

172849

RUSYA FEDERASYONU SİYASAL SİSTEMİ

İlker Gökhan ŞEN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Eskişehir 2003

AKTİF
172849

RUSYA FEDERASYONU SİYASAL SİSTEMİ

İlker Gökhan ŞEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Erdal ONAR

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Ağustos 2003

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

RUSYA FEDERASYONU SİYASAL SİSTEMİ

İlker Gökhan ŞEN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 2003

Danışman: Doç. Dr. Erdal ONAR

Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi olarak adlandırılan bu çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın genel çerçevesini, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra Rusya'da gerçekleşen anayasa yapımı ve 1993 tarihli Rus anayasasının öngördüğü hükümet sistemi oluşturmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; genel olarak, hükümet sistemlerinin tanımı ve özellikleri belirlenmiş ve hükümet sistemlerinin siyasal yaşama etkileri ile ilgili literatürdeki tartışmalar aktarılmıştır.

İkinci bölümde; SSCB'nin kurulmasından önceki dönemde Rus siyasal yaşamına etki eden olaylar tarihi açıdan incelenmiş; SSCB'nin kurulmasından sonraki dönemde ise Sovyet anayasalarının öngördüğü devlet biçimi ve siyasal organlar ele alınmış ve siyasi uygulamalara ayrı bir başlık altında değinilmiş, Glastnost ve Perestroyka dönemlerinin hükümet sistemine ve siyasi uygulamalara etkileri ve SSCB'nin yıkılması da incelendikten sonra son olarak Rusya Federasyonu'ndaki SSCB sonrası kısa Komünist dönemdeki hükümet sistemi ve anayasa yapım süreci ele alınmıştır.

Çalışmanın son ve temel kısmını oluşturan üçüncü bölümde ise, şu an yürürlükte olan 1993 tarihli Rusya Federasyonu anayasasının öngördüğü üzere; Rusya Federasyonu federal yapısı yasama ve yürütme organlarının yapıları, yetkileri ve birbirleriyle olan ilişkileri incelenmiş. Anayasal düzenlemelerin siyasal yaşama etkileri ise siyasi partiler, somut olaylar, anayasa mahkemesi kararları ışığında değerlendirilmeye çalışılmıştır.

ABSTRACT

THE POLITICAL SYSTEM OF RUSSIAN FEDERATION

İlker Gökhan ŞEN

Department of Public Law

Anadolu University Institute of Social Sciences, August 2003

Advisor: Assoc. Prof. Dr. Erdal ONAR

This LLM dissertation, which consists of three chapters, is a research about constitutional design and its political outcomes in Post-Communist Russia; therefore the constitution making in Russian Federation after the collapse of Soviet Union and the government type that the 1993 constitution creates, constitutes the framework of this study.

In the first chapter; the typology of the government types are examined and the arguments concerning the political outcomes of the constitutional and institutional choices, concerning the government types, from the literature are quoted.

The second chapter includes; the examination of, the events that are considered to be milestones in the Russian political history, political system of USSR in theory and practice, the period of Glastnost and Prestroika and the collapse of Soviet Union from the point of constitutional and political changes. Also in this chapter; the constitutional making in the Russian Federation in the two year period of Post-Soviet Communist Russia is studied with its legal and political aspects.

Finally in the third chapter; the contemporary federal structure and the government type as prescribed by the Russian Constitution in force, is examined both in theory and practice. Hence, this chapter comprises; Concept of Russian Federalism; central-provincial relations, the structures and the constitutional powers of the legislative and executive organs, executive-legislative relations, party system, and overall description of the Russian Political System.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

İlker Gökhan Şen'in Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi başlıklı tezi 27 Ağustos 2003... tarihinde; aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalında Yüksek Lisans Tez olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı)

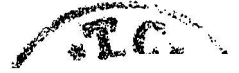
: Doç. Dr. Erdal Onar

Üye

: Prof. Dr. Akar ÖCAL

Üye

: Prof. Dr. Turan YILDIRIM



KISALTMALAR LİSTESİ

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Aşağı.	: Aşağıda
Bkz.	: Bakınız
Ed.	: Derleyen
HVK	: Halk Vekilleri Kongresi
Ibid.	: Aynı
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
LDPR	: Rusya Liberal Demokrat Partisi
md.	: Madde
Op.cit.	: Adı Geçen Eser; Makale
RFKP	: Rusya Federasyonu Komünist Partisi
s.	: Sayfa
SBKP	: Sovyetler Birliği Komünist Partisi
SGB	: Sağ Güçler Birliği
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
Yuk.	: Yukarıda

İÇİNDEKİLER

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ	i
ABSTRACT	ii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iii
ÖZGEÇMİŞ	iv
KISALTMALAR LİSTESİ	v
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. PARLAMENTER SİSTEM.....	6
1.1. Özellikleri	7
1.1.1. Yürütme Organının Yapısı: İki Başlı Yönetim.....	7
1.1.2. Yürütme Organının Oluşumu	8
1.1.3. Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu	9
1.1.4. Yürütme Organının Parlamentoyu Feshi	10
2. BAŞKANLIK SİSTEMİ	10
2.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri (ABD Örneği)	12
2.1.1. Yasama Organı (Kongre)	12
2.1.2. Yürütme Organı (Başkan).....	13
2.1.2.1. Yürütme Organının (Başkan) Seçimi.....	13
2.1.2.2. Yürütme Organının Yapısı.....	14
2.1.3. Başkan ve Kongre Arasındaki İlişkiler	15
2.1.3.1. Başkanın Kongreye Karşı Siyasi Sorumsuzluğu	15
2.1.3.2 Başkanın Cezai Sorumluluğu(Impeachment).....	15
2.1.3.3. Başkanın Meclisi Fesih Yetkisi.....	16
2.1.4. Başkanın Görev ve Yetkileri	16
2.1.4.1. Atama ve Görevden Alma Yetkisi.....	16
2.1.4.2. Başkanın Dışişleri İle İlgili Yetkileri.....	17
2.1.4.2.1. Uluslararası Anlaşmalar Yapma Yetkisi	17
2.1.4.2.2. Diğer Yetkiler	18
2.1.4.3. Başkanın Yasama İle İlgili Yetkileri	18
2.1.4.3.1. Veto Yetkisi.....	18
2.1.4.3.1.1. Kısmi Veto(Partial Veto) veya Madde Vetosu (Item Veto) 19	
2.1.4.3.2. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	19
3. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ.....	20
4. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	27
4.1. Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem.....	27
4.1.1. İstikrarlı Başkanlık Sistemi ve İstikrarsız Parlamenter Sistem.....	27
4.1.1.1. Başkanlık Sisteminin Katılığı; Parlamenter Sistemin Esnekliği....	28
4.1.2. Başkanlık Sistemi Güçlü Bir Yönetim Yaratırken, Parlamenter Sistemin Güçsüz Bir Yönetim Yaratması.....	30

4.1.3. Başkanlık Sisteminin, Parlamenter Sisteme Göre Daha Demokratik Bir Niteliğe Sahip Olması.....	34
4.2.Yarı Başkanlık Sistemi İle İlgili Tartışmalar.....	35

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHİ GELİŞİM

1. SSCB’NİN KURULMASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM.....	37
2. SSCB DÖNEMİ	47
2.1. Devlet Biçimi: Sovyet Federalizmi	47
2.2. Federal Siyasi Kurumlar	49
2.2.1. Yüksek Sovyet (Sovyet Süpremi)	50
2.2.1.1. Milletvekillerinin Seçimi.....	50
2.2.1.2. Yüksek Sovyetin Yetkileri	51
2.2.2. Yüksek Sovyet Presidyumu	52
2.2.2.1.Yapısı.....	52
2.2.2.2. Görevleri	52
2.2.3. Bakanlar Konseyi.....	53
2.2.3.1. Yapısı.....	53
2.2.3.2. Görevleri	54
2.2.4. Sovyetler Birliği Komünist Partisi	55
2.2.4.1. Partiye Hakim Olan İlkeler.....	55
2.2.4.1.1. Demokratik Merkezizetçilik İlkesi.....	55
2.2.4.1.2. Kendi Kendini Eleştirme İlkesi	56
2.2.4.2. Parti Üyeliği	57
2.2.4.3. Parti Teşkilatı	58
2.2.4.3.1. Parti Kongresi.....	59
2.2.4.3.2. Merkez Komitesi.....	60
2.2.4.3.2.1. Politbüro	61
2.2.4.3.2.2. Sekreterlik.....	61
2.2.4.3.3. Merkez Kontrol Komisyonu ve Merkez Kontrol Komitesi.....	62
2.3. Siyasal Sistemin İşleyişi	62
2.4. SSCB’nin Son Dönemleri ve Dağılması.....	69
2.4.1. Gorbacov Döneminde SSCB’de Gerçekleştirilen Reformlar.....	69
2.4.1.1. Yürütme Organında Yapılan Değişikler.....	70
2.4.2. 19 Ağustos Darbesi ve SSCB’nin Dağılması	73
3. DEMOKRASİYE GEÇİŞ SÜRECİNDE RUSYA FEDERASYONU’NDA GERÇEKLEŞEN SİYASAL GELİŞMELER (1990-1993)	75
3.1. Yasama ve Yürütme Organı (Başkan ve Halk Vekilleri Kongresi ve Yüksek Sovyet.....	76
3.1.1. Yasama Organı	76
3.1.2. Başkanlık Kurumunun Oluşturulması	77
3.2. Yeni Anayasanın Yapımı(1993 Anayasası).....	78

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1993 ANAYASASI

1. ANAYASANIN İÇERİĞİ.....	87
2. DEVLET BİÇİMİ: RUSYA FEDERALİZMİ.....	87
3. HÜKÜMET SİSTEMİ.....	93
4. FEDERAL SİYASAL ORGANLAR.....	94
4.1. Federal Meclis.....	94
4.1.1. Federasyon Konseyi.....	95
4.1.1.1. Oluşumu.....	96
4.1.1.2. İç Yapısı ve Çalışma Usulleri.....	97
4.1.1.3. Tek Başına Kullandığı Görev ve Yetkileri.....	99
4.1.1.3.1. Ulusal Güvenlik ve Toprak Bütünlüğü İle İlgili Yetkiler.....	99
4.1.1.3.1.1. Başkanın Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlanına İlişkin Kararnamesini Onaylamak(md.102/1b).....	99
4.1.1.3.1.2. Rusya Federasyonu Unsurlarının Sınır Değişikliklerini Onaylamak(md.102/1a).....	99
4.1.1.3.1.3. Silahlı Kuvvetlerin Yabancı Ülkeye Gönderilmesi Kararı(md.102/1d).....	100
4.1.1.3.2. Yüksek Derecedeki Kamu Görevlilerin Atanması İle İlgili Yetkiler.....	100
4.1.2. Devlet Duması.....	101
4.1.2.1. Milletvekillerinin Seçimi.....	101
4.1.2.2. İç Yapısı ve Çalışma Usulleri.....	102
4.1.2.2.1. Duma Konseyi.....	102
4.1.2.2.2. Komiteler ve Komisyonlar.....	102
4.1.2.2.2.1. Komitelerin Oluşumu.....	103
4.1.2.2.2.2. Komitelerin Görevleri.....	105
4.1.2.2.3. Siyasi Partiler ve Milletvekili Grupları.....	106
4.1.2.2.3.1. Tarihi Gelişim.....	106
4.1.2.2.3.2. Rusya'daki Siyasi Partilerin Siyasal Görüşlerine Göre Sınıflandırılması:.....	106
4.1.2.2.3.3. Siyasi Partilerin Siyasal Sistem İçindeki Rollerini.....	108
4.1.2.2.3.4. Rusya'da Siyasi Parti Sistemi ve Parti İstikrarı.....	111
4.1.2.3. Tek Başına Kullandığı Görev ve Yetkiler.....	116
4.1.2.3.1. Hükümetin Denetlenmesine İlişkin Yetkiler.....	116
4.1.2.3.1.1. Başkanın Atadığı Başbakanı Onaylama Yetkisi (md.103/1-111).....	116
4.1.2.3.1.2. Hükümeti Düşürme Yetkisi(Gensoru).....	117
4.1.2.3.1.3. Soru :Hükümet Saatleri.....	118
4.1.2.3.2. Atama Yetkileri.....	118
4.1.2.3.3. Genel Af (Amnesty) Çıkarma Yetkisi.....	119
4.1.3. Federal Meclisin Ortak Yetkileri.....	119
4.1.3.1. Savunma ve Güvenlikle İlgili Yetkiler.....	119
4.1.3.2. Uluslararası İlişkiler.....	119
4.1.3.3. Yasama Yetkileri.....	120
4.1.3.3.1. Yasa Yapımı.....	120

4.1.3.3.1.1 Yasa Teklifinde Bulunmaya Yetkili Organ ve Kişiler.....	120
4.1.3.3.1.2. Yasa Yapım Usulü	121
4.1.3.3.1.2.1. Tasarının Duma Tarafından Görüşülmesi	121
4.1.3.3.1.2.2. Federasyon Konseyinin Duma Tarafından Kabul Edilen Tasarıyı Görüşmesi.....	122
4.1.3.3.1.2.3. Uzlaştırma Komisyonları	123
4.1.3.3.1.2.4. Dumanın, Federasyon Konseyinin Reddettiği Tasarıyı İkinci Kez Görüşmesi	123
4.1.3.3.1.2.5. Dumanın Başkanın Veto Ettiği Tasarıları Bir Daha Görüşmesi	124
4.1.3.3.2. Anayasa Değişiklikleri	125
4.1.3.3.2.1. Anayasa Değişikliği Tasarısı Sunabilecek Olanlar	125
4.1.3.3.2.2. Anayasa Değişiklik Tasarılarının Kabul Edilmesi	125
4.1.3.3.2.2.1. Genel Kural	125
4.1.3.3.2.2.2. İstisnalar	125
4.1.3.4. Yürütmenin Denetimi İle İlgili Yetkiler.....	126
4.1.3.4.1. Parlamento Denetimleri	126
4.1.3.4.2. Impeachment	127
4.1.3.4.2.1. Impeachment Usulü.....	127
4.1.3.4.2.2. Rusya’da Yeltsin’e Karşı Girişilen Impeachment Denemeleri	128
4.1.3.4.2.3. Rusya’da Impeachment: Genel Değerlendirme	131
4.2. Yürütme Organı: Başkan ve Hükümet	135
4.2.1. Başkan	135
4.2.1.1. Göreve Gelmesi.....	135
4.2.1.1.1. Seçilme Şartları.....	135
4.2.1.1.2. Seçimler.....	136
4.2.1.1.3. Göreve Başlama	138
4.2.1.2. Başkanın Sorumluluğu	138
4.2.1.3. Başkanlık Görevinin Sona Ermesi	138
4.2.1.4. Başkanlık Teşkilatı ve Başkana Bağlı Diğer Kurumlar	139
4.2.1.5. Başkanın Yetkileri	140
4.2.1.5.1. Atama Yetkileri	140
4.2.1.5.1.1. Hükümeti Atama ve Görevden Alma Yetkisi.....	140
4.2.1.5.1.2. Yargıyla İlgili Atama Yetkileri	140
4.2.1.5.1.3. Diğer Atama Yetkileri	141
4.2.1.5.2. Başkomutanlık Yetkisi	141
4.2.1.5.3. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Yetkileri	142
4.2.1.5.4. Uluslararası Anlaşmalar Yapma Yetkisi	144
4.2.1.5.5. Yasama İle İlgili Yetkiler	145
4.2.1.5.5.1. Fesih Yetkisi.....	145
4.2.1.5.5.2. Dumaya Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi.....	149
4.2.1.5.5.3. Veto Yetkisi.....	151
4.2.1.5.5.4. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	153
4.2.1.5.5.4.1. Kararname Çıkarma Yetkisi (Ukazy)	153
4.2.1.5.5.4.2. İdari Emir Çıkarma Yetkisi (Rasporiazheniia).....	160
4.2.1.5.5.5. Referandum Yetkisi.....	160
4.2.1.5.5.6. Anayasa Mahkemesine Başvurma Yetkisi.....	161

4.2.1.5.5.7. Başkanın Federal Meclisle İlişkileri: Kuvvetler Ayrılığı .	161
4.2.1.5.6. Başkanın Diğer Yetkileri	167
4.2.1.6. Başkanın Federal Unsurlarla Olan İlişkileri	168
4.2.1.6.1. Yeltsin Dönemi.....	168
4.2.1.6.2. Putin Dönemi	170
4.2.1.6.2.1. Federal Bölgelerin Oluşturulması ve Başkanlık Temsilcilerinin Statülerinin Yeniden Düzenlenmesi	171
4.2.1.6.2.2. Federal Müdahale (Federal Intervention)	174
4.2.1.6.2.2.1. Unsurların Yasama Organlarının Feshedilmesi.....	176
4.2.1.6.2.2.2. Unsurların Yürütme Organlarının Başındaki Kişilerin Görevden Alınması	176
4.2.2. Hükümet.....	177
4.2.2.1. Yapısı.....	177
4.2.2.2. Yetkileri.....	178
4.2.2.3. Başkanın Başbakan İle İlişkileri	179
SONUÇ.....	184
KAYNAKÇA.....	189

GİRİŞ

Demokrasi, günümüzde tüm insanlığın ortak paydası ve adeta kutsallık atfettiği bir kavram durumuna gelmiş ve bugün geline nokta, demokrasinin iyi mi yoksa kötü mü olduğı tartışmaları artık çok gerilerde kalmıştır. Demokrasi bağlamında yapıla gelen tartışmalar da artık istikrarlı bir demokrasinin oluşturulabilmesi bakımından, anayasaların taşıması lazım gelen ruh ve kurallar ile devlet yapısı ve hükümet sistemlerinin ne olması gerektiği gibi sorular temelinde sürerken; sorgulanması ve tartışmaları artık çözüme ulaşmış olan demokrasi ve onun olmazsa olmaz unsurları ise evrensel anlamda kabul görmüş kavramlar olarak tartışmalar üstü bir konuma yükselmişlerdir.

Locke ve Montesquieu tarafından temelleri atılarak, teorisi geliştirilen kuvvetler ayrılığı ilkesi demokrasinin bu temel unsurlarından birini teşkil etmekte; yasama ve yürütme organlarının ayrı ellerde toplanması ve bunun beraberinde yasama ile yürütme arasındaki ilişkilerin anayasal düzenlemeleri hükümet sistemlerini oluşturmaktadır. Ancak, pek tabii ki sadece anayasal ve kurumsal tercihlerin bir ülkenin demokratikleşmesinde tek başına etkili ve yeterli olduğunu söylemek oldukça hatalı bir yaklaşım olacaktır. Demokratikleşme kavramının, kültür, ekonomi, sosyal şartlar ve tarihi gerçeklik ve gelenekler gibi, demokrasinin bir coğrafyada sağlıklı bir biçimde işlemesi ve gelişme göstermesi bakımından hayati önem taşıyan pek çok unsurla bir arada düşünülmesi gerekmektedir.

Dünya çapında 90'lı yıllarda hızlanan demokratikleşme süreci, başkanlık, parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinden hangisinin demokrasiyi sağlamak anlamında daha elverişli bir hükümet sistemi olduğı tartışmalarını da beraberinde getirmiş, değişik ülkeler tarafından tercih edilen anayasal düzenlemeler, kurumlar ve seçim sistemleri inceleme ve tartışma konusu haline almıştır.

Bu küresel anlamdaki demokratikleşme sürecine bakıldığında, geçtiğimiz yüzyılın, dünya üzerindeki bir çok devlet açısından önemli ve köklü gelişmelere sahne olduğı

görülmektedir. 19 ve 20. yüzyılda, ülkelerin dönem dönem gruplar halinde bu demokratikleşme sürecine girmeleri Huntington tarafından “demokratikleşme dalgası” olarak adlandırılmaktadır. 1974 yılında başlayıp 90’lı yılların sonuna kadar süren son dalga, yani “demokratikleşmenin üçüncü dalgası” ile diktatörlükle yönetilen Güney Avrupa ülkeleri ve nihayet Sovyetler Birliği ve Doğu Bloku’nun çökmesiyle de Doğu Avrupa ülkelerinin demokrasiye geçişleriyle devam eden bu dönem, Avrupa devletlerinin topyekün demokratikleşmesine sahne olmuştur.¹ Avrupa kıtasında Komünizm sonrası döneme bakıldığında, yıkılan rejimden arta kalan ülkelerin hemen hemen hepsinin kısa bir süre içerisinde demokrasi anlamında Batı Avrupa standartlarını yakaladıkları dikkati çekmekte, bununla birlikte, ne yazık ki Yugoslavya’nın halefleri olan Sırbistan, Bosna-Hersek ve Hırvatistan gibi ülkelerde ise etnik çatışmaların şiddetli bir biçimde baş gösterdikleri ve bu ülkelerde halen belli bir istikrar tablosunun oluşmadığı gözlenmektedir.

Diğer taraftan her ne kadar bir takım sorunlar yaşanmakta ve aynı hızda bir ilerleme gözlenemese de dünyanın diğer coğrafyalarına bakıldığında pek çok ülkenin aynı süreci yaşamakta oldukları görülmektedir. 20. yüzyılın sonuna baktığımızda Latin Amerika’daki bir çok ülkenin demokrasiye geçtikleri gözlenmektedir. Keza, dünyanın en yoksul ülkelerine ev sahipliği yapan Afrika kıtasına bakıldığında, pek çok ülkenin halen belli bir demokratikleşme sürecini yaşamakta olduğu gözlenmekte, 90’ların sonuna gelindiğinde, 80’li yıllarda sayıları yirmileri bulan askeri diktatörlüklerin yalnızca bir kaçının ayakta kalabildiği dikkati çekmekte, pek çok ülkede demokrasinin işler hale getirilmesi adına ciddi adımlar atıldığı görülmektedir. Genel anlamda olumsuz bir havanın egemen olduğu kıtadaki tüm bu gelişmeler ilgiyle izlenmektedir. Asya Kıtasında ise Nepal ve Hindistan, gibi pek çok ülkede halen oldukça istikrarlı bir demokratik yapı gözlenmektedir.

Buna karşılık Orta Asya’da ise demokrasi anlamında oldukça karanlık bir tablo göze çarpmaktadır. Türkistan’ın bir diktatörlük halini aldığı, diğer taraftan Azerbaycan, Özbekistan gibi ülkelerin ise demokratik yapılarını bir türlü istikrarlı hale getiremedikleri görülmektedir. Ancak, bir zamanlar dünyayı kasıp kavuran Cengiz

¹ Samuel P.Huntington, **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma Çeviren**: Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin yayınları,1996), s.1-22

Han'ın torunlarının bugün sessiz sedasız işleyen istikrarlı bir demokrasiyi yürütmekte olduğu Moğolistan, son derece olumlu bir örnek olarak dikkati çekmektedir.

Komünizmin sonrası ülkelere bakıldığında ülkeden ülkeye bir takım demokratik nitelik farklılıkları göze çarpmaktadır. Bu farklılıklar, ulusal bilincin gelişmesi, aydınlanma hareketi, komünizm öncesi demokratik deneyimlerin varlığı, belirli bir ekonomik altyapının mevcut olması ve sosyo-kültürel etkenlerle açıklanabilir. Bu yönden, komünizm sonrası ülkeler açısından, demokratik başarımlarındaki etkenlerin doğal olarak öncelikle anayasaların yapım sürecinde etkili olduğunu belirtmek gerekir. Bir çok Avrupa ülkesinin aksine, Rusya' da anayasa yapım sürecinin toplumsal uzlaşma yolu ile değil zorla gerçekleştirildiği gözlenmektedir. Bu farklılık anayasal düzenlemelere, dolayısıyla da devlet yönetimindeki yetki paylaşımına etki etmiştir. Aslında diğer Avrupa ülkelerinin Doğu Bloku'nun yıkılmasının ardından demokrasiye görece kolaylıkla geçebilmiş olmalarında, yukarıdaki etkenlerin yanı sıra, komünizmin, Sovyet ve Rus boyunduruğu ile eşanlı olarak görülmesi nedeni ile gelişen antipati de önemli bir etken olarak kendisini göstermektedir. Fakat Rusya için aynı durum söz konusu değildir. Çünkü, eski sistemin öznelere ve/veya yıkılan bir imparatorluğun egemen güçleri olan Ruslar, gerçekte Doğu Bloku'nun çökmesi ile aslında kendi egemenliklerini kaybetmişlerdir.

Bu durumun bir çok açılımı bulunmaktadır. Öncelikle, Sovyet döneminin bir takım kurumlarının ve tabii ki siyasi kültürünün Ruslara miras kalmış olması, ikinci olarak, Rusya'nın daha önce ciddi anlamda hiçbir demokratik deneyiminin bulunmaması ve son olarak da çok büyük bir ülke olan Rusya toprakları üzerinde Çeçenler örnek olduğu üzere bir takım farklı siyasal talepleri bulunan etnik grupların, bir tarafta hala Sovyet dönemine özlem duyan eski Sovyet elitinin ve diğer tarafta SSCB'nin dağılmasıyla zarar gören geniş bir halk kitlesinin bulunmakta oluşu ; anayasanın genel bir uzlaşma ile kabul edilebilmesine olanak vermemiştir. Bunun yerine, toplumun komünist, liberal, ayrılıkçı ve merkeziyetçi kanat gibi birbirinden farklı grupları karşılıklı münakaşaya girmiş, ancak bu süreç bir sonuca varılamaması nedeni ile ülke içerisinde en güçlü olanın hegemonyası ile sonuçlanmış ve Rusya'da Yeltsin dönemi başlamıştır. Böylelikle Rusya, günümüze kadar ideal bir demokrasi oluşturamamıştır. Hukuki düzenlemeler dışındaki etkenler, hem anayasanın yapılmasında, hem de kabul edilen

bu anayasanın uygulaması ve yorumlanmasında etkili olmuştur. Buna bağlı olarak da başkana üstünlük tanıyan bir hükümet sistemi ortaya çıkmıştır.

Bu tezde öncelikle, konumuz açısından taşıdığı önem nedeni ile hükümet sistemlerinin genel bir değerlendirilmesi ve tek başına hukuki düzenlemeler yeterli olmamakla birlikte, bu hükümet sistemlerinin demokratik başarımlara olan etkileri ele alınmaktadır. Devamında ise siyasal geçmişini ve kültürünü anlamak için tarihi süreçte Rusya' nın siyasal gelişimi incelenmiş, böylelikle okuyucunun Rusya'da bugün dahi etkilerini gösteren yönetici- halk ilişkisi, federalizm anlayışı, devlet ve egemenlik anlayışı, hukuk anlayışı ve yasama-yürütme ilişkilerini içeren siyasal kültürü hakkında fikir sahibi olması amaçlanmıştır. Yine okuyucunun konuya hakim olmasını sağlamak bakımından, tarihsel süreç bağlamında gerek 1993 Anayasasının, gerekse 1993 Anayasasının yapılma süreçleri ve anayasanın içeriğini etkileyen etkenler ele alınmaktadır. Konuyu incelerken de sosyolojik, tarihsel, ekonomik ve kültürel boyutları hakkında derin çözümler yapmak yerine sadece literatürde kabul edilen genel önermeleri aktarmakla yetinilmiştir.

Bu tezin temel amacı, Rusya Federasyonunun bugünkü anayasasının öngördüğü hükümet sistemi ve bunun yanında da siyasal kurumların anayasal konumları, yetkileri ve birbirleri ile olan ilişkilerinin incelenmesi ve bir değerlendirmesinin yapılmasıdır. Bu tezde, bir taraftan, anayasal düzenlemelerin öngördüğü hükümet sistemi ışığında yasama ve yürütme organlarının yapıları, yetkileri ve karşılıklı ilişkileri ele alınmış, diğer taraftan örnek somut olaylar da aktararak, bu düzenlemelerin uygulamada ne şekilde gerçekleştiği anlatılmıştır. Yine, anayasal düzenlemelerin yanı sıra parti sistemi de incelenmiş ve sonuç olarak çağdaş Rus hükümet sisteminin teorisi ve pratiği geniş bir biçimde ele alınmaya çalışılmıştır.

