FABRE, «Les nouveaux principes titistes du droit public», S. 232-233.
(42) Madde 164: «Meclisin doğrudan ve tekeline olan hakları: 5° Cumhurbaşkanını seçmek...».

bi Parlamenteoya bağımlı bir durumda bulunuyorsa da, günümüzde, Cumhurbaşkanlığı kurumu organik larak Parlametodan daha iyi ayrılmıştır. Milletvekilleri arasında seçilen Cumhurbaşkanı, 1953 anayasal yasasına göre, milletvekili niteliğini korumaktaydı. 1963 Anayasası tersini öngörmektedir. 219. maddenin 3. fıkrası şöyledir: «Cumhurbaşkanı milletvekilleri arasında seçilmişse milletvekilliği niteliği sona erer». Yeni Anayasaca yaratılan Cumhurbaşkanı yardımcısı için durum aynı değildir. 223. madde, federal milletvekilleri arasında seçilen Cumhurbaşkanı yardımcısının milletvekilliği niteliğini koruyacağını öngörmektedir.

Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının Meclise karşı organik bağımsızlığı, iktidarlarının azaltılması sonucunu doğurmamaktadır. Tersine, yeni haklar tanınmaktadır. 222. maddeye göre, «Cumhurbaşkanı, Meclise iç ve dış politikanın durumuna ve sorunlarına ilişkin bilgiler verir; Meclisten bazı sorunları incelemesini ve bazı kararları kabul etmesini isteyebilir». 217/5. madde, eskiden Federal Yürütme Kurulunun elinde olan, af hakkını tanımaktadır. Fakat, gerçekten siyasal olan ve Cumhurbaşkanına önemli bir özerklik sağlayan asıl yetkileri üç tanedir. İlk ikisi, göreceğimiz gibi, yeni değildir. Yalnız üçüncü yetki 1953 anayasal yasasına göre Cumhurbaşkanının değil Federal Yürütme Kurulunun yetkisiydi.

1. Cumhurbaşkanı dış politikayı yürütür.

Anayasal olarak, Cumhurbaşkanı Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyetinin büyükelçilerini ve tam yetkili orta elçilerini kararnameyle atar ve görevlerinden uzaklaştırır. Yabancı Devlet temsilcilerinin güven ve geri çağırılma mektuplarını kabul eder. Uluslararası antlaşmaları onaylar (md. 217/3).

Gerçekte, Yugoslav dış politikasını yöneten ve Yugoslav Devleti adına dış egemenlik yetkilerini kullanan kişi, 14 Ocak 1953'den beri Cumhurbaşkanı olan Mareşal Tito'dur.

Madde 219: «O (Cumhurbaşkanı) Federal Meclis önünde sorumludur...». Oysa 13 ocak 1953 anayasal yasası görevden uzaklaştırma hakkını **iki kez** belirtiyordu, madde 15: «Federal Halk Meclisinin tekelinde olan haklar». 2° Cumhurbaşkanının seçimi ye **görevinden uzaklaştırılması...**. Madde 77: «Meclis bu sürenin bitiminden önce de Cumhurbaşkanını **görevinden uzaklaştırabilir**».

2. Cumhurbaşkanı Yugoslavya silâhlı kuvvetlerinin başkomutanıdır

215. maddede öngörülen bu görev yalnızca görünüşte kalmamaktadır; karşılığında gerçek yetkiler tanınmıştır. Cumhurbaşkanı, «Yuyoslav halk ordusuna komutanlık eder ve onu yönetir; ülkenin savunmasını sağlamak için genel planları ve hazırlık işlemlerini belirler» (md. 256/2). Uygulamada, bütün subayları atayan ve görevlerinden uzaklaştıran Cumhurbaşkanıdır. Askerî mahkeme başkan, yargıç ve jüri üyeleri ile askerî savcılarını da atar ve görevlerinden uzaklaştırır (md. 256/3).

Silahlı kuvvetlerin başkomutanlığı görevinden dolayı (43), Cumhurbaşkanı, Ulusal Savunma Kuruluna başkanlık eder. Üyeleri Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Federal Konseyce atanan ve görevlerinden uzaklaştırılan bu kurul, «ulusal savunmanın gereksinimlerini karşılamak için ülkenin güçlerini ve kaynaklarını örgütlemeye ve harekete geçirmeye özen gösterir» (md. 257).

3. Olağanüstü durumlarda ve savaş durumunda Cumhurbaşkanı'nın yetkileri

1953 anayasal yasası, seferberlik ilan etme, silahlı saldırı durumunda savaş durumu ve savaş tehlikesinde sıkı yönetim ilânı yetkisini Federal Yürütme Kuruluna tanımaktaydı. Sıkı yönetim, savaş durumu ya da seferberlik süresi boyunca, Federal Yürütme Kurulu yasa gücünde yönetmelik çıkarmağa yetkiliydi (44). Bütün bu yetkiler bugün Cumhurbaşkanı'nın elindedir. Federal Meclis toplanma olanaksızlığı içinde olduğu zaman savaş durumu ilân eder (md. 217/6) ve savaş durumu ya da «hemen savaş tehlikesi gösteren bir durumda», Federal Yürütme Kurulunun önerisi üzerine, Federal Meclisin yetki alanına giren konularda, yasa gücünde yönetmelik çıkarma hakkına sahiptir. Böyle bir durumda, Meclis toplanma olanağı bulur bulmaz, Cumhurbaşkanı çıkardığı yönetmelikleri onun onayına sunmak zorundadır.

Cumhurbaşkanı, yalnızca yasa alanına giren konularda yönetmelik çıkararak düzenleyici işlemler yapmak hakkına sahip değildir. Çünkü, yeni Anayasa, «savaş durumu süresinde çıkarılacak yasa gücünde bir **yönetmeliğin**; savaş durumu süresince ve ulusal

(43) Başkomutan, Cumhurbaşkanı'nın önerisi üzerine Federal Meclisçe atanan ve görevinden uzaklaştırılan bir yedeğe sahip olabilir.

(44) 13 ocak 1953 anayasası yasanın 79-4^o maddesi.

savunma gerektiriyorsa, bazı yurttaş hak ve özgürlükleri, kendi kendini yönetim örgütlerinin hakları, yönetsel ve siyasal-yürütme organlarının iktidar ve bileşimiyle ilgili Yugoslavya Anayasası hükümlerini askıya alabileceğini» öngörmektedir (md. 217/son fıkra) . Savaş durumunda ya da olağanüstü durumlarda Cumhurbaşkanı bütün iktidarları - kurucu iktidar, yasama ve yürütme (siyasal yürütme-yönetsel yürütme) iktidarları - elinde toplamaktadır.

Meclisten ve Federal Yürütme Kurulundan organik olarak ayrı olan, özerk haklar niteliğindeki önemli siyasal yetkilerin sahibi bulunan Cumhurbaşkanı, Federal Meclisin basit bir yürütme organı olarak düşünülemez.

Artık, gerçek bir iktidar durumundadır: yasama iktidarından ayrı bir yürütme iktidarı.

* *
*

Yugoslavya'nın, Devlet iktidarının marksist birliğine ikili karşı çıkışı nasıl açıklanabilir? Fabre, 1959'dan beri ve marksist açıdan, 1953 anayasal yasaınca yapılan kuvvetler ayırımını (o dönemde var olan kurulu iktidarlar ayırımını) açıklamaktadır. Fabre'a göre, marksist bir Devlette iktidarlar birliği bazı koşulların yanıtıdır ya da, başka bir deyimle, sosyo-ekonomik alt yapının niteliklerinin gereğidir. Yugoslavya'nın, 1953'de kurulu iktidarların ayırımına dönmesinin nedeni, marksist öğreti düzeyinde mantıklı olarak, 1948'den beri izlenen ve ekonomik çelişkilerin doğurucusu «ekonomik çokluk» deneyidir. 1948'den sonra toprağın toplumsallaştırılmasını durdurarak Yugoslavya «en azından tarım kesiminde bir çeşit ekonomik çokluk» a döndü. Bu durum, Yugoslavya'yı hukuk alanında «iktidarların belirli bir çokluğu»nu kabule zorladı. Yugoslavya'nın 1953 anayasal yasasıyla kurulu iktidarların sınırlı bir ayırımını, Fabre'ın gözünde, haklı çıkararak, ekonomide bir özel kesimin, özellikle tarım kesiminde özel mülkiyetin varlığıdır (45).