Knezlikten çarlığa, çarlık döneminden Lenin'in önderliğinde Bolşevik yönetimine taşınan Rusya'nın, SSCB'nin dağılması ile girmiş olduğu demokratikleşme süreci, tarihi başta olmak üzere, tüm kendine özgü koşullarının etkisi ile özgün bir gelişim içerisindedir. Yüzyıllar süren otokratik bir geleneğin ardından yaşanan bu süreç, dünyanın önemli bir çekim noktası olan bu coğrafyanın geliştirdiği ve geliştirmekte olduğu kurumlar ve ülkenin demokrasi adına kısa sayılabilecek tarihindeki siyasal pratikleri, bir taraftan bir çok ülke için ilgi odağı olurken, diğer taraftan hükümet sistemi

tartışmalarını zenginleştiren bir model olarak güncelliğini hukuki ve siyasal anlamda uzun süre devam ettireceğı benzetmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

HÜKÜMET SİSTEMLERİ

1. PARLAMENTER SİSTEM

Parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığına dayanan bir hükümet sistemidir. Yasama ve yürütme organlarının birbirlerinden mutlak bir biçimde bağımsız olmaması, parlamenter sistemdeki kuvvetler ayrılığının “yumuşak kuvvetler ayrılığı” olarak tanımlanmasına neden olmaktadır.² Parlamenter sistemlerde, yasama ile yürütme organları arasında karşılıklı bağımlılık, etkileşim ve işbirliği söz konusudur. Bu açıdan parlamenter sistemlere “kuvvetlerin işbirliği” sistemi de denilmektedir.³ En yalın tanımıyla parlamenter sistem, “yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi tipi” olarak tanımlanabilir.⁴ Sartori’ye göre ise parlamenter sistem, kuvvetler ayrılığına değil, “yasama ve yürütme arasındaki kuvvetler paylaşımına” dayanmaktadır.⁵ Görüldüğü gibi parlamenter sistemin ayırıcı özelliği, kendisini hükümetin oluşum biçiminde göstermektedir.

² Hüseyin Nail Kubalı, *Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler* (İstanbul : Kutulmuş Matbaası, 1971), s.371; Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası* (Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1989), s.44.

³ Kubalı, *Op.cit.*, s.371. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku: Genel Esaslar* (Yedinci Basım, İstanbul: Beta., 2001), s.402; Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku* (3. Bası, İstanbul: Sulhi Garan Matbaası Koll. Şti., 1975), s.188.

⁴ “Leon D. Epstein, “Parliamentary Government” David L. Sills, ed” Arend Lijphart, Çeviren: Ergun Özbudun, Ersin Onulduran, *Çağdaş Demokrasiler Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri*(Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını) s.44.’deki alıntı

⁵ Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar,Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Çeviren: Ergun Özbudun (Ankara: Yetkin Yayınları, 1997), s.137.

1.1. Özellikleri

1.1.1. Yürütme Organının Yapısı: İki Başlı Yönetim

Parlamente sistemlerde yürütme organı iki başlı bir yapı göstermektedir. Devlet başkanı yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturur.⁶ Parlamente Monarşilerde devlet başkanı veraset yoluyla başa gelirken, parlamente cumhuriyetlerde ise parlamento tarafından seçilir. Her iki durumda da devlet başkanı, (Cumhurbaşkanı veya Monark) siyasi açıdan parlamentoya karşı sorumsuzdur ve parlamento tarafından görevine son verilemez.⁷ Cezai açıdan ise parlamente monarşilerde devlet başkanının sorumsuzluğu mutlak nitelikte iken parlamente cumhuriyetlerde “vatan hainliği” sorumsuzluk ilkesinin tek istisnasını teşkil etmektedir.⁸ Devlet Başkanının siyasi sorumsuzluğu, onun yetkisizliğini de beraberinde getirir; çünkü kamu hukukunda yetki ve sorumluluk birbirine paraleldir. Bunun bir sonucu olarak, devlet başkanı yetkilerini başbakan veya bir bakanın imzasıyla kullanır. Bu kurala “karşı imza kuralı” denilmektedir. Böylece, devlet başkanının yaptığı işlemlerden başbakan veya ilgili bakan sorumlu olur.⁹ Devlet başkanının mutlak sorumsuzluğu, aynı zamanda onun siyasi anlamda mutlak tarafsızlığını da gerektirmektedir. Bunun sonucunda, parlamente sistemlerde devlet başkanı günlük politikaların dışında, tarafsız ve uzlaştırıcı bir hakem konumundadır.¹⁰

Parlamente sistemlerde yürütmenin yetkili ve sorumlu kanadını ise başbakan ve bakanlardan oluşan kabine veya hükümet oluşturmaktadır. Buradaki sorumluluk, esas itibari ile kabinenin parlamentoya karşı olan siyasal sorumluluğudur.¹¹ Yürütmeyle ilgili tüm yetkiler aslen bakanlar kurulunun elindedir. Bakanlar kurulunun görev ve yetkileri ülkenin genel siyasetinin belirlenmesi ve bunun uygulanmasını kapsamaktadır. Parlamente sistemlerde bakanlar kurulu, başkanlık sistemindeki başkanın aksine kolektif bir yapıdadır. Bu yapı içerisinde başbakanın konumu da literatürde, “eşitler arasında birinci” (primus inter pares) olarak tanımlanır. Ancak, başbakanın

⁶ Kubalı, *Op.cit.*, s.375; Tunaya, *Op.cit.*, s.190.

⁷ Turhan, *Op.cit.*, s.51.

⁸ Teziç, *Op.cit.*, s.404.

⁹ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku* (4. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları. 1995), s.302.

¹⁰ Kubalı, *Op.cit.*, s.376.

¹¹ Teziç, *Op.cit.*, s.407; Tunaya, *Op.cit.*, s.190-191.

parlamentodaki çoğunluk partisinin lideri olması gibi günümüz siyasal yaşamın getirdiği koşullar, başbakanı genel siyaseti belirleyen, bakanları seçen ve değiştirebilen hiyerarşik bir lider konumuna getirmiştir.¹²

Öte yandan Sartori ise bu siyasi gerçeklik karşısında başbakanla ilgili tek bir önermenin, parlamenter sistemin tüm uygulamalarını karşılamayacağından yola çıkarak, eşitler arasında birinci önermesine “eşitsizler üzerinde birinci” ve “eşitsizler arasında birinci” önermelerini de eklemiştir.¹³

1.1.2. Yürütme Organının Oluşumu

Yürütmenin sorumlu kanadı olan bakanlar kurulu, parlamento tarafından seçilir. Bu kural ve bakanlar kurulunun parlamentoya karşı sorumluluğu, parlamenter sistemin temel ayırt edici özellikleridir. Bununla birlikte, başbakanın seçilme yöntemi ülkeden ülkeye farklı özellikler gösterebilir. Örneğin, Almanya Japonya ve İrlanda’da başbakan parlamento tarafından doğrudan seçilir. Belçika ve İtalya’da ise kabineler, parlamentodaki görüşmeler ve en sonunda seçilen kişinin parlamentodaki güven oylaması sonunda seçilir. Britanya’da, kraliçe çoğunluk partisinin liderini başbakan olarak atar. Çok parti sistemlerinin çoğunda ise partiler arası pazarlıklarla oluşan kabineler, devlet başkanı tarafından atanır ve parlamento güvensizliğini belirtmediği sürece kabinenin parlamentonun güvenine sahip olduğu kabul edilir.¹⁴ Burada, devlet başkanının, başbakanı atama yetkisi aslında sadece biçimsel bir yetkidir; çünkü devlet başkanının görevlendirdiği kimsenin parlamentoda güven oyu alabilecek bir kimse olması gerekmektedir.¹⁵

Bakanlar Kurulu(Kabine), üyelerin (bakanların) başbakan tarafından parlamento üyeleri arasından seçilmesi sureti ile oluşturulur. Ancak, bakanların hepsinin parlamento

¹²Turhan, *Op.cit.*, s.53.

¹³Sartori, *Op.cit.*, s.139-140: Benzer Görüş İçin Bkz. Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.48. “Parlamenter sistemlerde başbakanın kabine içindeki durumu, mutlak üstünlükle diğer bakanlarla hemen hemen eşit bir statü arasında değişir.”

¹⁴Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.45. Ancak, İrlanda’nın -her ne kadar parlamenter sistem gibi işlese de- yarı başkanlık sistemine dahil edildiğini unutmamak gerekir.

¹⁵Teziç, *Op.cit.*, s.408.

üyeleri arasından seçilmesi kesin bir kural değildir. Bakanlar kurulu üyelerinin parlamento dışından atanmaları veya parlamento üyesi olmalarının yasaklanması gibi uygulamalar, bir hükümet sistemini parlamenter olmaktan çıkarmamaktadır. Çünkü önemli olan bakanların parlamentoya karşı sorumlu olmaları ve parlamentodaki tartışmalara katılabilmeleridir.¹⁶

1.1.3. Bakanlar Kurulunun Siyasi Sorumluluğu

Bakanlar kurulunun parlamentoya karşı olan siyasi sorumluluğu öncelikle hükümetin kuruluşunda kendini göstermektedir. Parlamenter sistemin hiçbir uygulamasında, hükümet parlamentonun onayı(güvenoyu) olmadan göreve gelemez. Bu, parlamenter sistemin olmazsa olmaz şartıdır.

Bakanlar kurulunun siyasi sorumluluğu bireysel ve kolektif olmak üzere iki türdür. Bireysel sorumluluk, tek bir bakanın hükümetin genel siyasetiyle ilgili olmayan veya genel siyaseti ile ilgili olsa bile kendi bakanlığıyla ilgili olan karar, önlem ve uygulamalarından dolayı parlamento karşısındaki sorumluluğudur. Bu durumda, bakanın parlamentoya karşı şahsen sorumluluğu söz konusu olup; parlamento, gensoru önergesi vererek sadece bu bakanın görevden çekilmesini sağlayabilir.¹⁷

Kollektif sorumluluk ise, hükümetin ortak politikasının sevk ve idaresinden parlamentonun hoşnut olmaması durumunda ortaya çıkar. Kollektif sorumluluk söz konusu olduğunda, artık tüm hükümetin görevden çekilmesi gündeme gelecektir. Hatta sorumluluğu meydana getiren karar veya eylem bir veya birkaç bakanla ilgili olsa bile bu durum değişmez.¹⁸

Kollektif sorumluluk, hükümetin dayanışma halinde olması ilkesiyle açıklanır. Buna göre bakan veya bakanlar bir kararın alındığı toplantıya katılmamış, hatta katılıp da imzalamamış olsa bile, o karardan tüm kabineyle birlikte sorumlu olur. Bir bakanın sorumluluktan kurtulmak için yapacağı tek şey istifa etmektir. Ayrıca, hükümetin ortak

¹⁶Turhan, *Op. cit.*, s.54-55.

¹⁷ Teziç, *Op.cit.*, s.409.

¹⁸ Kubalı, *Op.cit.*, s.377.

politikasını ancak tüm bakanların katılması ile ifade edebilmesi, kabine üyelerinin parlamento görüşmelerine katılma ve söz hakkına sahip olması, kabinenin türdeş bir yapıda olması yani aynı siyasi eğilim ve düşünceleri taşıyan kimselerden oluşması kolektif sorumluluğun sonuçlarıdır.¹⁹ Parlamenter sistemlerde bireysel sorumluluk çok fazla görülmez; hatta bir bakanın bireysel sorumluluğu söz konusu olduğunda başbakan, parlamentodan güvenoyu isteme yoluna giderek bireysel sorumluluğu, kolektif sorumluluğa da dönüştürebilir.²⁰

1.1.4. Yürütme Organının Parlamentosu Feshi

Fesih yetkisi, parlamenter sistemde parlamentonun kabineyi güvensizlik oyuyla düşürme yetkisinin mantıksal bir paraleli olarak kabul edilmektedir.²¹ Fesih yetkisi, parlamentonun hükümeti düşürme gücüne karşı bir denge oluşturarak, hükümetin parlamentoya tabi kılınmasını ve böylece sistemin, meclis hükümeti sistemine dönüşmesini engelleyen, parlamenter sistemin asli unsurlarından birini teşkil etmektedir.²² Vedel, fesih yetkisinin iki temel fonksiyonu olduğunu ileri sürmektedir : “Hükümet bunalımları çıkarma sevdalılarını vazgeçirmek(önleyici fonksiyon) ve hükümetle parlamento arasındaki uyuşmazlıkların çözülmesine imkan vermek (tedavi edici fonksiyon)”.²³

2. BAŞKANLIK SİSTEMİ

Başkanlık Sistemi, parlamenter sistem gibi kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanır. Ancak, parlamenter sistemden farklı olarak, başkanlık sisteminde kuvvetlerin “sert

¹⁹ İlhan Arsel, *Anayasa Hukuku (Demokrasi)* (2. Baskı. İstanbul: Sıralar Matbaası, 1968), s.217.

²⁰ Teziç, *Op.cit.*, s.410.

²¹ Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.47.

²² Alfred Stepan ve Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective.” *Failure of Presidential Democracy*. Ed.: Juan J.Linz ve Arturo Valenzuela (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994, ss.119-136.), s.120; Kubalı *Op.cit.*, s.380. Lijphart ise, fesih yetkisini parlamenter sistemin asli bir unsuru olarak görmemektedir. (Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.47.)

²³ Georges Vedel, “Temel Hukuki Seçenekler (Çeviren: Ergun Özbudun ve Levent Köker)”. BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı Konferansı(8-10 Ekim 1992), Ankara 1993, s.99.

ayrılığı” söz konusudur. Başkanlık sistemindeki sert kuvvetler ayrılığı, organların yapısında, fonksiyonlarında ve ilişkilerinde bağımsızlık olarak tanımlanır. Organların yapısındaki bağımsızlık yasama ve yürütme organlarının oluşma süreçlerinin birbirlerinden bağımsız olması anlamına gelir. Yasama ve yürütme organları halk oyu ile ayrı ayrı seçilir. Organların fonksiyonlarındaki bağımsızlık, organların kendi münhasır faaliyet alanları olduğu ve bir organın diğerinin faaliyetine karışmaması anlamına gelir. Organların ilişkilerindeki bağımsızlık, bir organın diğerini etkileme aracına sahip olmamasıdır. Yasama, yürütmeyi güvenoyu veya gensoruyla denetleyemeyeceği gibi yürütme de yasamayı feshedememektedir.²⁴

Ancak, başkanlık sistemindeki kuvvetler ayrılığı “mutlak kuvvetler ayrılığı” değildir. Başkanın veto yetkisi ve Kongrenin uluslararası anlaşmaları onaylama yetkisi gibi karşılıklı yetkiler, sistemin mutlak kuvvetler ayrılığı olmadığını bir göstergesidir. İşte, “her iki organın kendi varlıklarını tehlikeye atmadan kullanabildikleri karşılıklı denetleme mekanizmasına dengeler ve denetlemeler sistemi denilmektedir.”²⁵

Başkanlık sisteminin tanımında üç kriter temel alınmaktadır: 1) Başkanın halkoyuyla seçimi 2) Yürütme ve yasamanın karşılıklı bağımsızlıkları ve sabit görev süreleri 3) Tek kişilik yürütme²⁶ Shugart ve Carey bu üç kritere ek olarak, bir sistemin başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, başkanın anayasa tarafından belirlenen bir takım yasama yetkilerinin de bulunması gerektiğini belirtmektedir.²⁷

Başkanlık sisteminde, yürütmenin konumu bu sistemin temel yapısını oluşturmaktadır. Ayrıca uygulamada, başkanlık sistemi yürütmenin yasamaya karşı üstünlüğüne yol açmaktadır.²⁸ Başkanlık sisteminin kökeni ve yegane işleyen örneği ABD’dir. Latin Amerika ve bazı Afrika ülkelerinde de başkanlık sistemi vardır; ancak

²⁴Teziç, Op.cit., s.425.

²⁵ “Alexander Hamilton, The Federalist Papers, Ed.: Clinton Rossiter (New York: New American Library, 1961, No 51” Matthew Soberg Shugart ve John M. Carey, **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, s.19’deki alıntı.

²⁶ Lijphart, Çağdaş Demokrasiler..., s. 46-48; Sartori, Op.cit., s.115.

²⁷Ibid, s.19.

²⁸Teziç, Op.cit., s.423; Kubalı, Op.cit., s.370.

burada yürütmeye aşırı yetkiler verilerek başkanlık sisteminden sapma söz konusudur. Bu tip sapmalara “başkancı rejim” denilmektedir.²⁹

2.1. Başkanlık Sisteminin Özellikleri (ABD Örneği)

Az yukarıda da değinildiği üzere; başkanlık sisteminin kökeni ve günümüzdeki en istikrarlı örneği olması nedeni ile bu başlık altında ABD’ deki başkanlık sistemi incelenecektir.

ABD’ deki başkanlık sistemi yasama yetkisini elinde tutan Kongre ve yürütme yetkisini elinde tutan başkan olmak üzere; iki asli unsurdan oluşmaktadır. Sert kuvvetler ayrılığının bir sonucu olarak, her iki organ kendi yetki alanlarında diğer organdan bağımsız olarak çalışır. Başkanlık sisteminin işleyişini, sisteme adını veren başkanın yetkileri ve başkan ile Kongre arasındaki ilişkiler belirler. Bu yüzden, sistemi incelerken yürütmeye ağırlık verilerek, organların yapı ve yetkileri ile birbirleri arasındaki ilişkiler incelenecektir.

2.1.1. Yasama Organı (Kongre)

ABD’de Kongre Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşur. Kongrenin 538 üyesi vardır. 438 üye Temsilciler Meclisinde 100 üye de senatodadır.

İki yıllık bir süre için seçilen Temsilciler Meclisinde, her eyaletin nüfusu oranında üyesi vardır. Temsilci seçilmek için 25 yaşını doldurmuş olmak, en az yedi yıldan beri ABD vatandaşı olmak ve aday olduğu eyalette yerleşmiş olmak gerekir. Senato ise her eyaletten iki kişi temsil edilmek üzere altı yıllık bir süre için seçilir; ancak iki yılda bir üyelerin 1/3 ü yenilenir. Senato üyesi olabilmek için 30 yaşını doldurmuş olmak ve en az dokuz yıldan beri ABD vatandaşı olmak gerekir.

Yasama işlemleri kuvvetlerin sert ayrılığı ilkesine göre aslen Kongrenin yetkisindedir. Yasa yapma sürecinde, temsilciler meclisi ile senatonun yetkileri hemen

²⁹ Teziç, Op.cit., s.431.

hemen eşittir. Yalnız, Temsilciler Meclisi senatodan farklı olarak mali konularda yasa önerme yetkisine sahiptir.³⁰

2.1.2. Yürütme Organı (Başkan)

2.1.2.1. Yürütme Organının (Başkan) Seçimi

ABD’de başkan 4 yıllık bir süre için seçilir. 1947 yılına kadar anayasaya göre başkanlık seçimine katılmada bir sınır bulunmamaktayken, 1951’de yürürlüğe giren 22. Anayasa değişikliğinden itibaren bir kişi iki defadan fazla başkan seçilememektedir.³¹ Başkanlık seçimlerine aday olabilmek için ABD anayasası üç şart ön görmüştür: 1) Doğuştan ABD vatandaşı olmak 2) En az 35 yaşında olmak 3) ABD’ de en az 14 yıl ikamet etmiş olmak.³² ABD’ de başkan, bir seçim heyeti tarafından seçilmektedir(electoral college). Bu uygulamanın, başkanın halk tarafından seçilmesi ilkesine aykırılık teşkil ettiği düşünülebilir. Ancak, başkan için oy kullanmaktan başka hiçbir işlevi olmayan seçim heyetini, cumhurbaşkanını seçen parlamentoyla karıştırmamak gerekir. Gerçekten, bu yöntem başkanın doğrudan seçimini ön görmemektedir. Ancak, seçim heyetinin seçilme amacı, hakkında hiçbir tartışmaya girmeksizin, sadece kendi adayına oy vermekten ibaretse, bu yöntem halk oyunun tercihlerini tamamen yansıtmaktadır ; sadece doğrudan değildir.³³ ABD’de de durum tamamen bu şekildedir. Seçim heyetinin üyeleri(ikinci seçmenler), “emredici vekalet “ ilkesi uyarınca daha önceden destekledikleri aday için oy kullanırlar³⁴

Seçim, üç aşamada gerçekleştirilir. Birinci aşamada, her parti başkan adayını belirler. Bu aday, eğer seçilme yasağı yoksa genellikle parti lideridir. İkinci aşamada, başkan

³⁰ Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, *Türkiye’nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri* (1. Baskı, İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım., 1999), s.67-69.

³¹ Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler Çeviren: Teoman Tunçdoğan* (İstanbul: Sosyal Yayınlar,1986), s.95.

³² Tosun ve Tosun. *Op.cit.*, s.60.

³³ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.20. dipnot: 4.

³⁴ “Louis Favoreu ve diğerleri, *Droit Constitutionnel* (Paris: Dalloz 1998, 585” Kemal Gözler, *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi* (Bursa: Ekin Kitabevi, 2001), s.17’deki alıntı. “Aslında emredici vekalet ilkesi ikinci seçmenlerin istediği adaya oy vermesini hukuken engellememektedir. Ancak Amerikan tarihinde sadece on kadar ikinci seçmen bu ilkeyi ihlal etmiştir.” *Ibid*, s.17, dipnot 11.

seçecek ikinci seçmenlerin yani seçim heyetinin seçimi yapılır. İkinci seçmenler, her federe devletin Kongredeki üye sayısı(538) kadardır. Yukarıda belirtilen emredici vekalet ilkesinin sonucu olarak, bu aşamada artık kimin başkan olacağı belli olur. Üçüncü aşama ise ikinci seçmenlerin başkan seçimi için oy kullanmalarıdır. Başkan, ikinci aşamada belli olduğundan, bu aşama artık formaliteden ibarettir. Başkan, ikinci seçmenlerin mutlak çoğunluğuyla seçilir. Adaylardan herhangi birisi bu çoğunluğu sağlayamazsa, Temsilciler Meclisi en yüksek oy alan üç aday arasından başkanı seçer.

2.1.2.2. Yürütme Organının Yapısı

Başkanlık sisteminin temel ayırt edici özelliği olduğu üzere, yürütme organı tek kişiden oluşmaktadır.³⁵ Yürütme organı bünyesinde, başkan dışında bir takım siyasi aktörlerin bulunması, bu organın tek kişiden oluşma özelliğini hiç bir surette değiştirmez. Parlamenter sistemde, başbakanla diğer kabine üyeleri arasındaki iktidar paylaşımı ne şekilde olursa olsun; kararlar genel bir uzlaşma sonucu alınır. Ancak, başkanlık sistemindeki kabineler, başkanın sadece astı ve danışma organı niteliğindedirler. Ayrıca, kabine üyeleri dışındaki başkanlık teşkilatı çalışanları da genel olarak siyaset üreten bir kurum değil, başkanın direktiflerini aynen uygulayan sadık görevliler olarak kabul edilmektedir.³⁶ Tek kişilik yürütme organı ilkesinin bir sonucu olarak, ABD’de başkan hem devletin hem de hükümetin başıdır. Yetkilerini, doğrudan veya sekreter adı verilen yardımcılar eliyle kullanır. Bu sekreterlerin görevi, başkan tarafından belirlenen politikayı yürütmektir. Başkan ve sekreterler toplanarak karar alsalar bile alınan tüm kararlar başkanın isteği doğrultusundadır. Bu yüzden kabine toplantıları, az yukarıda belirtildiği gibi sadece danışma işlevi görürler³⁷

Başkan ile aynı zaman ve usulle seçilen başkan yardımcısının ise anayasada ön

³⁵ Arend Lijphart. “Presidentialism and Majoritarian Democracy Therotical Observations” **Failure Of Presidential Democracy** (ss.91-105.), s.93. Yazar, daha önceki bir çalışmasında tek kişilik yönetimin başkanlık sisteminin temel ayırt edici özelliği olmadığını belirtip örnek olarak Uruguay’daki “collegiado”yu örnek vermişti (Lijphart, **Çağdaş Demokrasiler...**, s.48.) ancak sonradan bu üçüncü zorunlu kıstası kabul etme gerekliliğini belirtip Uruguay daki yönetimi de melez tip olarak adlandırmıştır.(Lijphart, **Presidentialism...**, s.93.)

³⁶Eugene Huskey, **Presidential Power in Russia** (New York: M.E. Sharpe, Inc., 1999), s.43.

³⁷Teziç, **Op.cit.**, s.427.

görülen tek görevi Senato başkanlığıdır. Ancak, başkan yardımcısı Senatoda her zaman bulunamadığından, Senato kendisine geçici bir başkan seçer. Bunun dışında, başkan tarafından kendisine verilen, yabancı ülkelerle ilişkilerde temsil görevi de vardır. Ayrıca, başkanın ölümü, istifası veya görevlerini yerine getirmeyecek durumda olması hallerinde başkan yardımcısı başkanlık görevini üstlenir.³⁸

2.1.3. Başkan ve Kongre Arasındaki İlişkiler

2.1.3.1. Başkanın Kongreye Karşı Siyasi Sorumsuzluğu

Başkanın, Kongreye karşı herhangi bir siyasi sorumluluğunun bulunmaması da başkanlık sisteminin ayırt edici özelliklerindendir. Başkan, sabit bir süre için seçilir ve yasama organı tarafından güvensizlik oyuyla istifaya zorlanamaz.³⁹

2.1.3.2 Başkanın Cezai Sorumluluğu(Impeachment)

Kongrenin başkanı görevden uzaklaştırabilmek için sahip olduğu tek silah, *impeachment* yöntemidir.⁴⁰ Buna göre, başkan, ihanet, zimmet ve diğer ağır cürüm ve kabahatlerden dolayı suçlanır ve bunun sonucunda mahkum edilirse görevinden alınmış sayılır. Başkanın söz konusu suçlardan dolayı *impeachment* yolu ile Kongre tarafından görevinden alınması iki aşamada gerçekleştirilir : Öncelikle, başkan hakkında Temsilciler Meclisi tarafından suçlama kararı alınır. Temsilciler Meclisinin kararından sonra Başkan yargılanır. Yargılamayı yüksek mahkemenin başkanlığında Senato yapar ve toplantıya katılan üyelerin 2/3'ünün kararı ile başkan mahkum olur. Mahkumiyet kararı sonucunda başkan görevinden alınır. Amerika tarihinde *impeachment* yöntemi, 1868'de Johnson, 1975'de Nixon ve 1998'de Clinton'a karşı olmak üzere; üç kez işletilmiştir. Nixon, Temsilciler Meclisindeki suçlama aşamasında istifa etmiş, Johnson ve Clinton ise Temsilciler Meclisi tarafından suçlanmış, ancak Kongre tarafından

³⁸ Esat Çam, *Devlet Sistemleri* (İstanbul:Gür-Ay Matbaası, 1982), s.116.

³⁹ Lijhphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.45.

⁴⁰ *Ibid*, s.45.

suçsuz bulunmuşlardır.⁴¹

2.1.3.3. Başkanın Meclisi Fesih Yetkisi

ABD’de başkan Kongreyi feshedemez. Parlamenter sistemlerde, parlamentonun hükümeti düşürme yetkisinin paraleli, hükümetin parlamentoyu fesih yetkisi ise başkanlık sisteminde başkanın siyasal sorumsuzluğunun mantıksal paraleli başkanın Kongreyi feshedememesidir.

2.1.4. Başkanın Görev ve Yetkileri

2.1.4.1. Atama ve Görevden Alma Yetkisi

ABD’de bazı üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi başkana aittir. Ancak, bu atamaların Senato tarafından onaylanması gerekir. Bakanlar(sekreterler), elçiler ve yüksek rütbeli memurlar, Senatonun basit çoğunlukla alacağı karar ile görevlerine başlayabilirler.⁴² Bu kamu görevlileri arasında yüksek mahkeme hakimleri de vardır.⁴³ Ancak, Senatonun yetkisi sadece onaylama sınırları içinde kalmaktadır. Atama sürecini başlatan her zaman başkandır. Senato kendisi atama yapamaz ve başkanı boş bir göreve atama yapması için zorlayamaz.⁴⁴ Uygulamada Senato, genellikle başkanın atamalarını onaylamaktadır. Bunun sebebi başkanın genellikle Senatonun eğilimlerini dikkate almasıdır.⁴⁵

Başkanın atamalarının Senato tarafından onaylanması, yürütme alanında özellikle kabineyi oluşturan sekreterlerin atanmasında önem kazanmaktadır. Başkan, kabinesini kurarken Senatonun onayını almak zorundadır.

⁴¹ Gözler, *Op.cit.*, s.24-25.

⁴² Tosun ve Tosun, *Op.cit.*, s.69.