Bu açıklama günümüzde de geçerlidir; çünkü 1953 anayasal yasası gibi 1963 Anayasası da özel mülkiyeti güvence altına almış-

(45) Bkz.: M.H. FABRE, «L'unité du pouvoir d'Etat dans les démocraties populaires et en Yougoslavie», s. 93 ve 97-99.

tır (46) ve tarım kesiminde özel işletme çoğunluktadır. Fakat, eğer kamu mülkiyeti ile özel mülkiyetin birlikte var oluşunun sonucu olan ekonomik çelişkilerin kendi kendine hukuk alanına ulaşan belli kurumsal yansımasının varlığı tanınırsa, Yugoslavya'da yürütme iktidarının doğumunun Özel mülkiyetin, özel mülk sahibi bir sınıfın varlığına bağlı olduğunu kabul etmek gerekir. Oysa, Yugoslavya'da yürütme iktidarı Cumhurbaşkanlığı ile iç içedir. Bu kurumun yaratılmasından beri sahibi ise, aynı zamanda komünistler Ligi Merkez Komitesinin genel sekreteri olan, Mareşal Tito'dur. Komünistler Liginin başkanı ise, bizce, küçük özel mülk sahiplerini temsil edemez.

Öyleyse, Yuvoslavların, bükülmez Anayasa biçimini benimseyerek, sosyalist demokrasinin üzerine dayandığı temel ilkeleri bir daha doğrulamak istediklerini neden kabul etmemeli? Yeni Anayasanın yapıcılarını yapıtlarını «yurttaş ve üreticinin hak ve ödevlerini» belirleyen bir işçi Şartı olarak gördüklerinden, onu bir yandan, usul düzeyinde sıradan yasalardan ayırmayı; öte yandan, yasaların Anayasaya üstünlüğünün denetimi aracılığıyla ona saygı sağlamayı istemeleri doğaldır. Hukuksal denetimin bu yayılışı rejimin gelişme çizgisi içindedir. Daha 1952'de federal yasa koyucu yönetimi bu denetime bağlı kılmıştı (47). Günümüzde yürütme iktidarının gerçek sahibi olan Cumhurbaşkanının yetkilerinin ve öneminin güçlendirilmesi, teknik nedenlerle ve öznel düşüncelerle açıklanabilir. Bazı Devlet görevlerinin, özellikle uluslararası görevlerin, tek bir kişi tarafından bir kişiler topluluğundan daha iyi yapılacağı kuşkusuzdur. Bu açıdan, uluslararası bunalım ya da savaş durumu anlarında, 1963 Anayasasınca Cumhurbaşkanı yararına yapılan iktidar aktarımı özgüldür. Öznel düşünceler, cumhurbaşkanlığında ölçülerine uygun bir kurum bulan Mareşal Tito'nun çok önemli kişiliğiyle ilgilidir.

Düşüncelerimizde yanılmıyorsak, Yugoslav komünistleri özellikle ulusal sorunlarına çözüm ararken marksist şemaların tutsağı kalmama isteğini bir kez daha tanıtlamış olmaktadırlar.

(46) Madde 21/2: «Aile başına en fazla 10 hektar ekilebilir toprağın mülkiyet hakkı çiftçilere tanınmıştır». Ayrıca madde 22/2'ye bak.

(47) Yönetmelik uyumsuzluk kurumunu kuran 10 nisan 1952 tarihli federal yasa için bk.: A. HOLLEAUX, a.g.y., ss. 231-233.