⁴³ Gözler, *Op.cit.*, s.32.

⁴⁴ Norman C. Thomas, Joseph A. Pika ve Richard A. Watson, *The Politics of the Presidency* (3. Baskı. Washington, D.C: Congressional Quarterly Inc., 1993), s.256.

⁴⁵ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.109.

Başkan, kabineyi oluştururken ve diğer önemli kamu görevlilerini atarken Senatonun onayını almak zorunda olmasına rağmen, bu kişileri tek başına görevden alabilmektedir. Aslında, bu konuda ABD anayasasında bir hüküm yoktur. Ancak, aksini düşünmek kabinenin Senatoya ve böylece Kongreye karşı sorumlu olduğu anlamına gelir. Bu da başkanlık sisteminin doğasına uymaz. Aynı şekilde, Kongre, kabine üyelerini bireysel veya kollektif gensoruyla düşüremeyecektir. Çünkü, böyle bir olasılık hem kabinenin sorumluluğunu başkandan Kongreye yönelterek hem de başkanın kabinesini yönlendirme inisiyatifini elinden alarak sert kuvvetler ayrılığı ve tek kişilik yürütme esaslarına aykırılık teşkil edecektir.

Başkanın azil yetkisiyle ilgili anayasal boşluk, ABD yüksek mahkemesinin çeşitli tarihlerde verdiği kararlarla doldurulmuştur. Bu kararlara göre; Başkan “yarı teşrii”(quasi legislative) ve “yarı yargısal” (quasi judicial) nitelikteki kurum çalışanlarının dışında olan ve saf yürütme fonksiyonu gören kurumlarda çalışanları görevden alabilecektir.⁴⁶

2.1.4.2. Başkanın Dışişleri İle İlgili Yetkileri

2.1.4.2.1. Uluslararası Anlaşmalar Yapma Yetkisi

ABD’de uluslararası anlaşmaları yapma yetkisi başkana aittir. Ancak, başkanın yaptığı anlaşmalar Senatonun üçte iki çoğunluğunun onayına tabidir. Bununla beraber, başkanın yapmış olduğu “yürütme anlaşmaları”(executive agreements) adı verilen bazı anlaşmalar Senatonun onayına tabi değildir. Fakat, bunun için ya başkanın anayasanın açıkça verdiği bir yetkiye dayanması, ya bu anlaşmanın daha önceden yapılan bir anlaşma tarafından öngörülmüş olması ya da önceden Kongrenin alınmış olması gerekmektedir.⁴⁷

⁴⁶ Thomas, Pika ve Watson, *Op.cit.*, s.257-258.

⁴⁷ Gözler, *Op.cit.*, s.30.

2.1.4.2.2. Diğer Yetkiler

Elçi ve diğer temsilcileri kabul etme, elçilerin ülkelerine dönmelerini isteme, bağımsızlığını ilan eden devletleri ve bir ülkede kurulan yeni bir rejimi tanıma yetkileri başkana aittir.⁴⁸ Ayrıca, silahlı kuvvetlerin başı sıfatıyla savaş ilan etme ve bir yere asker gönderme yetkisi de başkana aittir. Şu kadar ki, savaş ilanı için Kongrenin izni gerekmektedir.⁴⁹

2.1.4.3. Başkanın Yasama İle İlgili Yetkileri

Başkanlık sisteminin tanımı yaparken bu sistemin dengeler ve denetlemeler sistemi olduğu belirtilmişti. ABD’de dengeler ve denetlemeler sistemi çerçevesinde uluslararası anlaşmaların ve kamu görevlilerin atanmasının onaylanması gibi Kongrenin başkana karşı sahip olduğu yetkilere karşılık, başkanın da bir takım yasama yetkileri vardır(legislative powers).

2.1.4.3.1. Veto Yetkisi

ABD’de başkanın Kongreye karşı sahip olduğu en etkili araçlardan biri veto yetkisidir. Veto yetkisi, başkanın, kabul edilen bir yasa tasarısını Kongreye geri göndererek yasama faaliyetine engel olmasıdır.⁵⁰ Başkan, Kongre tarafından kendisine gönderilen yasa tasarısını 10 gün içinde kabul eder veya veto ederek gerekçesiyle birlikte geri gönderir. Tasarının kanunlaşabilmesi için, Kongrenin üçte iki çoğunluğunun kararı gerekir. Eğer, başkan 10 gün içinde geri gönderme işlemini yapmazsa tasarı imzalanmış sayılarak kendiliğinden kanunlaşır. Bir yasa tasarısı, Kongrenin toplantı döneminin bitiminden 10 gün önce başkana gelmiş ve başkan bu tasarıyı saklayıp imzalamamışsa, tasarı bir sonraki Kongre dönemine kalır. Buna “cep vetosu” (pocket veto) denir. Aynı yasa tasarısının bir sonraki Kongre döneminde yeniden gündeme gelmesinin ve görüşülmesinin çok zor olması nedeni ile başkanın, cep

⁴⁸ Ibid, s.31.

⁴⁹ Tosun ve Tosun. *Op.cit.*, s.65.

⁵⁰ Teziç, *Op.cit.*, s.430.

vetosu sayesinde yasa tasarısının Kongre tarafından yeniden kabul edilme riskini ortadan kaldırma imkanı vardır.⁵¹

2.1.4.3.1.1. Kısmi Veto(Partial Veto) veya Madde Vetosu (Item Veto)

Kısmi veto yetkisi, başkana önüne gelen bir yasa tasarısının istediği maddelerini onaylayarak istemediklerini kongreye geri gönderme imkanını vermektedir. Bu yetki başkana bir tasarının istemediği kısımlarını veto ederek tasarıyı kendi istekleri doğrultusunda şekillendirme imkanı vermektedir.⁵² ABD’de başkanın kısmi veto yetkisi kural olarak yoktur. Ancak özellikle bütçe ve federal harcamalar gibi konularda çıkan yasalarla ilgili olmak üzere başkanın kısmi veto yetkisinin olabileceği ileri sürülmüştür.⁵³ Bu bağlamda başkana kısmi veto yetkisi verilmesini savunanlar, genel olarak kamu yararını gözeten ancak içinde federal bütçeye bir takım gereksiz mali yükümlülükler getiren düzenlemeler bulunan yasa tasarılarının başkan tarafından ilgili hükümlerin elenerek bütçe açıklarını ve gereksiz yere iç ve dış borçlanmayı engelleme imkanı verdiğini ileri sürerken, karşıt görüşte olanlar ise kısmi veto yetkisinin başkanın yasa yapımında kongre karşısında aşırı bir şekilde üstün konuma getirdiğini ve kongreyi de başkana karşı bağımlı bir hale getirdiğini ileri sürmüşlerdir.⁵⁴ Nitekim 1996 tarihli Line Item Veto Act adlı bir yasa, başkana kongrenin kabul ettiği kredi artışlarını ve yeni masrafları ortadan kaldırma yetkisi vermiş ancak Yüksek Mahkeme 1998 tarihinde verdiği bir kararla bu yasanın anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir.⁵⁵

2.1.4.3.2. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Her ne kadar ABD Anayasasında başkanın kararname genel kişilik dışı kural koyma düzenlenmemiş olsa da ABD’de başkanın çıkardığı kararnamelerle

⁵¹ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.135.

⁵² *Ibid*, s.134.

⁵³ Gözler, *Op.cit.*, s.36.

⁵⁴ Nelson W. Polsby, “The Item Veto,” *New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution* (New York: Twentieth Century Fund, Inc., h1997). s.81-82.

⁵⁵ Gözler, *Op.cit.*, s.36.

düzenleyici işlem yapma yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir. “Executive Orders” adıyla çıkarılan bu kararnamelerin çıkarılması için kongrenin başkana yetki devrinde bulunmasına gerek yoktur. Yine çıkarılan bu kararnameler onaylanmak için kongreye sunulmazlar.⁵⁶ Hatta bu tip kararnamelerle bir kanunda değişiklik yapılabilmekte ve daha önce kanunla düzenlenmeyen alanlarda da düzenlemeler yapılabilmektedir.⁵⁷

3. YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemini akademik alanda ilk olarak tanımlayan ve bu rejimin babası sayılan Duverger, yarı başkanlık sistemini şu şekilde tanımlamıştır :⁵⁸

- 1)Cumhurbaşkanı genel oyla seçilir.
- 2) Oldukça geniş yetkilere sahiptir.
- 3) Bununla beraber karşısında parlamentonun kendilerine muhalefet etmediği sürece görevde kalabilen yürütme ve hükümet etme iktidarına sahip başbakan ve bakanlar vardır.

Duverger’e göre, yarı başkanlık sisteminin farklı uygulamaları vardır. Bu farklılıklar “anayasanın içeriği, gelenek ve koşulların birleşimi, parlamenter çoğunluğun oluşumu ve başkanın bu çoğunluk karşısındaki durumu” şeklindeki dört parametreden ileri gelmektedir. Bu parametrelerin ilk ikisi “dış parametreler” diğer ikisi ise “iç parametreler” olarak adlandırılmaktadır.⁵⁹

Duverger, 1980 tarihli çalışmasında yedi ülkenin yarı başkanlık sistemine dahil olduğunu belirtmiş ve bu ülkeleri, başkanlarının sahip olduğu yetkilere göre, “1) Sözde yetki sahibi başkan 2) Tam yetki sahibi başkan 3) Dengeli başkanlık hükümeti” olarak

⁵⁶ Ibid, s.39.

⁵⁷ “Louis Favoreu ve diğerleri, Droit Constitutionnel (Paris: Dalloz 1998, 585” Ibid, s.39’daki alıntı. Başkanın ayrıca kongre tarafından kendisine verilen düzenleme yetkisine dayanarak yaptığı düzenleyici işlemler de(Statutory Powers) vardır. (Ibid, s.40.)

⁵⁸ Murice Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Sistemi,” Çeviren: Mehmet Turhan. *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*. Ed.: Mehmet Turhan(Ankara:Gündoğan Yayınları, Tarihşiz, ss.68-97), s. 69.

⁵⁹ Ibid, s.84-97.

sınıflandırmıştır. Buna göre, Avusturya, İrlanda, İzlanda birinci gruba Fransa ikinci gruba Weimar Cumhuriyeti, Finlandiya ve Portekiz üçüncü gruba girmektedir.⁶⁰

Duverger'in çalışmasında vurguladığı önemli bir nokta, aynı sistem içinde birbirinden farklılık gösteren anayasal düzenlemelerin bulunduğu ve aynı anayasal düzenlemelere sahip ülkelerin yukarıda belirtilen parametreler çerçevesinde birbirinden farklı uygulamalar oluşturduğudur. Aslında bu tartışma dünya üzerindeki tüm siyasal sistemler için geçerli olabilir.

Örneğin, parlamenter sistemin uygulandığı ülkelerde farklı anayasal düzenlemeler olabilir ve/veya aynı anayasal düzenlemeler farklı ülkelerde farklı siyasal sonuçlar doğurabilir. Ancak, Duverger'in amacının yarı başkanlık sisteminin parlamenter sistem ve başkanlık sisteminden farklı, saf, kendine özgü üçüncü tip yeni bir hükümet sistemi olduğunu ispatlamak olduğu unutulmamalıdır. Nitekim, yarı başkanlık sistemi kavramına getirilen eleştiriler de çeşitlilik göstermektedir. Akademik çevrelerde bazı yazarlar, yarı başkanlık sistemini tamamen reddetmekte, bazıları yarı başkanlık sistemi terimini ve sistemin içeriğini (özellikle başkanın yetkilerini içeren unsuru) tartışmakta ve buna bağlı olarak da yarı başkanlık sistemi listesindeki ülkeler konusunda farklı görüşler ileri sürmektedirler. Robert Elgie, bu eleştirileri dört gruba ayırmıştır. Biz de esas olarak bu ayrımı takip edeceğiz.

Terime Getirilen Eleştiri : Yarı başkanlık sistemi kavramına getirilen yaygın eleştirilerden bir tanesi terimin kendisiyle ilgilidir. Bu açıdan yarı başkanlık sistemi adı altında tanımlanan sistem ayrı bir sistem olarak kabul edilmekte, ancak bu sistemin adlandırılması konusunda değişik görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuda iki ana görüş vardır: Birincisi yarı başkanlık sistemi teriminin yanlış olduğu, ikincisi ise yarı başkanlık sistemi teriminin doğru olmakla birlikte ona eşdeğer başka terimlerin de kullanılabileceği şeklindedir.⁶¹ Bu eleştirilerden ilkinde örnek; Shugart ve Carey' e göre "yarı başkanlık" terimi, başkanlık sisteminden, parlamenter sisteme uzanan sürekli bir çizgiyi(contunium) akla getirmektedir. Bu terim yerine yazarlar, başbakan-başkan ve başkan-parlamento terimlerinin daha uygun olacağı görüşündedirler. Ancak Sartori,

⁶⁰ Ibid, s.71-84.

⁶¹ Robert Elgie, "The Politics Of Semi Presidentialism," *Semi Presidentialism in Europe*.Ed.: Robert Elgie (Oxford: Oxford University Press, 1999, ss.1-21.), s.5.

yarı(semi) kelimesinin başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasındaki sürekli bir çizgi olduğu önermesine itiraz etmektedir. Çünkü, yazarın deyimiyle, “zaten o sürekli çizgi çılgınlığı iki bin yıldan beri süre gelmektedir”.⁶²

İkinci tip eleştiri ise Linz’ den gelmektedir. Linz’e göre bu sisteme “yarı-başkanlık” denilebileceği gibi “yarı-parlamenter” veya “Çift Kutuplu Yürütme Sistemleri” (bipolar executive systems) de denilebilir.⁶³

Duverger’ e göre “yarı başkanlık sistemi” terimi diğer terimlerle eş değer veya onlardan daha az uygunlukta değildir. Örneğin, yarı parlamenter değil de yarı başkanlık teriminin kullanılması, organların, meşruluklarını aldıkları kaynaklardan ileri gelmektedir. Çünkü, başkanlık sisteminde hem yasama hem de yürütme organlarının meşruluğu halk oyundan gelmektedir. Ancak, parlamenter sistemlerde meşruluğu halk oyundan gelen tek organ yasama organıdır. Yarı başkanlık sistemlerinde de çift meşruluk söz konusu olduğundan sistem bu şekilde adlandırılmalıdır.⁶⁴

Karma Sistem Eleştirisi: Bazı yazarlar, yarı başkanlık sisteminin karma bir sistem tipi olduğunu ve başkanlık veya parlamenter sistem gibi saf bir sistem olmadığını ileri sürmektedirler.⁶⁵ Yarı başkanlık sisteminin karma bir rejim olduğu düşüncesi en çok da sistemin prototipi sayılan Fransa’da yaygındır. Fransız doktrininin çoğunluğu, yarı başkanlık sistemini kendine has bir sistem olarak kabul etmemekte ve bu sistemi karma veya başkanlık veya parlamenter sistemin bir varyasyonu olarak görmektedir.⁶⁶ Örneğin Vedel, Fransız yarı başkanlık sistemini, parlamenter ve başkanlık sistemlerinin bir sentezi olarak görmemekte, fakat benzer bir şekilde yarı-başkanlık sistemini, başkanlık

⁶²Sartori, *Op.cit.*, s.180., dipnot:1.

⁶³ Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy Does It Make A Difference?,” *Failure Of Presidential Democracy* s.48. Yazar, aslında “Çift Kutuplu Yürütme Sistemi” teriminin daha uygun olacağını belirtmekte ancak bu konudaki başka dillere çevrilen ilk çalışmasında yarı başkanlık terimini kullandığı için artık bu terimi kullanmayı tercih ettiğini belirtmektedir. (*Ibid*, s.82., dipnot:64).

⁶⁴ “Maurice Duverger, Ed. Les Régimes Semi-Présidentiels (Paris: Presses Universitaires de France, 1986. s.8” Elgie, *The Politics of...*, s.5.’deki alıntı. Ayrıca Sartori, Başbakanın üstün olduğu rasyonelleştirilmiş parlamentarizm araçları, çoğunlukçu seçim sistemleri monolitik parlamenter çoğunluğun bulunduğu başbakanlık sistemleri için aynı zamanda “yarı parlamenter” terimini kullanmaktadır. (Sartori, *Op.cit.*, s.141 ve 179.)

⁶⁵Elgie, *The Politics of...*, s.6.

⁶⁶Alain Bockel, “Le régime semi-présidentiel, un régime spécifique?” Un Président Elu Par le Peuple. Une Bonne Solution? Kolokiyumu (21-22 Ekim 1999), İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2000, s.52.

ile parlamenter safhalar arasındaki sıra ile değişimin olduğu bir sistem olarak tanımlamaktadır.⁶⁷ Lijhphart, “Anayasada, başbakan ve başkanın beraber hükümet edeceği düzenlenerek, gerçek anlamda bir yarım başkanlık(half presidential) veya yarım parlamenter (half parliamentary) sistem” oluşturulabileceğini ifade etmekte, ancak dünya üzerinde bu tanıma uygun bir sistemin örneğinin olmadığını belirtmektedir. Duverger’in yarı-başkanlık olarak nitelendirdiği ülkelere gelince ise yazar, Avusturya, İzlanda, ve İrlanda her ne kadar başkan halk oyuyla seçilse bile başkan sembolik nitelikte olduğu için tartışmasız biçimde parlamenter sistemler olduğunu. Fransa’ nın hükümet sisteminin ise başkan, parlamentodaki çoğunluğa hakim olduğunda, başkanlık sistemi; aksi durumda yani kohabitasyon durumunda ise parlamenter sistem olarak sınıflandırılması gerektiğini ileri sürmektedir.⁶⁸

Başkanın Yetkileri Sorunu : Yarı-başkanlık sistemine dahil olduğu ileri sürülen ülkelerin, başkanın yetkilerini düzenleyen anayasal düzenlemelerde ve/veya bu yetkilerin siyasi pratikteki uygulamasında gösterdiği farklılıklar doktrinde hangi ülkelerin yarı-başkanlık sistemi kapsamında düşünüleceği konusunda birbirinden farklı görüşlerin ileri sürülmesine neden olmakta, hatta bazı yazarları farklı tanımlamalara yönlendirmektedir.

Esasen, eleştiriler “başkan bir takım önemli yetkilere sahiptir” önermesinin belirsizliğinden ileri gelmektedir. Her şeyden önce, “önemli yetkiler” kavramı belirsiz kalmakta; tanım konusunda öncel (apriori) bir önerme oluşturamamaktadır. Kaldı ki, önemli yetkilerin ne olduğu tek tek sayılsa bile, konunun subjektif niteliğinden dolayı bir belirsizliğin oluşacağı açıktır. Önemli yetkilerin neler olduğu konusunda bir uzlaşmaya varıldığı kabul edilse bile, bu anayasal düzenlemelerin uygulamada yol açacağı sonuçlar ülkeden ülkeye değişecek, anayasal düzenleme ile uygulama arasında bir uyumsuzluk meydana gelecektir. Nitekim, Duverger çalışmasında, yedi ülkenin başkanlarının anayasa tarafından düzenlenen yetkilerini, uygulamadaki yetkileriyle karşılaştırmıştır. Buna göre; İzlanda, anayasal yetkiler açısından ikinci sıradayken uygulamadaki yetkileri açısından yedinci sırada yer almış, buna karşılık Fransa ise tam tersine anayasadaki yetkiler açısından altıncı sıradayken, uygulamada birinci sırada yer

⁶⁷ “George Vedel, (Le monde, 19-20 Şubat” Duverger, *Yeni bir...*, s.96’daki alıntı.

⁶⁸Lijhphart, *Presidentialism...*, s.95.

almıştır.⁶⁹ Bu karmaşık durum karşısında kimi yazarlar alternatif tanımlar ileri sürmekte, bazı yazarlar ise yarı-başkanlık sistemine dahil olan ülkelerin listesini yeniden düzenlemeyi önermektedirler.

Shugart, Duverger'in yarı başkanlık sistemi olarak adlandırdığı sistemleri başkanın yetkilerine göre üçe bölerek sınıflandırmaktadır. Buna göre başbakan-başkan denilen tipte başkanın parlamentoyu fesih ve veto gibi yetkileri bulunmakta ancak parlamentonun güvenine sahip bir hükümeti görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Başkan-parlamentar sistem olarak adlandırdığı, sistemin ayırıcı özelliği ise başkanın başbakan veya diğer hükümet üyelerini kendi inisiyatifi ile görevden alabilmesidir. Shugart'ın ileri sürdüğü üçüncü tip hükümet sistemi ise başkanın sembolik yetkilere sahip olduğu "başkanlı parlamenter" sistem olarak adlandırılmaktadır.⁷⁰ Böylece, başbakan-başkan sisteminde başbakan, başkan-parlamentar sistemde ise başkan üstün durumdadır.⁷¹ Nogueira Alcalá ise başkanın anayasada düzenlenen yetkilerinin ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesi nedeni ile yarı-başkanlık sistemi yerine, "başkanın denetimindeki ikili yürütme" terimini öne sürmektedir.⁷² Cohendet ise ayrımını ülke siyasetinde söz sahibi kim ise ona göre yapmaktadır : Eğer, güç tek bir elde ise(bu başkan veya başbakan olabilir) "Tekçi-çift temsilli parlamenter rejim", eğer başkan ve başbakan birlikte hükümet ediyorsa "İkinci çift temsilli parlamenter rejim" söz konusu olur.⁷³

Yarı-başkanlık sistemi kavramını kabul eden çevrelerce, hangi ülkelerin yarı-başkanlık sistemine dahil olduğu konusu, yine başkanın yetkileri çerçevesinde tartışılmaktadır. Bu noktada göze çarpan ilk görüş, halk tarafından seçilmesine rağmen devlet başkanlarının sembolik yetkilere sahip olduğu Avusturya, İrlanda ve İzlanda'nın yarı-başkanlık sistemine dahil edilemeyeceğidir.⁷⁴ Bu noktadan itibaren devam eden

⁶⁹ Duverger, *Yeni bir...*, s.86.

⁷⁰ Matthew S. Shugart. "Of Presidents and Parliaments" *East European Constitutional Review*, 30-2 (Winter 1993), s.30.

⁷¹ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.23-24.

⁷² "Nogueira Alcalá, Humberto, El Regimen Semipresidencial. Una Nueva Forma de Gobierno Democrático ? (Santiago: Andante 1986, s.135" Elgie, *The Politics of...*, s.10'daki alıntı.

⁷³ "Marie-Anne Cohendet, La Cohabitation: Leçons d'une Expérience (Paris: Press Universitaires de France, 1993, s.77" *Ibid*, s.10'daki alıntı.

⁷⁴ Sartori, *Op.cit.*, s.167; Lijphart, *Presidentialism...*, s.95.

tartışma ise bir devlet başkanının sahip olduğu “oldukça önemli yetkiler” kavramının yazardan yazara göre değişmesinden dolayı, hangi ülkelerin yarı-başkanlık sistemine sahip olduğu noktasında toplanmaktadır. Belirtmek gerekir ki, bu konuda doktrinde bir görüş birliği yoktur.⁷⁵

Bu tartışmaların ortaya koyduğu üzere; yetki sorunundaki belirsizlik, gerek yarı-başkanlık sisteminin kendine has özelliklerinin ve gerekse genel geçer bir yarı-başkanlık sistemi ülkeler listesinin ortaya konulmasına imkan vermemektedir. Bu noktada öncelikle düşünülmesi gereken, devlet başkanının halk tarafından seçildiği bir ülkeyi, devlet başkanın yetkileri ne olursa olsun parlamenter sistemden ayırmak gerekliliğidir.⁷⁶ Bu ayrımı, ya Shugart’ın yaptığı gibi, farklı uygulamaları farklı terimlerle adlandırarak ya da yarı-başkanlık sistemini yeniden tanımlayarak yapmamız gerekmektedir. İlk seçeneğin çok fazla kavram kargaşasına yol açacağı açıktır. Buna karşılık bizim de katıldığımız ikinci seçenek ise tartışma konusu bütün ülkeleri kapsayacak bir biçimde yarı-başkanlık sisteminin tanımını yeniden yapmaktır. Elgie, Duverger’in tanımındaki başkanın yetkileri ile ilgili unsuru bir kenara atarak, halk tarafından seçilen devlet başkanının ve parlamentoya karşı sorumlu başbakan ve bakanlar kurulunun bulunduğu tüm sistemleri yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırmaktadır. Buna göre; siyasal aktörler arasındaki güçler dağılımına bakılmaksızın bir sistemi yukarıdaki iki şart gerçekleştiği ölçüde yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırmak mümkün olacaktır.⁷⁷ Çünkü, yetkileri ne olursa olsun bir devlet başkanın halk tarafından seçilmesi, ona siyasi bir meşruluk kazandıracak, başka bir deyişle onu siyasi bir taraf haline getirecektir. Böylece, parlamenter sistemdeki devlet başkanın tarafsızlığı ve siyasal sorumsuzluğu gibi temel özellikler ortadan kalkmış olacak, parlamenter sistemin devlet başkanına vermiş olduğu fesih, kararnameleri imzalama gibi karşı imzaya tabi bir çok yetki, halk tarafından seçilmiş olmanın getirmiş olduğu meşruiyetle veya bir sonraki seçimlerle ilgili kaygılar çerçevesinde siyasi saiklerle kullanılabilir. Bu noktada, tanımsal olarak yarı-başkanlık sistemine dahil olan, ancak parlamenter sistem gibi işleyen ülkelerle, tüm siyasetin devlet başkanı

⁷⁵ Elgie, *The Politics of...*, s.11.

⁷⁶ Erdal Onar, “Türkiye’nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine geçmesi düşünülmeli midir?” Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı (9-13 Ocak 2001) Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını, s.367

⁷⁷ Elgie, *The Politics of...*, s.13.

tarafından belirlendiği ülkeleri aynı sınıflandırmaya tabi tutmanın sakıncaları akla gelebilir. Avusturya, İrlanda, İzlanda gibi ülkelerin parlamenter sistem gibi işlediği az yukarıda belirtilmişti. Bu eski demokrasiler, gerçekten de tarihi süreçte parlamenter sistem gibi işlemiştir. Hatta, Portekiz'deki 1982 değişikliği ve Finlandiya'daki 2000 yılında yürürlüğe giren yeni anayasayla bu ülkelerdeki sistemler parlamenter sistem görüntüsü sergilemektedirler.⁷⁸ İstikrarlı demokrasiler için sınıflandırma sorunu pek de önemli olmayabilir; zira yıllarca parlamenter sistem şeklinde işleyen siyasal sistemleri yarı-başkanlık sistemi olarak sınıflandırmanın anlamsızlığı düşünülebilir. Ancak, parlamenter sistemlerde yürütmenin sorumsuz kanadı olan devlet başkanının sahip olduğu hükümeti kurma yetkisi verme, kararnameleri imzalama gibi kullanılmasının temel olarak karşı-imza kuralına tabi olduğu bir çok yetki, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi ve böylece demokratik meşruiyet kazanması durumunda siyasi tercihleri yansıtan bir nitelik taşıyacaktır. Ayrıca, devlet başkanlarının halk tarafından seçildiği, ancak parlamenter sistem gibi işleyen komünizm sonrası genç demokrasiler de vardır. Bulgaristan ve Slovenya bunlara örnek gösterilebilir. Daha genel bir bakışla, içinde Rusya'nın da bulunduğu komünizm sonrası bir çok ülke, devlet başkanın halk tarafından seçildiği ve bakanlar kurulunun parlamentodan doğduğu ve ona karşı sorumlu olduğu hükümet sistemini, yani bizim tanımımızla yarı-başkanlık sistemini seçmişlerdir. Bu ülkeler içerisinde, başkanın yetkileri açısından bir uçta Bulgaristan ve Slovenya' yı, başkanın yetkilerinin en fazla olduğu diğer bir uçta ise Rusya'yı gösterebiliriz.⁷⁹ Sonuçta, yeni demokrasilerin işleyişini ve siyasi aktörlerinin sistem içindeki rolünü doğru incelemek açısından, halk tarafından seçilmiş devlet başkanları bulunan tüm bu sistemleri yarı-başkanlık sistemi olarak adlandırmak gerektiği kanısındayız.

⁷⁸Onar, *Op.cit.*, s.371-372.

⁷⁹ Elgie, "Semi-Presidentialism and Comparative Constitutional Engineering" *Semi Presidentialism in Europe*. (ss.281-299), s.286.

4. HÜKÜMET SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

4.1. Başkanlık Sistemi ve Parlamenter Sistem

Daha etkin ve demokratik bir yönetimi gerçekleştirmek amacıyla ileri sürülen siyasi kurumlarla ilgili tartışmalar, başkanlık sistemi ve parlamenter sistem arasındaki tercihin getirebileceği sonuçlara ilişkindir. Buna göre her ne kadar Sartori'nin ileri sürdüğü gibi başkanlık ve parlamenter sistemleri birbirilerini dışlayacak bir biçimde tanımlamak siyasi uygulamalar açısından bir takım yanılsamalar oluştursa da⁸⁰ söz konusu sistemlerin olumlu ve olumsuz yanları ortak değişkenlerin hem kendi içinde hem de birbirlerine karşı zıt önermeler oluşturduğu da dikkatlerden kaçmamalıdır. Bu açıdan Uluşahin'in yapmış olduğu sınıflandırmaya uyularak söz konusu karşıt tezleri sınıflandırmadaki başkanlık sistemine atfedilen üç olumlu özelliğin bir taraftan parlamenter sistemin olumsuz özellikleri olması yüzünden tek bir başlık altında incelemek ve bu başlıkların altında da olumlulukları ve olumsuzlukları meydana getiren bileşenlerin bu tezleri nasıl tersine çevirdiğini incelemek gerekmektedir.⁸¹

4.1.1. İstikrarlı Başkanlık Sistemi ve İstikrarsız Parlamenter Sistem

Başkanlık sisteminin savunucularının bu sisteme atfettikleri olumlu özelliklerden biri, başkanlık sisteminin istikrarlı bir yönetim sağlamasıdır. Bu istikrarın kökeni, az yukarıda belirtilen ve ABD başkanlık sisteminin felsefi kökenini oluşturan dengeler ve denetlemeler sistemidir.⁸²

Başkanlık sisteminde, istikrarlı bir yönetim oluşturacağı ileri sürülen temel anayasal düzenleme ise başkanın belirli bir dönem için seçilmesi ve bu süre içerisinde *Impeachment* yöntemi dışında herhangi bir şekilde görevden alınamamasıdır. Böylelikle, sabit bir görev süresi verilmek sureti ile yürütmenin istikrarı sağlanmış olmaktadır. Buna karşılık, parlamenter sistemlerde -Birleşik Krallık'da ki gibi iki partili ve istikrarlı parti rejimlerinin bulunduğu parlamenter sistemler ayrık tutulmak kaydı ile-

⁸⁰ Sartori, *Op.cit.*, s.103.

⁸¹ Nur Uluşahin, *Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi* (Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.), s. 55-159.

⁸² *Ibid*, s.74.

çok partili parlamentolarda hükümetlerin sık sık düşürölme ihtimali kuvvet kazanmaktadır.⁸³

Bunun yanı sıra, başkanlık sisteminin siyasi bir sistemde sağlayacağı ileri sürülen istikrar olgusu ile ilgili olarak akla şu soru gelmektedir : İstikrar, demokratik ve etkin bir hükümet için tek başına yeterli midir?⁸⁴ Bu soruya, istikrarlı bir hükümet olgusu ile demokratik ve etkin bir hükümet olgusunun eşanlamlı olmadığı şeklinde cevap verilebilir. “İstikrar ve etkinlik farklı kavramlardır. İstikrarlı bir hükümetin etkili bir hükümet yaratacağı muhakkak olmadığı gibi, istikrarsız hükümetlerin verimsiz olacağı muhakkak değildir”⁸⁵

Bu konu ile ilgili bir diğer soru, parlamenter sistemin mutlak bir biçimde hükümet istikrarsızlığına mahkum olup, olmadığıdır.⁸⁶ Bu konuda Linz, parlamenter sistemlerde, hükümetlerdeki yüzeysel değişikliklere rağmen, iktidardaki partilerin sürekliliğini ve koalisyonların dayanıklı karakterlerini ileri sürmekte; ayrıca parti liderleri ile belli başlı bakanların sık sık değişen hükümetlere ve dolayısı ile parlamenter sisteminin istikrarsız ortamına rağmen görevde kalabildiklerini belirtmektedir.⁸⁷

4.1.1.1. Başkanlık Sisteminin Katılığı; Parlamenter Sistemin Esnekliği

İstikrar olgusunun temel unsuru olan “başkanın görev süresinin sabit olması”, başkanlık sistemini katı bir hale getirerek, rejim krizlerine neden olurken; parlamenter sistemleri ise esnek ve siyasal tikanıklıkların kolaylıkla giderilebildiği bir yapıya büründürmektedir. Linz, sabit görev süresini istikrar unsuru olarak ileri sürenlerin aksine; bu özelliğin, başkanlık sisteminin katılığına yol açtığını ileri sürmektedir.⁸⁸

⁸³ Lijhphart. *Çağdaş Demokrasiler...*, s.49.

⁸⁴ Uluşahin. *Op.cit.*, s.77. Aynı soru tersten sorularak, “istikrarsızlık, parlamenter bir sistemde, demokratik ve etkin bir hükümetin oluşmasını mutlaka engelleyecek midir ?” şeklinde de sorulabilir.

⁸⁵ *Ibid*, s.78.

⁸⁶ *Ibid*, s.77.

⁸⁷ Juan J.Linz, “Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri (Çeviren: Ergun Özbudun).” *Demokrasinin Küresel Yükselişi*. Ed.:Larry Diamond ve Marc F. Plattner (Ankara:Yetkin Yayınları, 1995, ss. 143-160). s.155.

⁸⁸ Linz, *Presidential or...*, s.8-9.

Katılık, başkanın yanı sıra, yasama organının, yürüme organı tarafından süresinden önce fesih yolu ile görevinden alınamamasını da içerir. Bu özelliği ile başkanlık sistemi, parlamenter sistemin, verimsiz ve kilitlenmiş yasama ve yürütme organlarının görevden uzaklaştırılabilmelerini sağlayan anayasal araçlarından yoksun olarak; siyasal sürecin en yakın seçimlere kadar donduğu bir sistemdir.⁸⁹ Değişen koşullar karşısında, başkanın ülke yönetiminde başarısızlığa uğraması da pekala mümkündür. Parlamenter sistemlerde, böyle bir durum karşısında başbakanın güvenoyu istemek sureti ile alınan bir kararı meşrulaştırabilmesi mümkünken, başkanlık sisteminde böyle bir imkan mevcut değildir.⁹⁰

Ayrıca, halkın ve/veya yasama organındaki çoğunluğun desteğini yitiren bir başkan, geri kalan görev süresinde hem etkinliğini hem de siyasal meşruluğunu yitirecektir. Kaldı ki, anayasal çözüm yollarının mevcut olmaması karşısında; yasama organında veya halkta oluşacak bir muhalefetin, siyasi tikanıklıkların giderilmesinde şiddet ve diğer anayasa dışı yollara başvurulmasına yol açabilme ihtimali de bulunmaktadır.⁹¹ Siyasi kutuplaşmanın anayasa dışı yollarla giderilmesinin önüne geçilebilmesi için akla gelen iki kurum; *Impeachment* ve istifadır. *Impeachment*, bir çok anayasada uygulamada kullanılması son derece güç bir biçimde düzenlemiş olması nedeni ile güvenoyu ve gensoruya nazaran çok daha kullanışsız bir yöntemdir. İstifa ise son kararı başkana bıraktığı için tedavi edici bir yöntem olmaktan hayli uzaktır. Bunun yanı sıra, - özellikle başkanın bir daha seçilme imkanının bulunmadığı sistemlerde- seçmenin desteğine güvenen bir başkan, bir sonraki seçimlere katılmak üzere istifa etmeye özendirilecek bir neden bulunmamaktadır. Öte yandan, başkan istifa etmeyi kabul etse bile seçmenleri ve taraftarları buna karşı çıkabilecek ve şiddet bu kez onların cephesinden gelebilecektir.⁹² Başkanın artarda seçilmesine konulan sınırlamaların bir diğer olumsuz etkisi ise yetenekli ve popüler bir başkanın görev süresi sona erdikten sonra yeniden göreve gelmesinin engellenmesi; tam tersi özelliklere sahip bir başkanın ise anayasada belirtilen süre boyunca görevde kalmakta zorlanmasıdır.⁹³

⁸⁹ Uluşahin, *Op.cit.*, s.93.

⁹⁰ Linz, *Presidential or....*, s.9.

⁹¹ *Ibid*, s.10.

⁹² *Ibid*, s.10.

⁹³ Uluşahin, *Op.cit.*, s.96.

Parlamentar sistemler ise başkanlık sistemin aksine, siyasal tıkanıklıkları giderici, esnek bir yapıya sahiptir. Parlamentar sistemde, yasama organının yürütme organını görev süresi bitmeden gensoru yolu ile düşürebilmesi; yürütme organının da yasama organını fesih yolu ile görevden alabilmesi; sistemin kilitlenmesini engelleyecektir. Bu bağlamda örneğin; Alman sistemindeki gibi rasyonalize edilmiş bir gensoru sistemi ve yürütme organına verilen fesih yetkisini içeren bir sistem, etkin ve demokratik bir yapıya sahip olabilir.⁹⁴

4.1.2. Başkanlık Sistemi Güçlü Bir Yönetim Yaratırken, Parlamentar Sistemin Güçsüz Bir Yönetim Yaratması

Başkanlık sisteminin güçlü bir yönetim sağlayacağına ilişkin iddia, başkanlık sisteminde yürütmenin tek elde toplanması, meşruluğunun kaynağını doğrudan halk oyundan alması ve az yukarıda da belirtilen sabit görev süresidir.⁹⁵ Başkanlık sistemine getirilen eleştirilerde; bu unsurların aslında güçlü bir yönetim değil, güçsüz veya otoriter bir yönetim yaratacağı ileri sürülmektedir.

Başkanı güçlendiren etkenlerden birisi olduğu ileri sürülen, halk oyu ile seçilme özelliği, aynı zamanda yasama organı için de geçerlidir. İşte bu karşılıklı, durum her iki organın da ayrı ayrı meşruluk iddiaları ileri sürmelerine yol açar.⁹⁶ Kongre ile karşı karşıya gelmesi ise Mainwaring' in deyimi ile başkan "oturan bir ördeğe" dönüştürecektir.⁹⁷ Başkanın yasama organına hakim olan parti dışındaki başka bir partiye mensup olması halinde, yasama organının desteğine sahip olmaması mantıki bir sonuçtur. Ancak, çoğu zaman aynı durum, başkanın yasama organına hakim olan bir partiye mensup olması durumunda da gerçekleşebilmektedir. Özellikle, başkanın artarda seçilmesinin yasaklandığı sistemlerde, yasama organı üyeleri her ne kadar aynı partiden de olsalar başkandan farklı olarak, bir sonraki seçimlerde de siyasi çıkarları olduğundan, başkanlık politikalarına karşı siyasi tavır geliştirebilirler.⁹⁸ Tüm bunların yanı sıra, çok

⁹⁴ Vedel, *Op.cit.*, s.97-98.

⁹⁵ Uluşahin, *Op.cit.*, s.105.

⁹⁶ *Ibid*, s.106.

⁹⁷ Tosun ve Tosun, *Op.cit.*, s.79. dipnot: 69.

⁹⁸ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.33-34.

partili başkanlık sistemlerinde, çifte meşruluk sorunun getirdiği yasama ve yürütme arasındaki siyasi kilitlenmeye ek olarak, aşırı bir ideolojik kutuplaşma olasılığı da gündeme gelmektedir.⁹⁹

Parlamente sistemlerinde ise başbakanın daha güçlü olduğu ileri sürülmektedir. Bir kere başbakan, parlamento içerisinde çıkması nedeni ile her zaman için yasama organının desteğine sahiptir. Ayrıca, parlamente sistemde, iktidar partilerinin üyeleri kendi hükümetlerine karşı verecekleri oylarla onun sonunu hazırlayabilirler. Dolayısı ile “milletvekilleri oylarını kullanırken sadece belirli bir hükümet tedbirinin kabulü veya reddini değil, aynı zamanda kendi partisinin iktidarda kalmaya devam edip etmeyeceğini de tayin etmektedir”.¹⁰⁰ Ancak, Linz’ in bu konuya ilişkin olarak koyduğu çekinceye de dikkat etmek gerekir : Başbakanın yasama organında mutlak bir çoğunluğa sahip olması, hükümetteki kolejyal havayı ve ortak sorumluluğu zayıflatabilmektedir.¹⁰¹ Çünkü, böyle bir durumda, mensup oldukları partinin yasama organında mutlak bir çoğunluğa sahip olması veya başka bir deyişle, tek parti iktidarının varlığı ve gensoru ile de hiçbir şekilde düşürülme ihtimalinin olmaması nedeni ile milletvekilleri oylarını kullanırken kendilerini daha özgür hissedebileceklerdir.¹⁰²

Başkanlık sisteminin güçlü yönetim oluşturacağına dair ileri sürülen unsurlara getirilen eleştirilerden bir diğeri, bu unsurların ve dolayısı ile başkanlık sisteminin “çoğunlukçu eğilimler” taşıdığıdır.¹⁰³ Bu çoğunlukçu eğilimlerden dolayı başkanlık sisteminde “kazananın her şeyi kazandığını”(Winner Takes All) ve bunun da siyasal mücadeleyi bir “elde var sıfır oyununa”(Zero Sum Game) dönüştürdüğünü ileri sürülmektedir. Sorun, başkanın seçilmesi ile ilgilidir. Başkanlık sisteminde, bir adayın yürütmenin tamamına hakim olabilmesi için seçimlerde nitelikli bir çoğunluk aranmaksızın en fazla oyu alması yeterliyken; parlamente sistemlerde, bir partinin tek

⁹⁹-Scott Mainwaring. Presidentialism, Multipartisim and Democracy: The Difficult Combination *Comparative Political Studies* (Cilt no 26, Sayı no 2: 198-228, 1993, s.212-213” Uluşahin. *Op.cit.*, s.113’deki alıntı.

¹⁰⁰ *Ibid*, s.121.

¹⁰¹ Linz, *Başkanlık Sisteminin...*, s.153-154.

¹⁰² Lijphart, *Çağdaş Demokrasiler...*, s.52.

¹⁰³ Uluşahin, *Op.cit.*, s.125

başına iktidar olabilmesi için, seçimlerde birinci olması yetmemekte, bunun yanı sıra meclisteki sandalyelerin yarısından fazlasına da sahip olması gerekmektedir.¹⁰⁴

Başkanlık sisteminde, seçimleri kaybeden adaylar, yeni hükümette ve yasama organında her hangi bir görev elde edemeyecekleri gibi, siyasi kariyerlerini de kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmaktadırlar.¹⁰⁵ Seçimde aldığı yenilgi sonunda bir aday, elde ettiği oy oranı ne olursa olsun bir sonraki başkanlık seçimi için uygun bir aday olarak kabul edilmemekte ve çoğu kez partisindeki liderlik konumunu yitirme tehlikesi ile de karşılaşabilmektedir.¹⁰⁶ Parlamenter sistemlerde ise bu durumun aksine, seçimlerde iktidar olamayan bir partinin lideri yasama organına girebilmekte ve ülke siyasetinde söz sahibi olabilmektedir. “Yani, parlamenter sistemlerde muhalefet siyasal süreci dışına itilmiş olmamaktadır”.¹⁰⁷

Az yukarıda belirtildiği gibi, Linz’e göre, sert disiplinli partilerin yasama organına mutlak bir biçimde hakim olduğu hallerde de başkanlık sisteminin bu özelliği söz konusu olabilmektedir. Ancak, yine de dikkate alınmalıdır ki yasama organına mutlak bir çoğunlukla hakim olan partilerin üyeleri, bu sefer başkanlık sisteminin diğer bir özelliğini göstererek kendi partisinin politikalarına karşıt tavırlar sergileyebilecek ve başbakanın muhalefet partilerinin yanında, kendi parti üyelerini de hoşnut etme zorunluluğu doğacaktır.¹⁰⁸

Bu eleştirilere Horowitz, başkanın yasama organına hakim olmadığı durumlarda, kazananın her şeyi kazanmış olmayacağını ileri sürmekte ve başkanın seçilmesinden ileri gelen çoğunlukçu eğilimlerin sorumluluğunu ise başkanlık sisteminin kendisinde değil, başkanın seçilmesinde uygulanan sistemde aramaktadır. Ancak, Uluşahin’in de belirttiği gibi asıl sorun, sistemin tek kişilik yürütme organı özelliğinden ileri gelmektedir. Çünkü, başkan olabilmek için ne kadar nitelikli bir oy çoğunluğu ön

¹⁰⁴ Uluşahin, *Op.cit.*, s.126.

¹⁰⁵ Linz, *Presidential or...*, s.14.

¹⁰⁶ Uluşahin, *Op.cit.*, s.126.

¹⁰⁷ *Ibid*, s.127.

¹⁰⁸ *Ibid*, s.128.

görülürse görülsün; seçilen başkan, yürütme organı için ön görülen farazi sandalyelerin %100'üne sahip olacaktır.¹⁰⁹

Bu başlık altında, başkanlık sistemine getirilen bir diğer eleştiri, “iktidarın kişiselleşmesi” sorunudur.¹¹⁰ Başkanın aldığı oy oranı ne olursa olsun, halk tarafından seçilmiş olması başkanda halkın tümünü temsil ettiği gibi yanlış bir kaniye yol açabilecektir. Bu kanının, başkanın kendi politikalarını milli iradenin bir yansıması olarak görmesine ve yasama organındaki muhalefeti dikkate almamasına yol açabilmesi mümkündür.¹¹¹ Bunun yanı sıra, devlet başkanlığı ile yürütme iktidarının aynı kurum ve kişide birleşmiş olması da iktidarın kişiselleşmesine çift yönlü bir etkide bulunabilmektedir. Buna göre, başkan bir taraftan politikalarını yürütürken devlet başkanlığı sıfatının kendisine tanıdığı “artı meşrulukla” yetkilerinin sınırlarını zorlayabilecek, diğer taraftan yetkisiz, sorumsuz ve tarafsız bir devlet başkanının yokluğu, sistemi parlamenter sistemlerde görülen, yasama ve yürütme arasındaki uzlaşmayı sağlayıcı bir kişinin varlığından yoksun bırakmaktadır.¹¹²

İktidarın kişiselleşmesi ve hatta otoriter bir yönetime dönüşmesi ile ilgili olarak, Latin Amerika ülkelerinde örnekleri görüldüğü üzere, başkanın artarda seçilmesinin mümkün olmadığı sistemlerde, başkanın politikalarını gerçekleştirebilmek için psikolojik bir baskı altında olması, “iyice düşünülmemiş kararlara, acele girişimlere, muhalefetin engellemelerine karşı öfke ve sabırsızlıklara yol açar”.¹¹³ Bu durum, başkanın anayasa dışı yollara başvurmasına yol açabilecektir. Ancak, Uluşahin’ in de belirttiği gibi buraya kadar değinilen çoğunlukçu özelliklerin otoriter bir yönetime yol açabilmesi, başkanın yasama ile ilgili birtakım önemli özelliklere sahip olması ile de yakından ilgilidir.¹¹⁴ Gerçekten, veto, yasa tasarısı sunma ve yetki devrine gerek olmaksızın doğrudan düzenleyici işlem yapabilme yetkileri olması durumunda başkan, sistemin kendisine sağladığı mutlak meşruluk ile bu yetkilerini sonuna kadar

¹⁰⁹ Ibid, s.130-131.

¹¹⁰ Ibid, s.135.

¹¹¹ Ibid, s.136.

¹¹² Linz, *Presidential or...*, s.26.

¹¹³ Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı* (Birinci Basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993), s.143.

¹¹⁴ Uluşahin, *Op.cit.*, s.139.

kullanabilecek, yasama gücünü, yasama organı ile uzlaşma gereği duymaksızın fiili olarak elinde tutabilecektir.

4.1.3. Başkanlık Sisteminin, Parlamenter Sisteme Göre Daha Demokratik Bir Niteliğe Sahip Olması¹¹⁵

Başkanlık sisteminin daha demokratik bir niteliğe sahip olması, sisteme atfedilen, belirlenebilirlik(Identifiability) ve hesap sorulabilirlik(accountability) gibi iki olumlu özellikten ileri gelmektedir.

Belirlenebilirlik; seçmenlerin, oylarını kime verdikleri, seçimlerin sonucunda kendilerini kimin yöneteceğini bilmeleridir. Siyasi partilerin ön plana çıktıkları parlamenter sistemlerde ise seçmenler kimin başkan olacağını kesin olarak bilemeyebilirler. Hatta çok partili sistemlerde, seçmenlerin, parlamentoda oluşabilecek parti çoğunluğu ve dolayısı ile olası bir koalisyonun ortaklarını bilmesine olanak yoktur. Ancak, bu görüşe tamamı ile karşı çıkan Linz, başkanlık sisteminde belirlenebilirliğin, parlamenter sistemlere göre çok daha az olduğunu ileri sürmektedir. Çünkü, bir başkan adayının mutlaka siyasi bir parti veya ideoloji ile bağı ya da siyasi bir geçmişi olmasına gerek yoktur. Bunun yanı sıra, seçmenlerin başkanın kabinesinde görev alacak kimseleri önceden bilebilmesi, parlamenter sistemlere göre daha düşük bir olasılıktır.¹¹⁶

Hesap sorulabilirlik ise seçmenin, yürütülen politikalardan kimin sorumlu olacağını bilebilmesidir. Başkanlık sistemlerinde, başkan, yürütülen politikalardan doğrudan ve kişisel olarak sorumludur. Parlamenter sistemlerde, başbakanın yanı sıra, diğer bakanlıklar ve hatta koalisyon ortağı partilerin de yürütülen politikaların öznesi olmasının aksine; başkanlık sistemlerinde, başkana bağlı bir kabinenin olmasına rağmen seçmenin doğrudan hesap soracağı tek kişi başkandır.¹¹⁷ Bu iddiaya getirilebilecek en tartışmasız eleştiri tabii ki yeniden başkan seçilme yasağının olduğu sistemlerde, hesap sormanın uygulamada imkansız olacağıdır.¹¹⁸ Bunun yanı sıra, kuvvetlerin sert ayrılığı

¹¹⁵ Ibid, s. 142.

¹¹⁶ Linz, *Presidential or...*, s. 10-11.

¹¹⁷ Ibid, s. 12.

¹¹⁸ Ibid, s. 12.

özelliği de başkanlık sisteminde hesap sorulabilirliği baltalar niteliktedir. Yeniden başkan seçilmesi mümkün olsa bile, görevdeki bir başkanın bir sonraki seçimlere yönelik olarak yönetimdeki başarısızlıklarından yasama organını sorumlu tutması pekala mümkündür.¹¹⁹

4.2.Yarı Başkanlık Sistemi İle İlgili Tartışmalar

Parlamente sistem ile başkanlık sistemi karşıtlık halinde tartışıldığı halde, yarı başkanlık sisteminin kendine özgü birtakım özellikleri, bu konunun ayrıca tartışılmasını gerektirmektedir. Ayrıca unutmamak gerekir ki bir yarı başkanlık sistemi, parlamente sisteme veya başkanlık sistemine yaklaştığı oranda, bu iki sistemin karşıtlıkları çerçevesinde tartışılabilmektedir. Ancak bu başlık altında yarı başkanlık sisteminin kendine özgü tartışmaları aktarılacaktır.

Bu sistemin taraftarlarından Duverger' e göre, yarı başkanlık sistemi, demokrasiye yeni geçen ülkeler için ideal bir yöntemdir.¹²⁰ Sartori ise bu sistemin, tıkanıklıkları önlemekte kendine has mekanizmalara sahip olduğunu; buna gerekçe olarak da yürütme iktidarının hem halk tarafından seçilen bir başkan hem de parlamentonun uzlaştığı bir kabine tarafından paylaşılmasının, yasama ile yürütme arasındaki siyasal kutuplaşmayı da parlamento içerisindeki siyasal kutuplaşmayı da engelleyeceği görüşünü ileri sürmektedir. İstikrarlı bir yarı başkanlık sisteminde, siyasal yarışmaya katılan bütün aktörler, sistemin sağladığı “esnek diyarşi” sayesinde, bazen başkanlık konumunu, bazen de başbakanlık veya kabine üyeliği konumunu elde ederek; hem sistem içerisinde marjinalize olmamakta, hem de yürütme organının güçlü kanadına geçebilmeyi umabilmektedirler.¹²¹

Yarı başkanlık sisteminin sahip olduğu olumsuz özelliklerin en önemlisi, biri seçmene diğeri ise parlamentoya karşı sorumluluğu olan başkan ve başbakandan oluşan ikili bir yapıyı öngörmesidir. Başkanlık sisteminde görülen, başkan ile yasama organı

¹¹⁹ *Ibid*, s.13.

¹²⁰ “Maurice Duverger, Le Régime Semi-Présidentiel *Dictionnaire Constitutionnel* sous la direction de Olivier Duhamel Yves Meny” Bockel *Op.cit.*, s. 55’deki alıntı

¹²¹ Sartori, *Op.cit.*, s.166.

arasındaki potansiyel siyasi kutuplaşmanın yarı başkanlık sisteminde oluşması, yürütmenin kendi içerisinde meydana gelecek bir çatışmaya dönüşebilecektir. Başkanın yasama organına hakim olması ve dolayısı ile başkan ile başbakanın aynı siyasi görüşlere sahip olmaları halinde, sistem sorunsuz olarak işleyebilecek; ancak, aksi durum yürütme organının bölünmesine, etkinlik ve istikrarın zarara uğramasına yol açacaktır. Bu sorunun kohabitasyon yolu ile giderilebileceği düşünülse bile bu mekanizmanın işleyebilmesinin büyük ölçüde uzlaşma kültürüne bağlı olduğu unutulmamalıdır. Çünkü, her ne kadar yarı başkanlık sistemlerinin başkanlık sistemleri kadar otoriter eğilimler taşımadığı düşünülse bile uzlaşma kültürünün eksikliği yönetimin kişiselleşmesi olasılığını arttırmaktadır.¹²²

Başkana, yasama organını feshetme ve başbakanı görevden alma gibi yetkiler verilmesinin her ne kadar tikanıklıkları önleyebileceği düşünülse de bu düzenlemeler kendi açılarından farklı tehlikeler içerebilmektedir. Örneğin, Shugart, “başkan-parlamente sistem” olarak adlandırdığı böyle bir sistemde, hükümet istikrarsızlıklarının ihtimal dahilinde olduğunu belirtmektedir. Çünkü, hem başkan ve hem de yasama organı, sürekli olarak hükümeti görevden almakla tehdit edebilecek ve artarda hükümet değişiklikleri meydana gelebilecektir.¹²³ Başkanın gücünün azaltılıp, başbakanın gücünün artırılması durumunda ise akla gelebilecek soru; yetkisiz bir başkanın halk tarafından seçilmesine niçin gerek duyulduğudur. Hatta, başkan, dar yetki alanına rağmen halk tarafından seçilmenin verdiği meşrulukla sürekli olarak ülke siyasetinde belirleyici olmak isteyecek, yetkilerini sonuna kadar kullanmak ve kimi zaman da yetki sınırlarını zorlamak isteyebilecektir.¹²⁴

¹²² Tosun ve Tosun. *Op.cit.*, s.115.

¹²³ Shugart. *Op.cit.*, s.30.

¹²⁴ Onar. *Op.cit.*, s.382.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHİ GELİŞİM

1. SSCB'NİN KURULMASINDAN ÖNCEKİ DÖNEM

Slav halklarının bugünkü Rusya toprakları üzerindeki varlıkları, M.Ö 1. yüzyıla kadar inmektedir. 11.yüzyıla değin, kasabalar ve başta Kiev, Smolensk ve Novgorod olmak üzere bazı sitelerden ibaret olan siyasi yapı, Novgorod prenslerinin Kiev'e yerleşerek egemenliklerini 11.yüzyıla kadar uzanan bir süreç içerisinde tüm Doğu Slavlarına kabul ettirmeleri ile Kiev Knezliğine dönüşmüş; uzun, çalkantılı ve istilalarla geçen bir dönemin ardından da Moskova Prenslığının hakimiyeti ile 15. yüzyıldan Bolşevik İhtilaline kadar devam edecek olan siyasi birlik tamamlanmıştır.¹²⁵

Siyasal birliğin bu toparlanma yıllarına damgasını vuran iki önemli olayın, Rusya'nın tarihi ve kültürünü olduğu kadar siyasi geleneklerini de derinden etkilediği görülmektedir : Rusya'nın Yunan-Ortodoks Mezhebine girmesi ve Moğol istilasası.¹²⁶

989 yılında Yunan Ortodoksluğunun kabulü ile Rus topraklarında yalnız Ortodoks kilisesinin dini inançları değil, aynı zamanda Bizans İmparatorluğunun siyasi görüşleri de son derece güçlü bir biçimde kendisini göstermeye başlamış; bunun sonucu olarak da Rus siyasi yaşamı ve kurumları, Çar Büyük Petro zamanına kadar, Roma ve Batı uygarlığının etkileri ve kamu hukuku alanındaki değişimlerine tamamen kapalı olarak gelişmiştir. Öte yandan, 13. yüzyıldan 15. yüzyıla kadar süren Moğol hakimiyeti ise Rus topraklarında merkeziyetçi yönetimin ilk temellerini atmıştır. Nitekim, 15. Yüzyılda topraklarından atmayı başardıkları Moğollar ve yönetim biçiminden önemli

¹²⁵ Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (İstanbul: Interpress Basın ve Yayıncılık A.Ş., 1986, Cilt:19, ss. 9976-79) s.9976

¹²⁶ Türkkaya Ataöv, *Sovyetler Birliği Devlet İdaresi* (Ankara: Ankara Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1961), s.3.

dersler çıkartan Moskova Prensleri, uçsuz bucaksız toprakların savunulması ve olası yeni istilalara imkan verilmemesi bakımından, bu merkeziyetçilik geleneğini sürdürmüşlerdir.¹²⁷

Bu iki önemli olayın ışığında otokratik yönetim geleneği, Rus tarihinin sonraki yüzyıllarına damgasını vurmuştur. Batılı çağdaşlarının aksine, sorumlu ve yetkileri belli ölçülerde sınırlanmış hükümdarlık anlayışının Rus tarihinde görülmemesinin sebeplerinin, bu Bizans ve Moğol etkisinde aranması gerekir ; bu gelenek kendisini, yüzyıllarca süren alabildiğine keyfi bir yönetim, sınırsız ve mutlak yetkilere sahip bir hükümdarlık kurumu ve ortaya çıkan her türlü siyasal sorunun çözümü noktasında şiddete başvurma alışkanlığı olarak göstermiştir. Sınırsız yetkilere sahip olan Rus Çarları, tarihin her döneminde son derece katı ve keyfi bir saltanat sürmüşlerdir. Bunun sonucu olarak da gerek ilk Rus Çarı IV. İvan dönemi ve gerekse 1613'de başa geçen Romanov'ların hanedanlığı sırasında sık sık ayaklanmalar baş göstermiştir.¹²⁸

1462'de Moskova Knezi olan III. İvan, diğer prenslikleri yenerek "Bütün Rusya Hakimi" ünvanını almış ve kurduğu bu güçlü ve merkezi devleti tek bir idari ve adli sisteme bağlamıştır. Ardılı olan ilk çar IV. İvan(Korkunç İvan) dönemi, siyasal birliğin temellerinin sağlamlaştığı, boyarların güçlerinin kırıldığı dönem olduğu kadar, serfliğin geliştiği, köylülerin yaşam koşullarının ağırlaştığı, gerek askeri gerek siyasal düzlemde çalkantılarla dolu ve kanlı bir dönemdir.¹²⁹ Bu dönemi, saray ihtilalleri, toplu kıyımlar ve halk ayaklanmaları izlemiştir. 1613'de iktidarı ele geçiren Romanov Hanedanı döneminde de bu çalkantılar devam ede gelmiştir.¹³⁰

Bu noktada, belirtmek gerekir ki; son derece ilginç bir biçimde hemen hemen hiçbir zaman bu ayaklanma ve ihtilallerde çarların kendileri sorumlu tutulmamışlardır. Bu hareketlerden bir kaç istisna olmak üzere, ülkenin durumundan ve yükselen memnuniyetsizliklerden hemen her zaman hükümetler sorumlu tutulmuş, çoğu kereler

¹²⁷ Ibid, s.3.

¹²⁸ Ibid, s.4.

¹²⁹ Büyük Larousse, s.9977.

¹³⁰ Ataöv, Op.cit., s.4.

çarların bu konulardan haberi dahi olmayan, “halka bağlı bir hükümdar” olduğu konusunda söz birliği edilmiştir.¹³¹

Rusya’nın, Rönesans ve Reform sürecini yaşamamış olması ve 15. yüzyılda ortaya çıkarak sonraki yüzyıllarda daha da ağır şartlar altında süren serfliğin sonucunda; Rus halkı mülkiyet kavramına büyük ölçüde yabancı kalmıştır.

Durumları, çarlar tarafından çıkartılan yeni yasa ve vergilerle yıldan yıla ağırlaşan köylülerin, asillerin geniş topraklara sahip olmalarına karşı duydukları kızgınlık, 20. yüzyıla gelindiğinde, geniş kitlelerce sosyalizmin kabul görmesinde de son derece önemli bir etken teşkil etmektedir.¹³²

17. yüzyıla gelindiğinde ise 1689’da tahta geçen Çar Büyük Petro, çıktığı batı gezisinden döndüğü 1697 yılından itibaren önemli reformlara girişmiştir. Ordunun yeniden yapılandırılmasını, kurumlar üzerindeki reformlar izlemiş; boyarların Duması kaldırılmış, ülke sekiz yönetim bölgesine ayrılmış, 1711 tarihinde Senato, 1708 yılında ise bazı özel meclisler kurulmuştur. Kendisini Rus İmparatoru ilan eden Büyük Petro, kiliseyi de devlete bağlayarak yönetimini Sinod Meclisine vermiştir.¹³³ Denizcilik alanındaki yenilikleri, ekonomi sahasındaki atılımlar izlemiş, büyük ölçekli fabrika ve imalathaneler kurulmuştur. Bu alandaki atılımların hayata geçirilmesi için gereken beşeri kaynaklar da Petro tarafından çıkartılan kararnamelerle kitlelere zorunlu çalışma yükümlülükleri getirilerek sağlanmıştır.¹³⁴

Büyük Petro’nun, kendi içine kapalı, batılı anlamda teknik uygarlıktan yoksun olarak gelişemeyeceğini gördüğü Rusya’da giriştiği reformların, tamamen yukarıdan aşağıya zorla kabul ettirilen bir niteliğe sahip olduğu görülmektedir. Petro’nun reformları, gerek bu yönden, gerekse yüzyıllardan beri süregelen geleneklerin geri plana atılması ve merkeziyetçiliğin pekiştirilmesi bakımından Bolşevik İhtilali ile büyük bir paralellik göstermektedir. Ancak, Rus tarihinin bu ilk batılılaştırma çabalarının, halk ile asiller arasındaki uçurumları büyütüp, reform sürecinde halkın ezilmesine engel olamamasına

¹³¹ Ibid, s.4.

¹³² Ibid, s.4.

¹³³ Büyük Larousse, s.9977.

¹³⁴ Akdes Nimet Kurat, **Rusya Tarihi: Başlangıçtan.1917’ye Kadar.** (İkinci Baskı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1987), s.264-266.

karşılık, Bolşevik İhtilalinin geniş halk kitlelerinin sahip olduğu gücü ortaya çıkartarak, onu yönlendirip, kullandığını da belirtmek gerekir.¹³⁵

Toplumsal sınıfların ortaya çıkışı ve şekillenmesi, Büyük Petro zamanındaki girişimlerle başlayarak, ardıllarının elinde 18. yüzyıla kadar devam eden bir sürecin sonucudur. Kentli ve girişken bir orta sınıfın yaratılmasına yönelik çabalar ve verilen bir takım ayrıcalıkların da sonucunda, 1700'lerin sonuna gelindiğinde ülkenin bir takım sınıflara(Sosloviye) bölündüğü görülmektedir: soylular, köylüler, küçük burjuvalar, tüccarlar, ruhban sınıfı ve Avrasya stepleri ve Sibiryaya yerlileri ile 18. yüzyılın sonunda yeni ilhak edilmiş olan güney ve batı bölgeleri Yahudilerinden oluşan inorodtsıylar.¹³⁶

Rus siyasal geleneğinin şekillenmesinde aydınların etkisi de son derece önemlidir. Toplumun değişik katmanlarından gelerek, bir takım ortak fikirler etrafında birleşen ve bu anlamda türdeş bir yapıya sahip olmayan aydınlar, düşüncelerinin dış dünya tarafından dikkate alınmamasına bağlı olarak, dogmatik görüşlere sahipti. Fikirsiz gelişim, çoğunlukla batının fikirlerini alarak ona kendine özgü bir takım özelliklerin ilave edilmesi temelinde şekillenmiştir. Bunun en önemli sonucu, dönem dönem belli düşünce akımlarına sarılan Rus Aydınlarının 19. Yüzyılda, Schelling ve Hegel başta olmak üzere Alman Romantizm ve İdealizminin etkisi altında kalmaları ve bu doğrultuda “bütünlüğün” arayışı içerisine girmeleridir. Bütünlük kavramına inanmak konusunda Almanlardan daha ileri giden Ruslar için bir kavramın bütünü ile kabulü karakteristik bir özellik teşkil etmektedir.¹³⁷ Bu durum Rus tarihinde, felsefi anlamda olduğu kadar, siyasal düzlemde de son derece belirleyici bir öge teşkil etmektedir.

Rus tarihine, demokrasinin gelişimi açısından bakıldığında; ortaya batılı anlamda demokrasi anlayışı ve tecrübesinden yoksun bir manzara çıkmaktadır. Rus tarihinde bu yönde atılan ilk adım, IV. İvan tarafından 1550'de kurulan “Zemski Sobor” meclisidir. Ancak, bir dönem Romanov'ları tahta taşıyacak kadar belirleyici olabilen bu meclis zamanla önemi yitirmiş ve 1698'de dağılmıştır. Bir diğer dikkati çeken girişim, asillerin, çarların yetkilerini sınırlama amacına yönelik olarak kurdukları “Asiller

¹³⁵ Ataöv, *Op.cit.*, s.4.

¹³⁶ Büyük Larousse, s.9978.

¹³⁷ Ataöv, *Op.cit.*, s.6.

Meclisi” dir. Ancak, bu meclis de büyük Petro tarafından kapatılmıştır. I. Katerina zamanında kurulan “Yüksek Meclis”in ömrü de yine son derece kısa sürmüştür.¹³⁸

Çar II. Aleksander dönemine gelindiğinde ise modern bireysel özgürlüğün ve yasalar önünde eşitliğin ilk temellerini atan bir dizi reform yapılmıştır. Bunların ilki ve en önemlilerinden biri 1861 yılında serfliğin kaldırılmasıdır. Bunu 1864 yasası ile “zemstvo” ların kurulması izlemiştir.¹³⁹ IV. İvan döneminde kurulan zemski sobor, belli yetkiler vererek boyarları kontrol altına almak ve bu yolla siyasal birliği sağlamlaştırmak amacı ile kurulmuştur. Buna karşılık, II. Aleksander döneminde ise zemstvolar, serfliğin kaldırılarak köylülerin azat edilmesi üzerine ülke idaresinde ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda kurulmuştur. Rusya’ nın bir çok bölgesinde kurulan zemstvolar, ekonomik konularla ilgilenmek üzere, halkın tüm katmanlarından seçim yolu ile işbaşına gelenlerin oluşturduğu idari yapılarıdır. Bununla beraber, süreç içerisinde seçimlere katılımın servet esasına dayalı hale getirilmesi sonucunda, zemstvolara büyük toprak sahiplerinin kontrolüne geçmiştir.¹⁴⁰ Fakat buna rağmen belirtmek gerekir ki, İl ve İlçe meclisleri olarak kurulan zemstvolar, Rus Tarihinde halka demokratik yönetimi benimsetecek ilk kurumlar olarak öne çıkmaktadırlar.¹⁴¹ Zemstvoların etkinliklerine bakıldığında; ekonomik faaliyetlerin idaresi yanında, imar-iskan, eğitim ve adli konularda da pek çok başarılı girişimlere imza atıldığı göze çarpmaktadır.¹⁴²

Zemstvoların olumlu bir demokrasi tecrübesi olarak değerlendirilebilecek gelişimi, 1863’de çıkarılan bir yasa ile köylerde zemstvolarca kurulmuş olan okulların faaliyetlerinin durdurulması ile devamında da şehir idaresindeki yapılanmalarının sıkı bir biçimde kontrol altına alınması, adli etkinliklerin durdurulması ve nihayet 1889’ da çıkartılan bir kararname ile yönetimlerinin tamamen hükümet dairelerine verilmesi ile sekteye uğramıştır.¹⁴³

¹³⁸ *Ibid*, s.9-10.

¹³⁹ *Büyük Larousse*, s.9979.

¹⁴⁰ Kurat, *Op.cit.*, s. 341.

¹⁴¹ Ataöv, *Op.cit.*, s. 10.

¹⁴² Kurat, *Op.cit.*, s. 341.

¹⁴³ *Ibid*, s. 360

Avrupa Devletleri ve Osmanlı İmparatorluğu ile girişilen savaşlar ve gerek sosyal gerek siyasal düzlemde çalkantılarla geçen bir sürecin sonucunda 20. yüzyılın başına gelindiğinde ise Rus Tarihinin en önemli olaylarından biri olan 1905 Devrimi göze çarpmaktadır. Ancak, bu sürecin ve etkilerinin doğru bir biçimde anlaşılması bakımından, öncelikle devrime zemin hazırlayan gelişmelerin incelenmesi gerekmektedir : Çar II. ve III. Aleksander döneminde ekonomik alanda kaydedilen gelişmeler neticesinde Rusya’ da çok sayıda fabrika ve demiryolu yolu ağı kurulmuş, endüstrileşme adına önemli adımlar atılmış; bunun sonucunda da Rusya’da kapitalizm gelişmeye başlamıştır. Ancak, Rusya’daki kapitalizmin her yönü ile Avrupa ülkelerine benzediğini söylemek güçtür. Zira, hem Rus kapitalizmi önceki tarihlerden beri devam ede gelen Ruslara özgü kurumları içerisinde barındırmayı sürdürmekte, hem de endüstrinin yapılanması teknik anlamda Avrupa ve Amerika ile yarışamayacak denli geri durumdaydı. Diğer taraftan, endüstrileşme alanındaki tüm bu atılımlara rağmen Rusya gerçekte bir tarım ülkesi durumundaydı. Nüfusun %75’i ziraat ile geçimini sağlamakta, bununla beraber, tarım gelirlerinin dağılımında büyük bir dengesizlik bulunmaktaydı. Sayıları 30.000 civarında olan asiller ve büyük çiftlik sahipleri(pomeşçik) tarım gelirlerinin yarısından fazlasını tek başına alırken, sayıları 10 Milyonu geçen köylüler son derece kötü şartlar altında yaşamakta; bu durum, dönemin Rusya’sında toprak meselesini bir numaralı sorun haline getirmekteydi.¹⁴⁴ Rusya’nın bu olumsuz koşulları, sosyalist propagandanın gelişmesine uygun bir zemin hazırlamaktaydı. Böylelikle, işçi sınıfından olmayan Rus aydınları, cahil ve geri durumdaki işçi ve köylü zümresinin örgütleyicisi konumuna gelerek, onları sosyal alanda belirleyici bir hale getirmekteydi. Rus aydınlarının bu etkisi, Rusya’nın içerisinde bulunduğu olumsuz koşullar ve 20. yüzyılın başında ortaya çıkan ekonomik krizin sonucunda tüm ülke çapında başlayan büyük grevlerle kendisini göstermeye başlamış, üniversite öğrencileri de otokrasi karşıtı tavır alarak bu hareketlere destek olmuştu. Öte yandan, Rus Çarlarının, toprakları üzerinde yaşayan diğer milletlere karşı gösterdiği baskıcı ve sert tutum da büyük bir hoşnutsuzluk ve huzursuzluğu beraberinde getirmekteydi.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Ibid, s. 373.

¹⁴⁵ Ibid, s.375-376.

Tüm bu koşullarla birlikte, 1904 yılında Japonya ile girişilen savaşta alınan yenilginin yarattığı atmosfer içerisinde, çarların yetkilerinin kısıtlanacağı yeni bir idare biçimi gündeme gelmişti. Ancak belirtmek gerekir ki, ülkenin içerisinde bulunduğu durumdan duyulan tüm rahatsızlık ve kitlelerin kendi durumlarının düzeltilmesine yönelik taleplerine rağmen, çar, halkın gözünde hem korku hem de sempati duyulan, tanrısal bir kimliğe sahipti. Buna bağlı olarak, halk tarafından çarın ülkenin bu durumundan haberdar olmadığı ve gerçekte sorunların, çarın çevresinde bulunan görevlilerin başarısızlıklarından kaynaklandığı fikri hakimdi. Bu nedenle, ülkenin ve yöneticilerin durumundan çarı haberdar etmek amacı ile 22 Ocak 1905 Pazar günü, II. Nicola'nın sarayına büyük bir yürüyüş düzenlenmiştir. Ancak, sarayın önüne geldiklerinde çarın kuvvetleri tarafından üzerlerine ateş açılması sonucu yüzlerce gösterici ölmüştür.

Tarihe “Kanlı Pazar” olarak geçen bu olay, gerçekte çara karşı olmayan ve bu anlamda devrimci niteliği bulunmayan; II. Nicola'nın şahsından ricada bulunmak amacındaki bir hareketin yersiz bir şiddet yolu ile bastırılmasıydı. II. Nicola'nın sergilediği bu anlaşılabilir tutum, Lehistan, Finlandiya, Ukrayna, Kafkasya ve Sibirya'da büyük grevlerin patlak vermesine ve tüm ülke çapında devrim rüzgarları esmesine neden olmuştur. Aynı sıralarda Mançurya'da alınan ağır bir yenilginin haberlerinin gelmesi ile Rusya'daki hemen her kesimden, rejimini yumuşaması yolunda sesler yükselmeye başlaması ile hükümet bir meclis kurulması düşüncesinde olduğunu duyurmaya başlamış, Japonların 14 Şubat 1905'de Rus donanmasını imha ettiği haberinin gelmesi ile de ülke çapındaki grevler yeniden başlamış, bu kez ordu içerisinde de isyanlar baş göstermiştir.¹⁴⁶

Bu olaylar üzerine, zemstvo ve belediye temsilcilerinden oluşan bir heyet II. Nicola'nın huzuruna çıkarak, milli bir meclis kurulmasının gerektiğini dile getirmiş ve ülkenin içerisinde bulunduğu karışıklıkların da etkisi ile 6 Ağustos 1905 tarihinde, yeni bir Dumanın kurulacağı ilan edilmiştir. Ancak, bu Dumanın istişari nitelikte olması, yeni kanun çıkarma hakkının bulunmaması ve üyelerinin %85'inin büyük toprak sahiplerinden meydana gelmesi nedeni ile durumdan tatmin olmayan halk yeniden grev ve gösterilere başlamıştır. Tüm fabrikalar, işlikler ve ulaşım ağlarını felce uğratan grev

¹⁴⁶Ibid, s.380-381.

dalgasında halk, kimi zaman çarın birlikleri ile de çatışmalara girmiş ve hatta durumun ulaştığı boyut karşısında çar Nicola bir ara tahttan inme noktasına gelmiştir. Ancak en sonunda, meşruti bir idareyi doğuran bir kararname ile sorun bir süreliğine de olsa çözülmüştür. 17 Ekim 1905 tarihinde yayınlanan ve tarihe “Ekim Manifestosu” olarak geçen bu kararname ile tamamen çarın inisiyatifinde bulunmak kaydı ile yeni bir Dumanın çağırılacağı ilan edilmiştir. Bunun üzerine, işçiler tarafından 1905 Ekiminde “İşçi Temsilcileri Sovyeti”, bir süre sonra da bunu takiben, Moskova, Odessa ve diğer bazı büyük kentlerde Sovyetler kurulmuştur. Bunu, Mançurya’da bulunan askerlerin kurduğu “Asker Temsilcileri Sovyeti” takip etmiştir. Rus tarihinde bir ilk olarak, bu Sovyetler kendilerine özgü teşkilatlar kurma girişimlerinde bulunurken, diğer taraftan da kimi zaman çarlık birlikleri ile çatışmalara girmişlerdir.¹⁴⁷

Duma seçimlerine yönelik olarak hazırlanan kanuna göre üyelikler; %43’ ü köylüler, %34’ü büyük çiftlik sahipleri, %23’ü ise burjuvalar, tüccarlar ve işçilere ait olmak üzere dağıtılmıştı. Seçimlere katılma konusunda da büyük kısıtlamalar getirilmişti. Yine Dumanın açılmasından kısa bir süre önce çıkartılan “Devlet Esasları Kanunu” ile Rus Devleti dahilinde en yüksek hakimiyetin çara ait olduğu, çarın, çıkartılan kanunlarda değişiklik yapma ve doğrudan kanun çıkartma hakkına sahip olduğu belirtilerek monarşi, güvence altına alınıyordu.¹⁴⁸ Kanun metinleri, Dumada görüşüldükten sonra, üyelerinin yarısı doğrudan çar tarafından, diğer yarısı ise zemstvolar, üniversiteler ve ruhaniler arasından seçilecek olan “Devlet Şurası” na gönderilecek ve burada da onaylandıktan sonra ancak çarın onayı ile kanunlaşabilecekti. Çarın mutlak veto hakkı mevcut olup, yasa metinlerini kabul ve ret hakkı tamamen onun inisiyatifindeydi.¹⁴⁹ Dumanın, Ekim Manifestosunda ilan edilen niteliklere sahip olmaması büyük bir hoşnutsuzluğa yol açmış, öte yandan hükümet de Duma ile uyumlu çalışmak yolunda hiçbir çaba sarf etmemişti. Partiler ile arasında çıkan bir anlaşmazlık sonucunda da II. Nicola, sahip olduğu yetkileri kullanarak 22 Temmuz 1906’ da Dumayı dağıtmış böylece I. Duma ancak 10 haftalık bir ömre sahip olabilmıştır.¹⁵⁰ Çarlığın, 1905 Devriminin ardından kendini toplamaya başlaması ile birlikte, bu kez kendi arzusuna

¹⁴⁷ Ibid, s.387.

¹⁴⁸ Ibid, s.391.

¹⁴⁹ Ibid, s. 392.

¹⁵⁰ Ibid, s.393.

bağlı, daha yumuşak bir parlamentonun kurulması yönünde karar alması üzerine yapılan seçimler sonucunda, 1907 Şubatında II. Duma kurulmuş ise de başbakan Stolipin ile doğan uyumsuzlukların sonucunda, ardında büyük işçi grevleri ve köylü ayaklanmaları bırakılarak birkaç ay sonra dağıtılmıştır.¹⁵¹ 1907 Haziranında çıkardığı yeni bir seçim kanunu ile üyelik oranlarını büyük çiftlik sahipleri lehine değiştiren başbakan Stolipin yeni seçimlere gitmiş ve böylece yıl sonunda III. Duma açılmıştır. Birçok yasa ile birlikte III. Duma döneminde en çok dikkati çeken gelişme, kuşkusuz başbakan Stolipin'in arazi reformu konusunda yasa çıkarma girişimi olmakla beraber, bu kanunun, hükümetin bu yasaya soğuk bakması ve destek vermekten kaçınması, Stolipin' in 1911'de bir suikast sonucu öldürülmesi ve kısa bir süre sonra da I. Dünya Savaşının patlak vermesi nedeni ile uygulanma olanağı olmamıştır.¹⁵²

Aynı dönemde, ekonomik alanda kaydedilen bir takım gelişmelerin sonucunda işçi sınıfı da nispeten gelişme ve güçlenme eğilimine girmiş, Menşevik ve Bolşevik Partilerinin etkin propaganda ve faaliyetleri devrim hareketinin canlanmasını ve sosyalist fikirlerin hızla yayılmasını sağlamıştır. Buna paralel olarak, Stolipin'in ardından iş başına gelen yeni başbakan Kokovtsev'in elinde, II. Nicola' nın görüşlerine uygun olarak rejimin baskısı iyice artmış; nitekim, bir takım işçi hareketleri son derece kanlı bir biçimde bastırılmış, devrimci kadroların önde gelenlerinin çoğu da ya tutuklanmış ya da Lenin örnek olduğu üzere yurt dışına kaçmışlardır.¹⁵³ Görev süresi dolan III. Dumanın yerine, bu şartlar altında 1912 yılında toplanan IV. Duma döneminde, gerici bir idare iç yönetime hakim olmakla birlikte, buna paralel bir biçimde devrimci propaganda ve yapılanmanın da arttığı gözlenmektedir.¹⁵⁴ Nitekim, Sosyalizm yanlısı kanattan, önceki Duma seçimlerine göre daha az sayıda üye seçilebilmekle birlikte, bu 6 üyenin tamamı Bolşevik partisinden gelmekte ve gerçekte devrim yanlısı Rus işçilerinin dörtte üçünün desteğine sahip bulunmaktaydı.¹⁵⁵ Sosyalizm yanlıları bakımından IV. Duma, bir taraftan Menşevik ve Bolşevik Partilerinin mutlak

¹⁵¹ Ibid, s.395.

¹⁵² Ibid, s.400.

¹⁵³ Ibid, s.400.

¹⁵⁴ Ibid, s.404.

¹⁵⁵ A. Y Badayev **Çarlık Dumasında Bolşevikler**. Çeviren: Bülent Daş ve Meral Oral (İstanbul: Evrensel Basım Yayın, Nisan 1999), s.43.

ayrışmasına, diğer taraftansa gerici partilere karşı verilen parlamenter mücadeleler ve işçi zümresinin taleplerinin hayata geçirilmesine yönelik faaliyetlere sahne olmuştur.¹⁵⁶

Bu dönemi takip eden yıllarda, bir taraftan Çarlık Rusya' s I. Dünya Savaşında çarpışırken, diğer tarafta sosyalizm yanlıları örgütlenme ve propaganda faaliyetlerine devam etmiş ve bazı Avrupa kentlerinde kongreler düzenlemişlerdir.¹⁵⁷ Savaşın ülkede yol açtığı bunalım ve bu sıralarda açığa çıkan bir takım hükümet yolsuzlukları, sosyalist propagandanın gelişme göstermesi için son derece elverişli bir zemin sağlamış; gerek işçiler gerek bazı askeri birlikler ve gerekse aydınlar arasında ilk kez, Rusya'nın I. Dünya Savaşından galip çıkmasının ancak çarlığın yıkılması ve yeni bir siyasal rejimin inşası ile mümkün olabileceği fikri hızla yayılmıştır. Bu koşullar altında, "Kanlı Pazar" olayının yıldönümü olan 22 Ocak 1917 tarihinde, ülkede baş gösteren yiyecek sıkıntısını ve devam eden savaşı protesto amacıyla gösteriler yapılmıştır. Hükümetin yiyecek sıkıntısına karşı ciddi bir önlem almaması üzerine ülke çapına grevler başlamış, gösteriler kısa sürede büyük bir rejim karşıtı harekete dönüşmüştür. Çarın, bu siyasal hareketliliğin derhal bastırılması yönündeki emirleri yerine getirilemediği gibi, ordu içerisinde pek çok birlik de ayaklanmaya katılmıştır.¹⁵⁸ 12 Mart tarihine gelindiğinde, devrimciler Petrogard'ı işgal etmiş, askeri birliklerin silahlarına el koymuş ve IV. Dumanın Kadet, Es-Er ve Menşevik Partilerinin üyelerinden oluşan geçici bir hükümet teşkil edilmiştir. Ayrıca, "İşçi Ve Asker Temsilcileri Sovyeti" kurulmuş ve Rusya' nın tüm büyük kentlerinde yönetim devrimcilerin eline geçmiştir. Bu gelişmeler karşısında Çar II. Nicola 15 Mart 1917'de tahtı kardeşine terk etmiştir. Ancak, az yukarıda belirtildiği üzere ülkenin her düzeyinde Rusya'nın Dünya Savaşından galip çıkmasının ancak rejimin yıkılması ile mümkün olacağı yönündeki genel kanı ve bu kanının yarattığı baskı karşısında, yeni Çar Michail de 16 Mart tarihinde tahttan vazgeçmiş; yönetim, "Geçici Hükümet" in eline geçmiştir.¹⁵⁹ 1917 krizleri karşısında başarılı olamayan Geçici Hükümet, Bolşeviklerin giderek güçlenmesinin önüne geçememiş, Lenin' in sürgünden dönmesinden kısa bir süre sonra da 25 Ekim- 7 Kasım 1917' de yönetimi yitirmiştir. Başlangıçta Bolşevikler, iktidarı ele geçirdikten sonra yeni

¹⁵⁶ Ibid, s. 157.

¹⁵⁷ Kurat, Op.cit., s. 429.

¹⁵⁸ Ibid, s.433.

¹⁵⁹ Ibid, s.434.

seçimlere gitmişlerse de oyların ancak %25' ini almaları üzerine Anayasa Meclisini dağıtmışlardır.¹⁶⁰ Böylelikle 300 yıldan fazla bir süre devam eden Romanov Hanedanı yıkılarak, yerini bir yanda büyük ekonomik, siyasi ve sosyal devrimlerin yapıldığı, diğer yanda ise iç savaşlar ve kıtlıklarla geçecek bir dönem ve 70 yıldan fazla sürecek Sosyalist rejime terk etmiştir.

2. SSCB DÖNEMİ

2.1. Devlet Biçimi: Sovyet Federalizmi

1977 tarihli SSCB Anayasasında devlet biçimi şu şekilde tarif edilmiştir: “Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği, ulusların kendi kaderini belirleme ve eşit Sovyet Sosyalist Cumhuriyetlerin gönüllü birleşmesinden doğan sosyalist federalizm ilkesine dayanan, birleşik, federal ve çok uluslu bir devlettir.”¹⁶¹ (md.70/1) Buna göre, SSCB birçok ulusu içinde barındıran federal bir devlet görüntüsü sergilemekteydi.

SSCB, 15 Cumhuriyetten oluşmaktaydı(md.71). 130 farklı ulusun ve etnik grubun bulunduğu ülkede, Rusya, nüfusu ve kapladığı alan ile birliğin en büyük cumhuriyeti durumundaydı. Her bir federe cumhuriyet, üzerinde yaşayan ulusun adıyla anılmakla birlikte bu federe cumhuriyetlerde de ulusal türdeşlik yoktu. Bu nedenle, federe cumhuriyetlerin bazıları özerk cumhuriyetlere, özerk bölgelere ve ulusal bölgelere bölünmüştü. Rusya, Özbekistan, Gürcistan, Azerbaycan ve Tacikistan’ da 20 özerk cumhuriyet, 8 özerk bölge ve 10 ulusal bölge olmak üzere toplam 38 ayrı ulusal grup yer almaktaydı.¹⁶²

Her ne kadar, anayasasında federal bir yapıdan bahsedilse de SSCB aslında merkeziyetçi ve otoriter bir devlettir.¹⁶³ Başka bir deyişle SSCB, şeklen federal gerçekte ise üniter bir devlettir. Bu husus, “etnik federalizm” olgusuyla açıklanmaktadır. Buna

¹⁶⁰ Ataöv, *Op.cit.*, s.12.

¹⁶¹ 1977 tarihli SSCB Anayasası için bkz. http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/r100000_.html Giriş Tarihi:22.11.2002

¹⁶² Michel Lesage, *Que Sais Je?: Les Institutions Sovietiques* (Paris: Press Universitaires de France, 1975), s.26.

¹⁶³ Çam, *Op.cit.*, s.234.

göre, sosyalist ideoloji ile sınırlı olmak ve merkezi gücün belirlediği sınırların dışına çıkmamak kaydıyla, ülke toprakları üzerindeki etnik yapıya bağlı olarak kurulan federal birimler, kültürel kimliklerini temsil edebilmekte ve yaşayış biçimlerini düzenleyebilmekteydiler.¹⁶⁴ Böylece, farklı ulusal ve etnik grupların şeklen özerkliklerini koruyarak, merkeziyetçi bir sistem etrafında birlik cumhuriyetleri, özerk cumhuriyetler, özerk bölgeler ve ulusal bölgeler şeklinde birleşmeleri sağlanmış oluyordu. Stalin, Sovyet Federalizmini, Marksizm ve Ulusal Sorun adlı kitabında şu şekilde açıklamaktadır :

Halkların, kendi kültürlerini ve dillerini geliştirmek için tam bir özgürlük tanınmalı, her halk ve ulus kendi kendini yönetmelidir. Ancak, bu özgürlükler, tekrar burjuva egemenliğini geri getirmek için kullanılmamalı, bu halklar üzerinde tekrar sömürü düzeni kurulmamalıdır. Kendi kendini yönetim ya da yerinden yönetim ilkesi Marksist tezler içinde uygulanmalıdır.”¹⁶⁵

Batılı anlamdaki federalizmde, federasyonu oluşturan birimler, federal anayasayı ihlal etmemek kaydıyla kendi sınırları içinde temel politikalarını belirlemekte özgürdürler. Ancak, Sovyet sisteminde merkezi iktidar, yani SBKP Liderleri ve merkezi yürütme organları federal birimler üzerinde siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan tam bir denetime sahipti.¹⁶⁶ Belirtmek gerekir ki, birimler arasındaki yetki alanın açıkça düzenlenmemesi, sınırlandırılmaması ve yetki alanında çıkacak olası bir uyuşmazlıkta hakemlik rolünü üstlenecek bağımsız yargı kuruluşlarının bulunmaması nedeniyle Sovyet devlet biçiminin gerçek anlamda bir federalizm olduğundan bahsetmek mümkün değildir.¹⁶⁷ Anayasal düzenlemeler açısından da, merkezi hükümet ve federal birimler arasındaki güçler paylaşımının düzenlemesi bu çıkarımı doğrulamaktadır. 1936 Sovyet Anayasasının 14. Maddesi, merkezi iktidarın yetki alanını düzenlemektedir. Çok uzun bir liste halinde verilen bu yetkiler içerisinde, merkezin, SSCB çapında ekonomik programları yapma yetkisi özellikle göze çarpmaktadır. Bunun yanında eğitim, sağlık, çalışma gibi tüm kamusal alanlarda da merkezi hükümet temel ilkeleri belirleme yetkisine sahiptir. Bu da birlik cumhuriyetlerinin ve diğer birimlerin, kamusal alandaki tüm düzenlemeler açısından

¹⁶⁴ Thomas F. Remington, *Politics in Russia* (New York: Longman, 1999), s.25.

¹⁶⁵ Gencay Şaylan, *Çağdaş Siyasal Rejimler* (Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1981), s.151.

¹⁶⁶ Remington, *Politics in...*, s.26.

¹⁶⁷ Roy C. Macridis, *Modern Political Regimes: Patterns and Institutions* (Glenview: Scott, Foresman and Co., 1986), s.137.

içişlerinde merkeze bağlı olmaları sonucunu doğurmuştur.¹⁶⁸ Ayrıca, federal birimlerin sınırlarında değişiklik yapabilme hakkının anayasayla merkezi hükümete verilmesi de Sovyet federalizminin şekilden ibaret olduğunu göstermektedir.¹⁶⁹ Bunun yanı sıra, “demokratik merkezîyetçilik ilkesi” de merkezin tüm birimlere hakim olduğunu göstermektedir. Buna göre, tüm federal birimler hem yasama hem de yürütme alanında merkeze bağlı durumdaydılar.¹⁷⁰ Son olarak, Komünist Partinin ülke çapındaki yaygın teşkilatlanması, hangi birimden olursa olsun alt kurumların üst kurumlara ve son aşamada Moskova’daki genel sekretere bağlı olması ve devlet örgütlenmesinde ve işleyişinde partinin hakim rolü merkezîyetçi yapıyı güçlendirmektedir. Tüm bu açıklamaların ışığında Sovyet federalizminin birlik cumhuriyetlerine gerçek yetkiler tanımayan ve onlardan birer idari birim olarak faydalanan bir sistem olduğu anlaşılmaktadır. “Sovyetlerin tanıdığı özerklik ve federalizm, federal birimlere ne her zaman koruyabilecekleri haklar verir, ne de münhasır bir düzenleme alanı bırakır”¹⁷¹

2.2. Federal Siyasi Kurumlar

Sovyet sisteminde klasik kuvvetler ayrılığı kabul edilmemiştir. Sovyet anayasasında, diğer tüm anayasalarda olduğu gibi devletin temel kuruluşu, devlet organlarının yapısı, bu organların yetkileri ve aralarındaki ilişkiler düzenlenmiştir.

Ancak, batı demokrasilerinin temel özelliği olan kuvvetler ayrılığı ilkesi, SSCB anayasal sisteminde öngörülmemektedir. Öncelikle bu kurumların anayasal statüleri teorik olarak incelenecek daha sonra sistemin işleyişi incelenecektir.

¹⁶⁸ Ataöv, *Op.cit.*, s.17.

¹⁶⁹ Macridis, *Op.cit.*, s.137.

¹⁷⁰ Manfred C. Vernon, *Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş*. Çeviren: Mümtaz Soysal (Ankara: Ankara Üniversitesi. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1961), s.182.

¹⁷¹ *Ibid*, s.182.

2.2.1. Yüksek Sovyet (Sovyet Süpremi)

SSCB Anayasasına göre; Yüksek Sovyet, devlet gücünün en yüksek organıdır (md.108) ve federal yapıya uygun olarak iki meclisten meydana gelmiştir(md.109).

Uluslar Sovyeti : SSCB' nin federal temsil organı olan Uluslar Sovyeti, ABD'deki senatoya benzemektedir. Ülkenin federal yapısına uygun olarak her federe birim belirli sayıda milletvekili tarafından bu mecliste temsil edilmektedir. Buna göre; her birlik, Cumhuriyetinden 32, her özerk cumhuriyetten 11, her özerk bölgeden 5 ve her ulusal bölgeden 1 milletvekili ile temsil edilmektedir(md.110). Buna göre; her meclisteki toplam milletvekili sayısı 750 idi.

Birlik Sovyeti: ABD'deki Temsilciler Meclisine benzeyen Birlik Sovyeti, federasyon birliğini temsil etmekteydi.¹⁷² 1936 Anayasasına göre, her 300.000 kişi için bir milletvekili olarak seçiliyordu.(md.33)¹⁷³ 1977 Anayasası ile Birlik Sovyetinin milletvekili sayısı Uluslar Sovyetinin sayısı ile eşitlenerek 750 olmuştur.(md.110)

2.2.1.1. Milletvekillerinin Seçimi

Anayasa, seçimlerin eşit, genel, gizli oy esasına göre yapılacağını düzenlemekteydi (md.95). Seçme yaşı 18, seçilme yaşı 21 di (md.96). Seçimler, beş yılda bir, iki turlu, tek adaylı, dar bölge çoğunluk sistemine göre yapılmaktaydı.¹⁷⁴

Her ne kadar seçimler, teorik olarak demokratik seçim ilkelerinin gereklerini taşımaktaysa da SSCB seçimlerinin uygulamadaki görüntüsünün bunun tam tersi olduğu görülmektedir. Gerçekten, seçimler gizli oy, serbestlik ve genellik esasına dayansa da aday gösterme aşamasında aynı demokratik özellikler yoktur.

Anayasaya göre; seçimlerde aday gösterme hakkı, içinde SBKP'nin de bulunduğu bir çok örgüte verilmiştir(md.100).¹⁷⁵ Ancak, seçimlerde her zaman SBKP'nin desteklediği

¹⁷² Yaşar Gürbüz. *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (İkinci Basım. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 1987), s.181.

¹⁷³ 1936 Tarihli SSCB Anayasası için Bkz. Ataöv, *Op.cit.*, s.79-103.

¹⁷⁴ Gürbüz, *Op.cit.*, s.181.

¹⁷⁵ Sendikalar, Kooperatifler, gençlik örgütleri, diğer kamusal örgütler. (md.100)

tek bir aday ortaya çıkmaktaydı.¹⁷⁶ Tek partinin belirlediği tek bir adayın bulunduğu SSCB seçimleri göstermelik bir nitelik taşımıştır.¹⁷⁷ Demokratik yarışmanın olmadığı Sovyet seçimlerinin amaçları, bu noktada liberal toplumlardaki amaçlardan ayrılmaktaydı. Öncelikle; Sovyet Rusya’da ulusal bir bayram olarak algılanmış olan seçim kampanyaları, halkın siyasal olarak eğitilmesi, iç ve dış politikaların halka anlatılması, adayların partiye ve devletin resmi ideolojisine olan bağlılıklarını tekrarlama şeklinde gerçekleşmekteydi. Ayrıca, seçimler vasıtası ile iç ve dış kamuoyunda rejimin demokratik olduğu ileri sürülüyordu. “Sembolik ve törensel” nitelikte olan seçimlere katılım da oldukça yoğundu. Bu yaygın katılımı, SBKP’nin seçim kampanyalarına önem vererek seçimleri ülke çapında çeşitli aktivitelerle desteklemesinin yanı sıra, seçmenlerin çıkarsal kaygılarla seçimlere katılarak ideolojiye ve partiye bağlılıklarını gösterme isteği ve seçime katılmamanın getireceği “rejime karşı olma” suçlamasıyla karşı karşıya kalma korkusu önem taşımıştır.¹⁷⁸

Sonuç olarak; SSCB seçimleri, SBKP’nin seçtiği kişilerin halk tarafından şekli olarak onaylanmasından öteye gitmemiştir. Seçimlerin bu özelliği, rejimin tek parti yönetimi haline gelmesinin en önemli sebebini oluşturmaktadır.¹⁷⁹

2.2.1.2. Yüksek Sovyetin Yetkileri

Yüksek Sovyetin yasama dönemi 5 yıldır. Yetkiler açısından Yüksek Sovyetin her iki meclisi de eşit haklara sahipti(md.109). Anayasada SSCB Anayasasını kabul etmek ve değiştirmek, SSCB’ye yeni cumhuriyetlerin katılmasını kabul etmek, yeni özerk cumhuriyet ve özerk bölgelerin kuruluşlarını onaylamak, ekonomik ve sosyal gelişim için yapılan devlet planlarını, bunların uygulamasını ve bütçeyi onaylamak, kendisine karşı sorumlu olacak tüm diğer SSCB organlarını kurmak, Yüksek Sovyetin münhasır yetkileri arasında sayılmaktaydı(md.109). Ayrıca yasa yapımı da Yüksek Sovyetin yetkisindeydi.

¹⁷⁶Macridis, *Op.cit.*, s.136. Ataöv . bazı yazarların asıl yarışmanın adaya belirleme aşamasında gerçekleştiğini ileri sürdüklerini ifade etmektedir. (Ataöv, *Op.cit.* s. 28.)

¹⁷⁷Çam, *Op.cit.*, s.237.

¹⁷⁸ Macridis, *Op.cit.*, s.137; Çam, *Op.cit.*, .237.

¹⁷⁹ Macridis, *Op.cit.*, s.137.

Yasa tasarısı sunma yetkisi her iki meclise de verilmişti. Bunun yanı sıra, Yüksek Sovyet presidyumu, bakanlar kurulu, milletvekilleri, SSCB yüksek mahkemesi ve SSCB genel savcısına da yasa tasarısı sunma hakkı tanınmıştı.(md.113) Bu yasa tasarılarının kabulü, her iki meclisin salt çoğunlukla vereceği karara bağlıydı.(md.114)

2.2.2. Yüksek Sovyet Presidyumu

Yüksek Sovyetin toplantı dönemleri dışında onun görevlerini yerine getiren Yüksek Sovyet Presidyumu, batı ülkelerinde benzeri bulunmayan, SSCB' ye özgü bir kurumdur.¹⁸⁰

2.2.2.1.Yapısı

Presidyum üyeleri, SSCB Yüksek Sovyetinin her iki meclisinin yaptığı birleşik oturumda ve milletvekilleri arasından seçilmekteydi. Presidyum, başkan, başkan yardımcısı, her birlik cumhuriyetinden gelen 15 başkan yardımcısı, bir sekreter ve 21 üye olmak üzere; 39 üyeden oluşmaktaydı.(md. 119-120)¹⁸¹

2.2.2.2. Görevleri

Sovyet sisteminde, Presidyum başkanı, devlet başkanına eş değer sayılmaktaydı. Presidyumun yetkileri, SSCB Anayasasının 121, 122 ve 123. maddelerinde uzun bir liste halinde sayılmıştır. Presidyum, devletin ana politikalarının ve bunların uygulama esaslarının oluşturulduğu temel karar organı olarak kabul edilmekteydi.¹⁸² Presidyumun görev ve yetkileri, devlet başkanlığıyla ilgili görev ve yetkiler ve Yüksek Sovyetin görevde olmadığı dönemlerde vekaleten kullandığı görev ve yetkiler olarak ikiye ayrılabilir. Devlet başkanlığı ile ilgili görevleri; Yüksek Sovyeti

¹⁸⁰ Gürbüz, Op.cit., s.182.

¹⁸¹ Başkan yardımcılığı 1977 anayasası ile oluşturulmuştur. (Ibid, s.182.)

¹⁸² Şaylan, Op.cit., s.152.

olağanüstü toplantıya çağırmak, aralarında sürekli uyuşmazlık olması halinde her iki Sovyeti feshetmek, gerektiğinde referanduma başvurmak ve anlaşmaları onaylamak şeklindeydi. Presidyumun Yüksek Sovyete vekaleten kullandığı yetkiler; sonradan Yüksek Sovyetin onayına sunulmak üzere SSCB yasalarında değişiklik yapmak ve bakanlar kurulunun bazı üyelerini görevden almak şeklindeydi.¹⁸³

Toplantıda olmadığı zamanlarda Yüksek Sovyet, tüm yetkilerini Presidyuma devretmekteydi. Presidyumun anayasadan doğan asli yetkileri de dikkate alındığında, bu kurumun hem yasama hem de yürütme yetkilerini kendinde toplayan kollektif bir organ olduğu anlaşılmaktadır¹⁸⁴

2.2.3. Bakanlar Konseyi

2.2.3.1. Yapısı

Bakanlar Konseyi, SSCB Yüksek Sovyetinin birleşik oturumunda seçilmekteydi. Tabii, bu sistem uygulamada Presidyumun konsey başkanı olarak görevlendirdiği kimselerin hazırladıkları bakanlar listesinin onaylanması şeklinde gerçekleşmiştir.¹⁸⁵ Bakanlar, Yüksek Sovyete ve toplantı zamanları dışında Presidyuma karşı sorumluydular. Yüksek Sovyetin ve Presidyumun bakanları değiştirme yetkisi de vardı. Anayasal düzenlemelere bakıldığında; bakanlar konseyi Yüksek Sovyete bağlı bir kurum niteliğindedir. Ancak, uygulamada Bakanlar Konseyi devlet örgütü içinde en önemli organlardan biri niteliğindedi. Anayasaya göre, Bakanlar Konseyi SSCB' nin hükümeti ve en yüksek yürütme ve idari organıdır(md. 128). 1946'dan önce "halk komiserleri" olarak anılan bu kurum, daha sonra bakanlar konseyi adını almıştır.¹⁸⁶ Bakanlar konseyi, batıdaki hükümet kavramına göre bir takım farklılıklar göstermekteydi : SSCB'de, batıdaki anlamda bir muhalefet olmadığı için, bir Sovyet bakanının parlamento muhalefetinden çekinmesine gerek yoktu. Öte yandan, bakanlar

¹⁸³Ibid, s.182.

¹⁸⁴Gülbüz, Op.cit., s.182.

¹⁸⁵Çam, Op.cit., s.244.

¹⁸⁶Vernon, Op.cit., s.187.

konseyinin de yasamayı fesih yetkisi yoktu.¹⁸⁷ Bakanlar Konseyi, SSCB'nin en yüksek yürütme organı sıfatıyla devlet bürokrasisinin en başında bulunmaktaydı.¹⁸⁸ Bakanlar Konseyinin altında, hiyerarşik bir yapı içerisinde çeşitli bakanlıklar ve gerekli olduğunda ekonomik, sosyal, kültürel ve savunma alanlarında kurulan devlet komiteleri bulunmaktaydı(md.131/7). Bakanlıklar, birlik bakanları ve federe cumhuriyet bakanları olarak ikiye ayrılmaktaydı. Birlik bakanlarının, federe bakanlıklar üzerinde hiyerarşik bir yetkisi vardı. Buna bağlı olarak, birlik bakanlıkları, federe bakanlıkların yaptıkları düzenleyici işlemlerin yürürlüğünü engelleyebilmekteydiler.¹⁸⁹ Bakanlar Konseyi bünyesinde başkan, birinci başkan yardımcısı, başkan yardımcıları ve SSCB başkan yardımcılarında oluşan bakanlar kurulu presidyumu yer almaktaydı.

2.2.3.2. Görevleri

Bakanlar Konseyi, yürütmenin en yetkili organı olarak SSCB hükümeti sıfatıyla, SSCB Yüksek Sovyeti ve Yüksek Sovyet Presidyumunun belirlediği temel politikaları uygulamaya geçirmekle görevliydi.¹⁹⁰ Bakanlar Konseyinin görevleri anayasada şu şekilde belirtilmişti : Ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimi sağlamaya yönelik önlemler çerçevesinde; doğal kaynakların kullanımı ve korunması için gerekli faaliyetlerde bulunmak, halkın refah ve kültürel seviyesini arttırmaya yönelik önlemleri belirlemek ve bunları uygulamak, sanayi ve tarım kesimindeki işletmelerin idaresini yürütmek, SSCB'nin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamak amacıyla uzun ve kısa süreli planlar ve bunları uygulamaya yönelik bütçe düzenlemeleri yapmak ve Yüksek Sovyet veya Presidyumun onayına sunmak, devlet çıkarlarını, sosyalist mülkiyeti, vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak ve kamu düzenini sağlamak amacıyla önlemler almak, SSCB devlet güvenliğini sağlamak, SSCB silahlı kuvvetlerinin gelişimine yönelik düzenlemeler yapmak; askere alımlarla ilgili kararlar almak, diğer devletlerle olan uluslararası ticaret, ekonomik, bilimsel ve kültürel alanlardaki işbirliğini sağlamaya yönelik tedbirler almak(md.131). Bakanlar Konseyinin, birliğin temel

¹⁸⁷ Ibid, s.187.

¹⁸⁸ Vernon, Op.cit., s.187.

¹⁸⁹ Gürbüz, Op.cit., s.183.

¹⁹⁰ Ibid, s.183.

politikalarının uygulanması çerçevesinde kararname ve buyruk adları altında düzenlemeler yapma yetkisi de vardı. Anayasaya göre; bu düzenleyici işlemlerin yasalarla Yüksek Sovyetin ve Presidyumun diğer kararlarına aykırı olmaması gerekmektedir.

2.2.4. Sovyetler Birliği Komünist Partisi

Sovyetler Birliğinde siyasi, ekonomik ve toplumsal yaşama hakim olan tek güç SBKP idi. Tek partili, totaliter bir sistem olarak kabul edilen Sovyet rejiminde gerçek anlamda tek siyasal güç olan SBKP, devlet hayatındaki mutlak üstünlüğünü aşağıda ayrıntılarıyla açıklanacak olan demokratik merkeziyetçilik ve nomenklatura gibi yöntemlerle gerçekleştirmiş ve yukarıda incelenen tüm kurumların gerek oluşum, gerekse işleyiş aşamalarında tek karar organı olmuştur

2.2.4.1. Partiye Hakim Olan İlkeler.

2.2.4.1.1. Demokratik Merkeziyetçilik İlkesi

Demokratik merkeziyetçilik, sadece SBKP'nin değil, bütün komünist partilerin "temel örgütsel ilkesi" idi. İlk olarak 1840'larda kullanılan bu kavram daha sonra Lenin ve Bolşevikler tarafından geliştirilmiştir.¹⁹¹ Lenin, partinin tam bir disiplin içinde olması gerekliliğini şu şekilde ifade etmiştir: "Komünist Partisi, ancak askeri bir disipline benzer bir biçimde yönetilir ve parti merkezi ancak sonsuz bir yetkiye sahip olursa faydalı olabilir".¹⁹² Demokratik merkeziyetçilik ilkesinin özünde, kararların merkezi olarak alınması, ancak parti üyeleri tarafından belirli bir ölçüde denetlenmesi yer almaktaydı. "Kararlar bütün üyeler için bağlayıcıydı; kararlar bir kez alındığında üyeler tarafından sorgulanamazdı".¹⁹³ Bunun yanında, bir takım tartışmalara izin verilmesine rağmen, farklı görüşlerin örgütlenmesine izin verilmiyordu.¹⁹⁴ Demokratik

¹⁹¹ Lesli Holmes, *Post Komünizm*. Çeviren: Yavuz Adoğan. (1.Basım, Ankara: Doruk, 2002). s.214.

¹⁹² Ataöv, *Op.cit.*, s.62.

¹⁹³ Holmes, *Op.cit.*, s.214.

¹⁹⁴ Macridis, *Op.cit.*, s.140.

merkeziyetçiliğin tanımı, temel unsurları, SBKP'nin 1986 tarihli 27. Kongresinde şu şekilde dile getirilmiştir:¹⁹⁵

1. En alttakilerden en üstekine kadar bütün öncü parti organlarının seçimle iş başına gelmesi
2. Parti organlarının parti örgütlerine ve daha üst organlara periyodik raporlar verilmesi
3. Katı parti disiplini ve azınlığın çoğunluğa tabi olması
4. Daha yüksek organların kararlarının daha alt organlar için bağlayıcı olması
5. Bütün örgütlerin ve öncü parti organlarının faaliyetlerinde kolektiflik ve her komünistin kendi görevlerinden ve partinin verdiği kişisel görevlerden sorumluluğu.

Demokratik merkeziyetçilik ilkesi, SBKP'nin tüm siyasi hayata hakim olmasında en önemli araçlardan birini teşkil etmekteydi. Ayrıca, önceleri sadece parti için geçerli olan bu ilke, sonraları diğer tüm devlet organlarında da uygulanmaya başlamıştır.¹⁹⁶

2.2.4.1.2. Kendi Kendini Eleştirme İlkesi

Batı sistemindeki muhalefet kavramı, Sovyet sisteminde yerini “kendi kendini eleştirme” ilkesine bırakmıştır. Sistem içinde muhalefet oluşumlarının yokluğu ve böylece sistemin muhalefet eleştirisinden yoksun olması, “hükümet politikasının iyi işlemeyen taraflarının bizzat hükümet ve parti tarafından eleştirilmesi” gerekliliğini doğurmuştur. Kendi kendini eleştiri, “yukarıdan gelen” ve “aşağıdan yapılan” eleştiri olmak üzere iki çeşittir.¹⁹⁷ Yukarıdan gelen eleştiri, yüksek makamlardaki kişilerin aşağı makamlardaki kişileri eleştirmeleridir. Bu tip eleştiri demokratik merkeziyetçiliğin getirdiği, aşağı kurumların üstlerine tabi olma özelliğinin tabii bir sonucudur. Yukarıdan gelen eleştiride, üst kademedekiler alt kademedeki memurları eleştirir ve daha sonra tüm parti üyeleri de bu eleştiriye katılırdı ki; bu durum, aynı zamanda resmi siyasetin değiştiği anlamına gelmekteydi.¹⁹⁸ Sıradan bir yurttaş veya parti üyesinin eleştiri hakkı ise “ancak siyasetin uygulanış biçimiyle ilgili” olabilmekte” ve temel siyasi kararların

¹⁹⁵ Holmes, *Op.cit.*, s.214. Demokratik merkeziyetçiliğin benzer tanımı için bkz. SBKP Tüzüğü Md 21 (Ataöv, *Op.cit.*, s. 105-121)

¹⁹⁶ Holmes, *Op.cit.*, s.215.

¹⁹⁷ Ataöv, *Op.cit.*, s.62.

¹⁹⁸ *Ibid*, s.63.

içeriği kesinlikle bu eleştiri kavramının dışında kalmaktaydı. Bu açıdan yapıcı eleştiri ve yıkıcı eleştiri ayrımı söz konusuydu.¹⁹⁹ Parti'ye göre eleştiri “kararlaştırılan politikaların uygulanış tarzıyla ilgili” olmalıydı. Bu sınırı aşan eleştiriler ise doğru yoldan sapma olarak değerlendiriliyordu.²⁰⁰

2.2.4.2. Parti Üyeliği

Sovyetler Birliği Komünist Partisi herkesin kolayca üye olabildiği bir kitle partisi değildi Partinin az ama “bilinçli, disiplinli ve Marksist ideolojiyi çok iyi kavramış ileri görüşlü kişilerden oluşan bir örgüt olması” gerekliliği doğrultusundaki görüş ilk olarak partinin 1902 yılında yapmış olduğu kongrede ortaya çıkmıştır.²⁰¹ Parti üye sayısı Sovyet tarihinde bu ilkeye bağlı kalınarak her zaman genel nüfusa oranla düşük sayıda kalmıştır. Üye sayısının en yüksek olduğu zaman bile parti üyesi 20 milyon civarında idi bu da nüfusun ancak %9'u ediyordu.²⁰²

Partiye üye olmak için 18 yaşından büyük olmak ve bir yıllık bir staj döneminden geçmek şarttı; ayrıca partiye kabul edilmek için en az 5 yıl kıdemli ve üyeliğe başvuran kişiyi bir işyerinde veya toplumsal bir aktivitede en az bir yıl tanımış üç parti üyesinin tavsiyesi gerekmektedir. 23 yaş altındaki kişiler ancak partinin gençlik örgütü Komsomol aracılığıyla partiye girebilmekteydi. Komsomoldan parti üyeliğine geçişlerde kişinin üye olduğu komsomolun il veya kaza komitelerinin tavsiyesi gerekiyordu bu aynı zamanda bir parti üyesinin tavsiyesinin yerini tutmaktaydı Başvuru kararı ise ilgili parti temel kuruluşu toplantısında alınır ve bu karar da parti il veya kaza komitesi tarafından onaylanırdı.²⁰³

Partinin üye kaynağı ise çeşitli yardımcı kuruluşlar tarafından sağlanmaktaydı Bunlardan Oktobristler(Ekimciler) 7-9 yaş arası çocukları Pionerler(Öncüler) 12 -14 yaş arası çocukları ve Komsomol(Genç Komünistler Birliği) 14-28 yaş arası gençleri

¹⁹⁹ Ibid, s.63.

²⁰⁰ Vernon, *Op.cit.*, s.194.

²⁰¹ Şaylan, *Op.cit.*, s.155.

²⁰² Remington, *Politics in...*, s.31.

²⁰³ Lesage, *Op.cit.*, s.43.

bünyesine alarak sportif, kültürel aktiviteler ve tatiller ve Marksizm dersleriyle komünist eğitimin küçük yaşlardan itibaren gerçekleştirilmesinde rol alıyorlardı.²⁰⁴

2.2.4.3. Parti Teşkilatı

Parti, tüm ülke çapında kontrolü sağlayacak, ülkenin mesleki ve bölgesel tüm katmanlarına nüfuz edecek nitelikte piramitsel bir örgütlenmeydi. Parti, coğrafi ve fonksiyonel olmak üzere iki temelde örgütlenmişti. Coğrafi örgütlenme, yukarıdan aşağıya, tüm ülke çapında hakim olan merkezi örgütlenme, federe cumhuriyetler, diğer federe birimler, kentler ve kazalar olarak; fonksiyonel örgütlenme ise sanayi teşebbüslerinde, devlet ve kollektif çiftliklerde, kültürel, ticari ve bilimsel kurumlarda, “temel parti kuruluşları” olarak örgütlenmedir.²⁰⁵

Parti teşkilatının en altında, temel parti kuruluşları(hücreler) yer almaktaydı. Temel parti kuruluşları en az üç parti üyesinden meydana gelen en küçük birimdi. Hücreler; fabrika, kolhoz, idari birimler, bilimsel kuruluşlar şeklinde, işyerleri düzeyinde örgütlenebildikleri gibi, köy ve toplu konut gibi ikamet yerlerinde de örgütlenebilmekteydiler. Her parti üyesi, öncelikle kendi işyerindeki temel parti kuruluşuna üyeydi. Temel parti kuruluşları, partiye üye alımı ve eğitimi, kitle iletişimi ve propagandası ve idarenin verdiği talimatları uygulama gibi görevleri yerine getirmekteydi.²⁰⁶ Parti temel kuruluşlarının üye sayıları değişiklik göstermekteydi. Üye sayısı 50’den az olanları, bir yıl için seçilen bir sekreter ile bir sekreter yardımcısı; üye sayısı 50’den fazla olanları bir sekreter ve büro; üye sayısı 300 ve daha fazla olanları ise komiteler yönetmekteydi.²⁰⁷ Parti temel kuruluşlarının üst organlarını da ayda en az bir kere toplanan genel meclisler oluşturmaktaydı.²⁰⁸

SBKP, parti temel kuruluşlarının üstünde, SSCB’nin federal ve idari yapılanmasına paralel bir biçimde; kent ve ilçeler, bölgeler, federe cumhuriyetler olarak

²⁰⁴ Macridis, *Op.cit.*, s.148.

²⁰⁵ Çam, *Op.cit.*, s.253.

²⁰⁶ Lesage, *Op.cit.*, s.30.

²⁰⁷ Gürbüz, *Op.cit.*, s.177.

²⁰⁸ Çam, *Op.cit.*, s.256.

örgütlenmekteydi. 14 federe cumhuriyetin her birinin, kendisine ait komünist partileri bulunmakla birlikte, Rusya Sosyalist Federe Cumhuriyetinin ayrı bir Komünist Partisi yoktu. Rusya'daki bölgesel parti kuruluşları doğrudan SBKP'ye bağlıydı. Alt federe birimlere ayrılmayan federe cumhuriyetlerde kent ve ilçe parti teşkilatları, doğrudan o federe cumhuriyetin kendi komünist partisine bağlıydı. Özerk cumhuriyet ve özerk bölgelerde parti, bölgesel örgütlenme şeklinde yapılanmıştı.²⁰⁹ Bu parti örgütlenmelerinde, federe cumhuriyetlerin üst organları, parti cumhuriyetçi kongresi; diğer federe ve idari birimlerde ise konferanslar şeklindeydi. Kongre veya konferansların toplantıda olmadığı dönemlerde her birim, kendi komitesini seçiyor ve böylece parti çalışmalarının her düzeyde devamlılığı sağlanıyordu. Federe cumhuriyet parti kongreleri, iki yılda bir, diğer federe birimlerdeki parti konferansları ise yılda bir toplanıyordu.²¹⁰ Tüm bu yapılanmalar demokratik merkeziyetçiliğin gereği olarak, partinin merkezi örgütü ve nihayet merkezi örgütün başındaki lider tarafından alınan kararların tüm ülkede uygulanmasını sağlayacak bir teşkilatlanma olarak ele alınmalıdır. SBKP'nin örgütlenmesi, tüm ülke çapında parti merkez örgütü, federe cumhuriyetler, alt yerel kuruluşlar ve temel parti organları olmak üzere; üçlü bir görünüm sergilemekteydi. Ancak, partinin tüm birliğe hakim olan merkez organları, demokratik merkeziyetçiliğin bir gereği olarak, parti teşkilatında yukarıdan aşağıya mutlak bir hakimiyete sahipti.²¹¹ Bu bağlamda, parti teşkilatı içerisinde piramidin en üstünde yer alan parti merkez teşkilatı incelenecektir. Merkez teşkilatı; SBKP parti kongresi, Kontrol Komisyonu, SBKP merkez komitesi(Politbüro ve Sekreterlik) ve Kontrol Komitesinden oluşmaktaydı.

2.2.4.3.1. Parti Kongresi

Parti kongresi, şekli olarak parti örgütünün en üstünde yer almaktaydı ve partinin üst organı niteliğindeydi. SBKP tüzüğüne göre; kongrenin dört yılda bir toplanması gerekirken, fiiliyatta toplanma süreleri düzensizlik göstermiş, 1971' de

²⁰⁹ Lesage, *Op.cit.*, s.32.

²¹⁰ Çam, *Op.cit.*, s.255.

²¹¹ *Ibid*, s.253.

toplanan 24. Parti kongresinden itibaren ise 5 yılda bir toplanması kararlaştırılmıştır.²¹² Parti kongresinin olağanüstü toplantıya çağırılabilmesi için, merkez komite veya son kongrede bulunan temsilcilerin 1/3'ünün talebi gerekmektedir. Partiye gönderilecek delegelerin tayin yetkisi ve temsil edilme biçimini merkez komitesi belirlemektedir. Uygulamada bu yetki, politbüronun elindeydi.²¹³ Kongrenin görevleri, "Kontrol komisyonun ve diğer merkezi organların faaliyet raporlarını dinleyip kabul etmek, parti statüleriyle, parti programını gözden geçirmek, değiştirmek ve onaylamak, iç ve dış siyaset sorunlarında partinin görüşünü saptamak" şeklindeydi.²¹⁴ Ancak, çok uzun zaman aralıklarında, düzensiz ve kısa sürelerle toplanabildiği için, kongrenin yetkileri merkez komitesi ile politbüronun eline geçmiş ve böylece kongrenin rolü de uygulamada parti liderlerinin ve yürürlükteki parti programlarının şeklen onaylanması halini almıştır.²¹⁵

2.2.4.3.2. Merkez Komitesi

Merkez komitesi, partinin, iki kongre arasındaki tüm faaliyetlerini yöneten organıydı. Merkez komitesinin görevleri şöyledir :

Yönetici kadroları seçmek, ev dağıtmak, devletin merkez organlarının faaliyetlerine yön vermek, partinin çeşitli organizasyonlarını örgütlemek, kontrolünde olan dergi ve gazetelerin redaksiyon üyelerini tayin etmek, parti bütçesini dağıtmak, uygulamanın kontrolünü yapmak, partiyi diğer ülkelerin partileriyle ilişkilerde temsil etmek ve parti organizasyonlarına faaliyetleri hakkında düzenli bilgi vermek²¹⁶

Merkez komitesi, parti kongresinin uzun aralıklarla ve düzensiz toplanması sebebiyle partinin temel karar organı rolünü üstelenmekle birlikte, üye sayısının kalabalık olması ve uzun aralıklarla toplanması yüzünden zaman içerisinde işlevsiz bir organ halini almıştı. Stalin döneminden sonra, merkez komitesi yeniden aktif bir görünüm kazansa da gerçekte politbüroyu kontrol eden tek kişinin, tıpkı tüm sisteme olduğu gibi merkez

²¹² Vernon, *Op.cit.*, s.198; Gürbüz, *Op.cit.*, s.177.

²¹³ Vernon, *Op.cit.*, s.198.

²¹⁴ Çam, *Op.cit.*, s.254.

²¹⁵ Vernon, *Op.cit.*, s.198.

²¹⁶ Çam, *Op.cit.*, s.254.

komitesine de hakim olduğu kabul edilebilir.²¹⁷ Parti siyasetinin yürütüldüğü ve tüm önemli kararların alındığı organlar politbüro ve sekreterlikti. Bu her iki organ da merkez komitesi tarafından seçiliyordu.

2.2.4.3.2.1. Politbüro

Politbüro, anayasada belirtilmemiş olmasına ve teorik olarak merkez komitesine bağlı olmasına rağmen, Sovyetler Birliği'nin en önemli siyaset yapıcı ve karar alıcı organı durumundaydı.²¹⁸ Yukarıda belirtildiği üzere SBKP tüm Sovyet siyasal yaşamında tekeli bir üstünlüğe sahipti. Bu noktada politbüronun, SBKP'nin piramitsel yapısının en üstündeki organ olarak, siyaset yapımında en son sözü söyleyen organ olduğunu belirtmek gerekmektedir. Politbüro, aşağıdan yukarı doğru, temel parti organlarından SBKP kongresine, oradan da merkez komitesine kadar yükselen ve kütleli olarak daralırken yetkisel olarak genişleyen piramitsel yapının en üst noktasında yer almaktaydı. Politbüronun üyeleri, ülkenin en güçlü siyasetçilerinden olan SBKP genel sekreteri, Bakanlar Konseyi başkanı, SBKP'nin bazı yüksek düzeydeki sekreterleri, bazı birlik cumhuriyetlerinin komünist parti genel sekreterleri, savunma bakanı, KGB başkanı ve dışişleri bakanından oluşmaktaydı. Politbüronun üye sayısı çeşitli zamanlarda değişikliğe uğramış olmasına rağmen, on iki asil üyeden ve oy hakkı olmayan 6 aday üyeden oluşmaktaydı. Politbüro ülke siyasetini ilgilendiren önemli kararlarını, yaptığı haftalık toplantılarda alıyordu.²¹⁹

2.2.4.3.2.2. Sekreterlik

Genel sekreterlik, başlangıçta partinin önemli organlarına yardımcı bir organ olarak ortaya çıkmış, ancak Stalin'in 1922 yılında parti genel sekreterliğine gelmesi ile birlikte önemini arttırarak politbüro ile birlikte Partinin ve Sovyet siyasal sisteminin en önemli organı olmuştur. Sekreterliğin başında bulunan genel sekreter,

²¹⁷ Vernon, *Op.cit.*, s.199.

²¹⁸ Çam, *Op.cit.*, s.254.

²¹⁹ Remington, *Politics in...*, s.32.

başkaca hangi görevde olursa olsun siyasetin en etkin kişisiydi.²²⁰ Ülke ve dünya çapındaki siyasal gelişmeleri takip ederek, politbüro'nun gündeminin ve temel siyasetinin belirlenmesine yardımcı olmak ve aldığı kararların uygulanmasını denetlemek, üst düzey görevlilerin seçmek ve bunların denetlemek sekreterliğinin görevleri arasındaydı.²²¹

2.2.4.3.3. Merkez Kontrol Komisyonu ve Merkez Kontrol Komitesi

Merkez kontrol komisyonunun görevi, parti merkez organlarının idari işlerinin yürütülmesini denetlemek ve merkez komitesinin bütçesini düzenlemektir. Merkez kontrol komitesi ise parti çalışanlarının disiplin işlerine bakmaktaydı.²²²

2.3. Siyasal Sistemin İşleyişi

Sovyet sisteminin işleyişi hakkında sadece anayasal düzenlemelere bakarak bir yargıya varmak aldatıcı olacaktır. Çünkü, Sovyet sisteminde siyasal yaşam, anayasanın öngördüğü siyasal sistemden çok büyük sapmalar göstermiştir. Duverger, bu konuyu “anayasa metni ile uygulaması arasındaki oluşan farklılık hiç bir ülkede SSCB’ninki kadar farklı değildir” diyerek ifade etmiştir.²²³

Sovyetler Birliği anayasasının öngördüğü düzenlemeye göre yasama ve yürütme yetkileri Sovyetlere (meclis) aittir. Sovyetler, her idari ve federal birimde mutlaka yer almaktaydı. Yukarıda incelenen Yüksek Sovyet, en üst düzeyde ülke çapındaki Sovyet olmak üzere, aşağıdan yukarıya doğru diğer Sovyetler; kır Sovyeti, kent ve kaza Sovyeti, bölge Sovyeti(bu gruba birlik cumhuriyetleri dışındaki federe birimler dahildi), federe cumhuriyet Sovyeti şeklinde “demokratik temsil meclisleri piramidi” olarak örgütlenmişti.²²⁴ Tüm yetkilerin Sovyetlerde toplanmasının sonucunda, her seviyedeki Sovyet, kendi yetki alanlarında yürütme organlarını seçiyor ve teoride her yürütme

²²⁰ Vernon, *Op.cit.*, s.200.

²²¹ Remington, *Politics in...*, s.32.

²²² Ataöv, *Op.cit.*, s.66-67.

²²³ Duverger, *Siyasal Sistemler*, s.112.

²²⁴ Remington, *Politics in...*, s.23; Lesage, *Op.cit.*, s24

organı kendisini seçen Sovyete karşı sorumlu oluyordu. Ancak, gerçekte Sovyetlerin tek yaptığı Komünist Parti yetkililerinin belirlediği kişileri onaylamaktan öteye geçmiyordu.²²⁵

Sovyet sisteminde, yasama ve yürütme yetkisinin tek elde toplanması, Bolşeviklerin, parlamentonun bir sistem içindeki rolüne ilişkin görüşlerine dayanmaktaydı. Bolşeviklere göre; yasamanın yürütmeyi sınırlaması ve yürütmenin yasamaya dayanması gibi yasama-yürütme arasındaki uyumsuzluğu yansıtan batı demokrasilerinin uzun yıllar sonucunda ulaştığı ilkeler, burjuva toplumlarına özgü çelişkilerin sonucu olan ve sosyalist devrimle aşılması gereken kavramlardı. Bolşeviklerin amacı, yasama ve yürütme fonksiyonlarının kaynaştığı “işleyen parlamentoyu” gerçekleştirecek sovyetleri oluşturmaktı. Lenin de “tüm iktidar sovyetlere” sloganıyla farklı fonksiyonları tek bir kurumda birleştirmeyi öngörmekteydi. Ancak, 1930’lu yılların ortasından itibaren sovyetler, Bolşeviklerin batı demokrasileri için ileri sürdüğü “ölü yasama meclislerine” dönmüştü.²²⁶ Bir kere, bu meclisler batıdaki örnekleriyle kıyaslandığında çok kalabalıktılar. Örnek olarak, 1989’da Moskova Kent Sovyetinin üye sayısı 500’dü. Yine bilindiği üzere, Yüksek Sovyetin üye sayısı her zaman 1300’ler civarında seyrediyordu. 1977 Anayasasıyla ise bu rakam 1500’de sabitlenmişti. Sovyetlerin üye sayısındaki bu abartı, meclislerin işlevsiz olduğunun bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, örnek olarak Yüksek Sovyet yılda ancak 2 kere toplanıyordu ve bu toplantılarda tek yapılan, presidyum ile hükümetin ve böylece partinin aldığı kararların oybirliği ile kabul edilmesiydi.²²⁷ Sonuçta, Sovyetlerin bu durumu, sistem içinde tüm iktidarı devlet içindeki ayrı bir “yürütme hiyerarşisi” olan bakanlar konseyine ve komünist partisinin kadrosuna bırakmıştır.²²⁸ Partinin siyasal

²²⁵ Remington, *Politics in...*, s. 24. Yürütme organları Yüksek Sovyet ve Federe Cumhuriyet Sovyetleri için bakanlar konseyi diğer alt birimdeki sovyetleri için Yürütme komiteleri adı altında oluşturuluyordu. (Lesage, *Op.cit.*, s.24.)

²²⁶ Eugene Huskey, “Executive-Legislative Relations” *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State*. Ed.: Eugene Huskey (Armonk, New York: M.E. Sharpe Inc., 1992 ss.83-105.), s.84.

²²⁷ Remington, *Politics in...*, s.24. yazar, bu temsil organlarından tamamen göstermelik olduğunu ve ülkeyle ilgili tüm kararların parti ve hükümet tarafından alındığını ve sovyet sistemindeki temsil organlarında halkın cinsiyet, yaş, etnik grup, meslek gibi demografik unsurlara göre temsil edilerek içte ve dışta toplumun her kesiminin temsil edildiği şeklinde bir propaganda aracı olarak kullanıldığını belirlemekte ve bu tip temsil tipine “tanımsal temsil” olarak adlandırmaktadır. (*Ibid*, s.24.)

²²⁸ Huskey, *Executive-Legislative...*, s. 84.

sistem üzerindeki hakim rolünü akılda tutmak kaydıyla; Sovyet sistemindeki yasama-yürütme ilişkileri incelendiğinde, ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır :

1989 reformlarına kadar Sovyet sisteminde, Yüksek Sovyeti yasa yapıcı bir organ olarak görmek zordur. Yüksek Sovyet yılda ortalama 3-5 kanun ve 15-20 Kararname kabul ediyordu. Hükümetin yapmış olduğu düzenleyici işlemlerin sayısı dikkate alındığında, bu rakamlar, Huskey'in deyişi ile "okyanusta bir damla" olarak kalmaktaydı. Öncelikle, hükümetin düzenleyici işlemler çıkarırken Yüksek Sovyetin çıkardığı kanunlara uymak gibi bir alışkanlığı yoktu. Sovyet sisteminde, normlar hiyerarşisini güvence altına alacak hiçbir mekanizmanın olmamasının da etkisi ile hükümet, her zaman yasalara aykırı düzenlemeler yapabilmekte ve yaptığı düzenlemelerle yasalarda kolaylıkla değişikliğe gidebilmekteydi. Yürütmenin yaptığı düzenleyici işlemlerin sayıları binler ve on binlerle ifade ediliyordu. Hükümet her yıl binlerce kararname(decree) ve bakanlıklar da sadece kendi yetki alanlarını ilgilendiren konularda onbinlerce yönetmelik(departmental instruction) çıkarmaktaydı. Aslında, bakanlıkların çıkarmış olduğu yönetmeliklerin, bakanlıkların kendi çalışma alanlarını ve iç çalışma esaslarını düzenlemesi gerekirken, devlet komitesi ve bakanlıkların çoğu, diğer merkezi hükümet kurumlarını ve tüm vatandaşları bağlayıcı pek çok yönetmelik çıkarıyordu. 1987 yılında federal bakanlıkların çıkardığı ve ülke çapında bağlayıcılığı olan bu tip yönetmeliklerin sayısı 10-15 bin civarındaydı. Ayrıca, yine bu tip hükümet düzenlemeleri olarak sayılan parti yönergeleri ve parti ile hükümetin ortaklaşa çıkardığı yönergeler de kanun hükmündeydi.²²⁹ Sovyet sisteminde iktidarın tek elde toplandığı görülmektedir. Ancak bu, Bolşeviklerin ileri sürdüğü gibi yasama ve yürütme gücünü parlamentoda birleştirmek suretiyle tüm iktidarın sovyetlere verilmesi yolu ile değil, aksine, sistem içinde Sovyetlerin yasama güçlerinin zayıflatılarak silik bir konuma getirilmesi ile gerçekleştirilmiştir.²³⁰ Bu veriler birlikte ele alındığında; Sovyet sisteminde bakanlar konseyi başkanının, yani başbakanın sistem içinde çok güçlü bir

²²⁹ **Ibid**, s.91. Bu tip yönetmeliklerin kanuni yaptırım gücü açısından üstünlüğü şu sözlerle ifade edilmektedir: "Bir kamu görevlisini anayasaya ihlalden değil ancak yönetmeliği ihlalden sorumlu tutabilirsiniz" "E. Lukionova. Zakon Kak Istochnik Sovetskogo Gosudarstvennogo Prava". **Ibid**, s.91'deki alıntı.

²³⁰ **Ibid**, s.84.

konumda olduğunu belirtmek gerekir. Ancak, başbakanıdan daha güçlü bir siyasi kişilik vardır ki; o da SBKP genel sekreteridir.²³¹

Bu noktadan itibaren, partinin, sistem içindeki hakim rolünü nasıl sağladığını irdelemek gerekir. Yukarıda, partinin sistem içindeki yeri ayrıntılarıyla belirtilmiş ve yer yer partinin sistem içinde hakim durumda olduğu ifade edilmişti. Bu bölümde ise partinin siyasal uygulamada nasıl hakim konuma geldiği ve bunun somut örnekleri açıklanacaktır.

Sovyet sistemini inceleyen düşünürlerin bir kısmı, SBKP'nin ve böylece parti genel sekreterinin ülkeyi tek elden yönettiği ve idari yapılanmada yürütme organlarının “kendi yapılanmaları, amaçları, kuralları ve kadro seçimlerini” oluşturmada inisiyatifi tamamen elden bırakarak partinin her dediğini yapan yetkisiz kukla organlar olduklarına ilişkin yargıya şüpheyle yaklaşmaktadırlar.²³² Sovyet sisteminin totaliter bir rejim olarak isimlendirilmesine karşı çıkanlar genel olarak totalitarizm kavramının soğuk savaş ortamında ortaya çıktığını bu yüzden karşı kamptaki ülkeleri aşağılamak amacıyla kullanıldığını ileri sürmüşlerdir.²³³ Bu bağlamda, sistemin işleyişindeki tarihsel süreçte bakıldığında, Bolşeviklerin “proleter diktatörlüğü” anlayışının olağan bir sonucu ve gereği olan “tek örgütlü” sosyalizm anlayışı, gerçek anlamda 1930'larda, Stalin döneminde gerçekleşmiştir. Partinin sistem içerisindeki “yönlendirici, denetleyici ve bütünleştirici” rolleri, söz konusu olan bu dönemde, parti genel sekreteri olan Stalin' in ve dolayısıyla SBKP'nin totaliter ve tek elden yönetiminin birer aracı olmuştur.²³⁴ Stalin sonrası Sovyet sisteminin totaliter olmadığı yolundaki dikkat çekici bir görüş, Jerry Hough'dan gelmiştir. Hough, Sovyet sistemini totaliter değil, “kurumsal çoğulcu”(institutional pluralist) bir sistem olarak tanımlamıştır. Bu tanıma göre; Sovyet sisteminde partinin rolü, devlet gücünü doğrudan kullanmaktan çok, organlar arasındaki bir hakemlik ve arabuluculuktan ibaretti. Ayrıca, yazara göre SBKP “monolitik” bir

²³¹ Remington, *Politics in...*, s.24.

²³² T.H. Rigby, “The Government in the Soviet Political System” *Executive Power And Soviet Politics* (ss.3-48.), s.21; “Jerry Hough . The Soviet System: Petrification or Pluralism? (Problems of Communism no 2 ss. 25-45.” Cameron Ross, “Party-State Relations” *Executive Power And Soviet Politics* (ss.49-81.), s.57'deki alıntı; Ross, *Op.cit.*, s.58.

²³³ Totalitarizm kavramına getirilen eleştirilerin sistemli bir sınıflandırılması ve tartışmaları için bkz. Juan J.Linz, *Totaliter ve Otoriter Rejimler*. Çeviren: Ergun Özbudun (Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, 1984), s.96-106.

²³⁴ Rigby, *Op.cit.*, s.21.

parti değil, tam aksine tek bir parti içinde yaş, ulus, cinsiyet ve mesleğe bağlı olarak gruplaşmaların olduğu gevşek yapıda ve bölünmüş bir parti görünümündedir. Parti içinde temel politikaların belirlenmesi; parti içi pazarlıklar, lobi faaliyetleri ve parti ile devlet kurumları arasında meydana gelen fikir alışverişleri sonucunda oluşmaktadır.²³⁵ Ross ise bu konuda daha da ileri giderek, devlet kurumlarının, sadece temel politikaların belirlenmesinde değil bunların uygulanmasında da almış oldukları etkin rolün, partinin devlet organları üzerindeki etkisinin çok fazla olmadığına bir göstergesi olduğunu ileri sürmektedir. Buna örnek olarak da 1957 yılından 70'li yılların ortalarına kadar, merkez komitenin artarda çıkardığı kararnamelerle, bakanların ev dağıtımı üzerindeki denetimini Sovyetlere devretmesini istemesini, buna karşılık bakanlıkların 80'lerin ortasına kadar ülkedeki tüm evlerin yüzde 60'ının üzerindeki kontrollerini sürdürmesini göstermektedir.²³⁶

Bu görüşlerin karşısında Linz, Parti yapısı içerisinde özellikle yerel çıkarların dile getirilmesindeki serbestiyi kabul etmekle ve bu durumun totaliter partilerin sahip olduğu imaja uymadığını belirtmekle beraber bu durumun yarışmacı demokratik sistemlerle aynı sınıflandırmaya sokulmaması gerektiğine dikkat çekmektedir.²³⁷ Gerçekten de SBKP içindeki farklı çıkar gruplarının veya devlet yapısındaki farklı organların zaman zaman öne çıkmalarını demokratik anlamdaki bir çoğulculukla değil totaliter yapı içerisindeki feodalizm benzeri bölünmeler şeklinde anlamak gerekmektedir. Çünkü böyle bir durum parti genel sekreterinin -Stalin sonrası olduğu gibi-mutlak gücünü zayıflatmakla beraber sistemi tüm toplum genelinde kabul gören bir sisteme dönüştüremeyecek sadece zaman zaman bazı çıkar gruplarının veya devlet organlarının tercihlerini yine parti teşkilatının araçlarıyla gerçekleştirmeye yarayacaktır.

SSCB siyasal sisteminin bir takım özellikleri, partinin sistem içinde hakimiyet sağlamasında etkin rol oynamıştır. Öncelikle, parti ve diğer devlet organlarının yapılanmasındaki paralellığe dikkat çekmek gerekir. Sovyet sisteminde, biri partinin diğeri ise devletin olmak üzere iki çeşit bürokrasiden bahsedilmektedir. Sovyet sisteminde, temsil organları olan Sovyetlerin, iktidarı kendi seçtikleri yürütme organları

²³⁵ " Hough, *Op.cit.*, s.25-45" Ross, *Op.cit.*, 57'deki alıntı.

²³⁶ Ross, *Op.cit.*, s.58.

²³⁷ Linz, *Totaliter ve...*, s.103.

olan bakanlar konseyi ve yürütme komitelerine nasıl bıraktığı az yukarıda açıklanmıştı. Parti de kendi dışındaki bu idari yapılanmaya simetrik olan kendi iç yapılanması sayesinde, hem iktidarın kullanıcısı olan bakanlıkları, hem de temsil meclisleri olan Sovyetleri yakından denetleyebilmiştir. Bu model sayesinde parti, Sovyetleri ve onun yürütme organlarını yönlendirip, yönetmiş, ancak, kurumsal olarak onlardan ayrı kalmıştır. Böylece parti, hükümet sıfatını taşıma gereği duymaksızın hükümeti istediği gibi kontrol edebilmiş, parti dışından sıradan vatandaşların da hükümette yer alması sağlanarak ve yaygın siyasal katılım gerçekleştirilerek, SSCB halkına ve dış dünyaya demokratik bir sistem imajı sergileyebilmiş, şekli olarak federal devlete uyum sağlayarak, tüm federal sistem içinde hiyerarşik bir yapının oluşmasını sağlamıştır.²³⁸ Merkezi hükümet açısından bakıldığında ise Parti Merkez Komitesinde, Bakanlar Konseyindeki bakanlıkları denetlemek amacıyla, var olan her bakanlığın görev alanıyla ilgili daireler kurularak bir “gölge hükümet” oluşturulduğu görülmektedir.²³⁹

Sovyet sisteminde, partinin hakimiyet sağlamasındaki diğer bir önemli etken “nomenklatura” sistemi idi.²⁴⁰ Holmes, bu sistemi tüm Komünist partiler için geçerli olacak bir biçimde, şu şekilde tanımlamaktadır²⁴¹ :

Nomenklatura sistemi temelde toplumdaki bütün önemli görev yerlerine sadece partide değil, devlet yönetiminde poliste askeriyede yargıda eğitimde ekonomide(işletme yöneticileri dahil) kadın örgütlerinde sendikalarda vb. bizzat komünist partinin atama yapması anlamına geliyordu...

Partinin her düzeyinde sekreterliğin elinde iki liste olurdu: Birinde o düzeydeki en önemli görev yerleri (örneğin bir cumhuriyet ya da bir kent düzeyinde)diğerlerinde bu görev yerlerini doldurabilecek yetenekte ya da o sırada doldurmakta olan kişiler yer alırdı. Hedef, görev yerleri ile bu yerleri işgal edenler arasında optimum bir korelasyon sağlamaktı.

Sovyet sisteminde de durum bu tanıma uymaktadır. Parti, kendi bünyesinde olduğu kadar, hükümet ve toplumsal yaşamda önemi olan diğer tüm kuruluşlarda çalışacak kişilerin seçilmesinde de tekeli bir yetkiye sahipti. Holmes’un tanımına benzer bir şekilde; parti, oluşturacak meslek listesinin ve bunun doldurulmasında yetkisine de sahipti.²⁴² Sovyet çalışma yaşamındaki üst düzey kadro atamalarının tamamı, politbüro

²³⁸ Remington, *Politics in...*, s.23.

²³⁹ Ross, *Op.cit.*, s.55.

²⁴⁰ Ross, *Op.cit.*, s.51; Macridis, *Op.cit.*, s.140; Remington, *Politics in...*, s.34.

²⁴¹ Holmes, *Op.cit.*, s.215.

²⁴² Remington, *Politics in...*, s.34.

ve sekreterliğin denetimi altında yapılıyordu. Ayrıca bu sistem, alt parti organlarının da kendisine denk düşen idari birimlere yaptığı atamalarla toplumun tüm katmanlarında işliyordu.²⁴³

Partinin, kadroların atanmasındaki bu mutlak yetkisinin yanı sıra bizzat parti üyelerinin büyük bir çoğunlukla ülkenin temel politikalarını belirleyen organlarında(yani hükümet ve temsil organlarında) yer alması da partinin sistem üzerindeki hakim rolünü gerçekleştirmesinde bir diğer önemli bir etkidir. Üst düzey devlet görevlilerinin hemen hemen hepsi çifte üyeliğe sahiptiler. “Çifte üyelik” adı verilen bu durum; önde gelen devlet görevlilerine, partinin temel politikalarını belirleyen kurumlarında görev vermek veya parti üyelerini devlet kurumlarına atamak şeklinde olabiliyordu. Örneğin, 1986 yılında politbüronun aday üyeleri de olmak üzere, 18 üyesinden 9’u, içlerinde SSCB Yüksek Sovyet Presidyum başkanı ve Bakanlar Konseyi başkanının da bulunduğu devlet bürokrasisinin çeşitli kademelerinde yer alan kişilerdi. Özellikle 1970’li yılların başından itibaren başbakan, devlet başkanı, savunma bakanı, KGB şefi ve dışişleri bakanları daima politbüro üyesiydiler.²⁴⁴ Aynı şekilde parti merkez komitesindeki çifte üyelikler ele alınacak olursa; örneğin, 1986 yılında Merkez Komitesinin tüm üyelerinin %22’si olan 124 üye aynı zamanda Bakanlar Konseyinde üst düzey memurluk görevlerini yürüttüğü görülmektedir. Keza, parti kurumları ve Yüksek Sovyet için de aynı durum geçerliydi. Yine aynı yıl içerisinde SSCB Yüksek Sovyet Presidyumunun 38 üyesinden 16 tanesi Merkez komitesinin tam, 6 tanesi aday üyesi, 8 tanesi ise Merkez kontrol komitesi üyesiydi.²⁴⁵

²⁴³ Ross. Op.cit., s.52.

²⁴⁴ SSCB’nin en yüksek siyasi kişilik ve konumu sayılan SBKP genel sekreterlerinden Stalin 1941-1953 yılları arasında Krushev 1958-1964 aynı anda başbakanlık(Bakanlar konseyi başkanlığı) görevini Daha sonra sırasıyla genel sekreter olan Brezhnev, Andropov, Chernenko ve Gorbachev de Başkanlık (Yüksek Sovyet Presidyum Başkanlığı) görevini yürütmüşlerdi. (Ibid, s.52.)

²⁴⁵ Ibid, s.52-53.

2.4. SSCB'nin Son Dönemleri ve Dağılması

2.4.1. Gorbaçov Döneminde SSCB'de Gerçekleştirilen Reformlar

Gorbaçov, 1985 Martında parti genel sekreteri olduktan sonra Sovyet siyasal sisteminde çeşitli değişiklikler yaptı. Önceleri, durgun Sovyet ekonomisini canlandırma amacıyla başlatılan reformlar, süreç içerisinde tüm siyasal sistemin kökten değişmesi ve en sonunda da SSCB'nin dağılmasıyla sonuçlandı.²⁴⁶ Reformlar Glastnost(yeniden yapılandırma) ve Perestroyka(açıklık) adı altında yapılmıştı. Glastnost önceleri sadece ekonomik yaşamda bir yeniden yapılanmayı ön görmekteydi. Ancak Gorbaçov, ekonomik reformların gerçekleştirilebilmesi için büyük bir siyasal reformun da yapılması gerektiğinin farkına vardı. Bunun sonucunda Glastnostun önceleri sadece ekonomiyi ilgilendiren “yeniden yapılanma” anlamı, sonraları Sovyet sisteminde bir siyasal ve toplumsal yeniden yapılanma amacına dönüştü.²⁴⁷ Perestroyka ile yapılan ise ekonomik reformlarda, halkın, reform aleyhtarlarına karşı seferber edilmesini sağlamak ve desteğini almak, bunun yanı sıra da batı dünyasıyla ilişkilerde bilgi akışını sağlamak için özellikle medya üzerindeki baskıyı kaldırarak toplumsal yaşamda şeffaflığı sağlamaktı.²⁴⁸ Siyasi yaşamda yapılacak reformların kapsamlı ve ciddi bir şekilde ilk olarak dile getirilmesi, SBKP'nin Haziran 1988'deki 19. Konferansında oldu. Bu konferansta ileri sürülen düşünceler Sovyet sistemini temelden değiştirecek nitelikte idi. Konferansta, hukuku temel alan sosyalist bir devlet kavramı benimsenmişti. Tabii ki bu anlayış batılı anlamda bir hukuk devleti veya “tam bir yasal akılcı sistem” değil, daha çok sosyalist bir hukuk devleti anlamını taşımaktaydı.²⁴⁹ 19. Parti Konferansında alınan kararların siyasi hayata geçirilişi, Aralık 1988'de Yüksek Sovyetin yaptığı bir dizi anayasa değişiklikleri ile gerçekleştirildi. Bu değişikliklerle, yasama ve yürütme organları yeniden yapılandırılıyor, ayrıca seçim sistemi de değiştiriliyordu. Buna göre; 1500 kişilik yüksek üyelik sayısı 542'ye indirilirken, toplanma sıklığı ise arttırıldı.

²⁴⁶ Brenda Horrigan ve Theodore Karasik, “The Rise Of Presidential Power Under Gorbachev” . *The Executive Power and Soviet Politics*. (ss.106-126), s.106.

²⁴⁷ Holmes, *Op.cit.*, s.174.

²⁴⁸ *Ibid*, s.175.

²⁴⁹ *Ibid*, s.176. Parti konferansı düzenli olarak toplanan parti kongrelerinden farklı bir kavramdı. Parti konferansı belirli bir sorunu tartışmak için herhangi bir zamanda kısa bir süre için toplanırdı. (*Ibid*, s.218.) 1988 den önceki son parti konferansı ise 1941 'de toplanmıştı. (Basile Kerblay, “İkinci Değerlendirme,” Çeviren: Osman Akınhay, *Gorbaçov'un Rusyası*. Hazırlayanlar:Cem Akas ve Sevin Okyay (Birinci Baskı İstanbul: Yapı Kredi Yayınları Ltd. Şti.,1995) , s.149)

Yüksek Sovyetin sağlayabileceğinden daha geniş bir temsil sağlamak ve küçültülmüş Yüksek Sovyeti denetlemek amacıyla da “Halk Vekilleri Kongresi” adında yeni bir organ kuruluyordu. Halk vekilleri, Mart 1989’da ilk defa, birden çok adayın katıldığı seçimlerle; Yüksek Sovyet ise halk vekilleri kongresi tarafından seçildi.²⁵⁰ Bunlar devrimden beri, gerçek anlamda halka oyuyla seçilen ilk temsil organlarıydılar.²⁵¹ Böylece bu yeni Yüksek Sovyet, iki dereceli bir seçimle başa geliyordu.

2.4.1.1. Yürütme Organında Yapılan Değişikler

Gorbaçov, yapmak istediği reformları SSCB idare cihazı ve tutucu SBKP aracılığı ile gerçekleştirmeyeceğini fark ettiği için, hükümet yapısında da köklü değişikliklere gitmiştir. 1989 sonlarında, Yeni Yüksek Sovyet, bakanlar konseyi ile ilgili olarak, hükümetin yasama organına sorumluluğunu kabul eden bir kanun kabul etti. Bu noktada ise Gorbaçov, hükümetin SBKP’nin denetiminden çıkması ve SSCB’nin yeni temsil organlarının hantal ve yavaş yapıları nedeniyle hükümeti yeterince denetleyemeyeceğini ileri sürerek, kendi kişisel otoritesini de sağlamak amacıyla başkanlık kurumunu oluşturmaya karar verdi. 1990 Şubatında Yüksek Sovyet, başkanlık kurumunun oluşturulması ile ilgili anayasa değişikliğini onayladı. Buna göre; Sovyet başkanı 5 yılda bir yapılan seçimlerle ve genel oyla seçilecekti. Ancak Gorbaçov, seçilememe riskini göze alamadığından olacak ki; yeni değişiklik, ilk başkanın Halk Vekilleri Kongresi tarafından seçileceğini ön görüyordu.²⁵² Başkanın yetkileri ise şu şekildeydi : Yasa teklifi yapmak, veto yetkisi, hükümet görevlilerini atamak, uluslararası ilişkilerde devleti en yüksek düzeyde temsil etmek, uluslararası antlaşmaları imzalamak, ülke savunmasını denetlemek, önemli konularda referanduma başvurmak, SSCB sınırları içinde her hangi bir bölgede olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan etmek, SSCB Anayasasını veya vatandaşların temel hak ve özgürlükleri ihlal

²⁵⁰ Holmes, *Op.cit.*, s.177.

²⁵¹ Horrigan ve Karasik, *Op.cit.*, s.107.

²⁵² Gorbaçov , Halk Kongresinin 2245 geçerli oyundan 1329’unu alarak başkan seçilmiştir (*Ibid*, s.107.)

ettiğini düşündüğü hükümet kararlarını iptal etmek, askeri rütbe ve unvanları vermek ve bazı suçları ve sürgün cezası alanları ve vatandaşlıktan çıkarılanları affetmek.²⁵³

Başkanlık kurumunun yanı sıra Başkanlık Konseyi ve Federasyon Konseyi olmak üzere iki danışmanlık kurumu daha kurulmuştur. Başkanlık Konseyi; başkana, ülkenin sosyal, ekonomik, uluslararası ilişkiler ve savunma alanlarında temel politikaların belirlenmesinde başkana görüş ve bilgi sunmak görevini yüklenmişti. Ancak bu konsey siyasi alanda etkin bir kuruluş olmayı başaramamıştı.²⁵⁴ Federasyon Konseyi ise birlik cumhuriyetleri Sovyet başkanlarının ve özerk bölgelerin katılımıyla oluşuyordu. Bu konseyin en önemli görevi birlik cumhuriyetlerini başkanlık kurumu nezdinde temsil etmek ve birlik cumhuriyetleri arasındaki ilişkileri düzenlemektir.²⁵⁵

1990 sonbaharında, Gorbaçov SSCB Yüksek Sovyet'inden yürütmenin yeterli etkinliği gösteremediği, özellikle çıkartmış olduğu kararnamelerin bakanlıklar ve bölgesel liderler tarafından ciddiye alınmadığı gerekçesiyle yetkilerinin genişletmesini istedi. Bunun üzerine de Yüksek Sovyet, Gorbaçov'a Eylül 1990'dan 31 Mart 1992'ye kadar geçerli olmak üzere bir takım geçici yetkiler verdi. Buna göre; Gorbaçov, ekonomi ve hükümet kadrolarının oluşturulması gibi konularda kararname çıkarma ve gerekli gördüğü durumlarda temsil organlarını feshetme yetkisini elde etti.²⁵⁶

Gorbaçov döneminde yürütme organında yapılan çok önemli bir diğer değişiklik de bakanlar konseyinin, bakanlar kuruluna(kabine) dönüştürülmesi olmuştur. Gorbaçov, Yüksek Sovyet'e hitaben Kasım 1990'da yaptığı konuşmasında bu konuyu ele alarak; bakanlar konseyini kaldırılarak, başkanın altında yer alacak bir kabinenin kurulmasını istemiştir. Yeni oluşturulan kabine 1991'in başından itibaren Gorbaçov'un istediği biçimde işlemiş ve Mart 1991'den itibaren de yürütme organı bu esaslara göre resmi olarak kurulmuştur.²⁵⁷ Yeni kurulan kabinenin yetkileri, eski bakanlar konseyinin yetkileriyle büyük ölçüde örtüşecek biçimde: Birlik bütçesinin yapılması ve uygulanması, savunma kurumlarının ve uzay araştırmalarının idaresi, Sovyet dış

²⁵³ *Ibid*, s.107.

²⁵⁴ *Ibid*, s.108.

²⁵⁵ *Ibid*, s.108.

²⁵⁶ *Ibid*, s.109.

²⁵⁷ *Ibid*, s.110.

politikasının uygulanması, suçlulukla mücadele, devlet güvenliği ve savunmanın sağlanması, birlik cumhuriyetleri ile işbirliği yapılarak maliye ve yatırım politikalarının oluşturulması, yakıt ve enerji kaynaklarının, ulaşım sistemlerinin idaresi, sosyal güvenlik programlarının, bilim ve teknoloji ile ilgili ulusal politikaların oluşturulması, ev dağıtımı ve çevre korumayla ilgili önlemlerin alınması ve askeri atamaların yapılması olarak düzenlenmişti.²⁵⁸ Kabine, aynı zamanda kararname(decreepostalovneiia) ve yönerge(resolution-raspariazheniia) gibi düzenleyici işlemler yapma yetkisine de sahipti. Bunlardan kararnameler, ülke çapındaki konuları ilgilendiren düzenleyici işlemler niteliğinde iken; yönergeler sanayi ve işletmelerin günlük çalışma esaslarını düzenleyen yönetmelikler niteliğinde idi.²⁵⁹

Sovyet siyasal sisteminde yapılan bu değişiklikler, Gorbaçov'un devlet başkanı olarak ülkenin idaresi üzerindeki etkisini arttırıyordu. Yeni sisteme göre; kabine hem SSCB Yüksek Sovyetine, hem de başkana karşı sorumluydu. Yarı-başkanlık sisteminin SSCB'de görülen bu uygulamasında, hükümetin başkana olan sorumluluğu ve tabiiyeti ağır basmaktaydı.²⁶⁰ Çünkü; eski uygulamada, bakanlar konseyinin görev süresinin, Yüksek Sovyetin görev süresine bağlı olmasına karşın; yeni sistemde, yeni SSCB başkanı seçildiği takdirde bakanlar konseyi istifasını sunmak zorundaydı. Bunun yanı sıra, her ne kadar Yüksek Sovyet hükümetin oluşumuna "onay vermek" şeklinde katılsa da hükümeti ve başbakanı atayan organ başkandı.²⁶¹

Bakanlar konseyi ile kabine arasındaki diğer bir fark; eski sistemde SBKP'nin sistem üzerindeki tüm etkisi ve hakimiyetine rağmen, yürütme alanındaki tek organın bakanlar konseyi olması iken; yapılan yapısal değişikliklerden sonra kabinenin, yetkilerini Başkanlık Ofisi, Federasyon Konseyi ve başkanlığa tabi diğer kurumlarla paylaşan bir organ haline dönüşmesi ve kabinenin, başkanlık ile ülkenin bakanlık ve diğer sanayi alt

²⁵⁸ *Ibid*, s.111.

²⁵⁹ *Ibid*, s. 111.

²⁶⁰ Bu sistem Shugart'ın hükümet sistemi sınıflandırmasına göre; başkan-parlamentar sistem olarak adlandırılabilir. (Shugart, *Op.cit.*, s.30.)

²⁶¹ "Mihail Gorbachev, Zakon Souiza Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik: O Kabinete Ministrov SSSR .3-4" Horrigan ve Karasik, *Op.cit.*, s.111-112'deki alıntı.

yapıları arasında iletişimi sağlayan ve başkanın çıkarttığı kararnameler ile yasama organının çıkardığı kanunları uygulayan bir organ haline gelmesidir.²⁶²

Siyasal sistemdeki yeni yapılanmayla sisteme eklenen bir başka organ, "başkan yardımcılığıdır". Başkan yardımcısının görevi; görevlerini yerine getirememesi durumunda başkanın yetkilerini üstlenmektir. Gorbaçov tarafından aday gösterilen, SSCB' nin ilk ve son başkan yardımcısı Genaii Yanayev, Yüksek Sovyet tarafından 27 Aralık 1990 'da göreve atanmıştır.²⁶³

2.4.2. 19 Ağustos Darbesi ve SSCB'nin Dağılması

Gorbaçov'un ekonomik ve siyasi alanda yaptığı reformlar, eski Sovyet geleneğinden gelen reform karşıtı çevrelerin tepkisini çekmiştir. Gorbaçov'a karşı 1991 yılında yapılan 19 Ağustos darbesini de bir anlamda bu reform karşıtları ile reformcular arasındaki gerilimin zirveye ulaştığı nokta olarak ele almak gerekmektedir.²⁶⁴

SSCB'nin çözölme süreci de reformların başlamasından sonra, özellikle 1990 yılından itibaren başlamıştır. Bu dönemde, yukarıda belirtildiği gibi Sovyet siyasal yaşamındaki siyasal aktörler değişmiş ve merkezi hükümet ile birlik cumhuriyetleri arasındaki gerilimler de hat safhaya ulaşmıştır. Mart 1990'da, Sovyet Anayasasının 6. maddesinin kaldırılması, SBKP'nin son kongresi olan 28. Kongrede Yeltsin'in de içinde bulunduğu önemli parti görevlilerinin istifası, Litvanya, Estonya, Letonya, Rusya ve Ukrayna'nın tek taraflı olarak bağımsızlığını ilan etmeleri, SSCB iktidarının çökmekte olduğunu göstermekteydi.²⁶⁵

Bu dönemde Gorbaçov'un reformlarına karşı olanlar arasında, başkan yardımcısı Yanayev ve başbakan Valentin Pavlov da yer almaktaydı. Gorbaçov'un, bu kişileri Yüksek Sovyetin onayına sunulmak üzere aday olarak gösterirken, reform karşıtı görüşlerini neden dikkate almadığı akla gelebilir. Gorbaçov'un yapmakta olduğu

²⁶² Ibid, s.112.

²⁶³ Ibid, s.113.

²⁶⁴ Holmes, Op.cit., s.182.

²⁶⁵ Ibid, s.180.

reformlarda, reform karşıtı kesimin desteğini sağlamak için böyle bir yola başvurmuş olması ihtimal dahilindedir. Zaten aynı dönemde de Gorbaçov, kendi kişisel yetkilerinin artırılması için Yüksek Sovyetten onay almıştı. Bu iki durum birlikte ele alındığında; ülkenin tüm siyasetine hakim olan tam yetkili bir başkan ve hemen ardından gelen, ancak göstermelik durumda olan en önemli siyasi aktörlerin(başkan yardımcısı ve başbakanın) reform karşıtlarını memnun eden kişilerden meydana gelmesi, yapılan reformların hem etkinliğini hem de tüm toplum düzeyinde meşruluğunu sağlayacağı düşüncesinden hareket edildiği anlaşılmaktadır.

Ancak başbakan Pavlov, kendisine sunulan göstermelik başbakan rolünü kabullenmemiş; Haziran 1991’de de başbakanlık yetkilerinin artırılması için Yüksek Sovyete başvurmuştur. İstenilenler arasında, ekonomik konularda başkanın onayına gerek olmadan başbakanın kararnameler çıkarma yetkisi dikkat çekmektedir. Pavlov’un bu isteğinin gerekçesi ise tek bir kişinin tüm sorunlarla gereğince ilgilenmesinin mümkün olmamasından ötürü, ülkenin tüm sorunlarını tek bir kişiye yüklemenin doğru olmadığı ve bunun için de “kurumsal bir reformun” gerekli olduğu şeklindeydi.²⁶⁶ Aslında merkezi eğilimleri güçlü olan Pavlov’un gündeminde, yapılan reformların ve meydana gelen gelişmelerin sonucunda SSCB’nin ve merkezi yürütme organının çökme tehlikesi ve bu tehlikeyi engellemek amacı yer almaktaydı. Başkan yardımcısı Yanaev de Gorbaçov’a karşı olan bu girişiminde Pavlov’u desteklemişti. Ancak, Yüksek Sovyet Pavlov’un bu talebini ret etmiştir.²⁶⁷

İşte, 19 Ağustos darbesine bu süreçlerden geçilerek gelinmiştir. Ağustos darbesi, Gorbaçov’un bakanlar kurulu ve bir çok merkezi kuruluşun yetkilerini merkezden alan ve muhtemelen birliğin sonunu getirecek olan yeni bir birlik antlaşmasının arifesinde meydana gelmiştir. Bu olay, reform karşıtlarının iktidarı ele geçirerek merkezileştirmek amacı ile hareket ettiklerini göstermektedir.²⁶⁸ Kendilerini, “Devlet Olağanüstü Hal Komitesi” olarak adlandıran darbeci grup; SSCB başkan yardımcısı, Başbakan, Savunma Bakanı, Savunma Konseyi Başkanı, İçişleri Bakanı ve KGB başkanından oluşmaktaydı. Yanayev, Gorbaçov’un hasta olduğu gerekçesiyle başkanlık yetkilerini

²⁶⁶ Horrigan ve Karasik, *Op.cit.*, s.114.

²⁶⁷ *Ibid*, s.114.

²⁶⁸ Horrigan ve Karasik, *Op.cit.*, s.120.

kendisinin kullanacağını ilan etti.²⁶⁹ Ancak darbe başarısızlığa uğradı. Darbenin başarısızlığa uğramasının nedenleri arasında, darbeyi yapanlar arasında fikir birliğinin bulunmaması, askeri birliklerin darbecilerin emirlerini uygulamada kararsız kalmaları, Gorbaçov'un hapsedilmesine rağmen Yeltsin gibi darbeye karşı gelebilecek kişilerin görevden alınmaması gibi nedenler gösterilmektedir.²⁷⁰ Üç gün süren Ağustos darbesi, darbecilerin isteklerinin aksine SBKP'nin ve SSCB'nin dağılma sürecini de hızlandırmıştır. Gorbaçov, yeniden görevinin başına döndüğü 22 ağustos 1991'de, SBKP'nin yenilenmesi için çalışacağını belirtmiş, ancak bundan iki gün sonra da genel sekreterlikten istifa ederek SBKP'nin dağılması gerektiğini ifade etmiştir. Ağustos sonunda ise SBKP'nin tüm faaliyetleri askıya alınarak mallarına el konulmuştur. Partinin tamamen dağılması ise 6 Kasım 1991'de Yeltsin'in partiyi yasaklayan kararnamesiyle olmuştur.²⁷¹ SSCB'nin dağılması için ise çok fazla zaman geçmedi. Yeltsin, darbe sırasında Baltık cumhuriyetlerinin(Litvanya, Estonya Letonya) bağımsızlığını tanıdı. Bundan sonra SSCB'nin yeniden bir arada tutulması için girişilen çeşitli denemelere rağmen, 8 Aralık 1991'de Rusya, Ukrayna ve Belarus'un ortak kararıyla SSCB'nin dağıldığı resmen ilan edildi.²⁷² 25 Aralık 1991'de de Gorbaçov, istifa ederek başkanlık görev ve yetkilerini Yeltsin'e devretti.²⁷³

3. DEMOKRASİYE GEÇİŞ SÜRECİNDE RUSYA FEDERASYONU'NDA GERÇEKLEŞEN SİYASAL GELİŞMELER (1990-1993)

Rusya Federasyonunun siyasi tarihinde 1990 ve 1993 yılları arasında geçen zaman, literatürde komünist düzenden liberal demokrasiye geçiş dönemi olarak adlandırılmaktadır.²⁷⁴ SSCB' nin son bir yılını da içine alan bu dönemde, glastnost ve perestroyka sürecine paralel bir biçimde Rusya Federasyonu'nda gerçekleşen siyasal

²⁶⁹ Holmes, *Op.cit.*, s.182-183.

²⁷⁰ Rod Hague, Martin Harrop ve Shaun Breslin, *Comperative Government and Politics An Introduction*(Üçüncü Baskı. Hampshire: The Macmillan Press Ltd., 1992), s.374.

²⁷¹ Holmes, *Op.cit.*, s.185.

²⁷² *Ibid*, s.184.

²⁷³ Remington, *Politics in...*, s.43.

²⁷⁴ Geçiş Süreci kavramı (Transition Period) Rusya'da istikrarlı bir demokrasinin henüz oluşmadığından bahisle bugüne kadar gelen süreci de kapsayacak bir biçimde geniş anlamda kullanılabilir. Ancak biz kavramı genel olarak 1993 anayasasının kabul edildiği döneme kadar geçen süre için kullanıyoruz.

değişimlerin, bugünkü Rusya Anayasası ve siyasi yapısının oluşmasında önemli bir yer teşkil etmesi nedeni ile ayrı bir başlık altında incelenmesi gerekmektedir. Rusya Federasyonu sınırları içerisinde 1990-1993 yılları arasında cereyan eden yeni bir anayasa yapımı çabaları, bu süreçte devlet organları arasındaki iktidar mücadelesi ve bunların sonucunda meydana gelen olaylar bu başlık altında incelenecektir.

3.1. Yasama ve Yürütme Organı (Başkan ve Halk Vekilleri Kongresi ve Yüksek Sovyet

3.1.1. Yasama Organı

1989 yılında birlik düzeyinde gerçekleşen yasama organı seçimlerinin bir diğeri de 4 Mart 1990 tarihinde Rusya Birlik Cumhuriyeti'nde gerçekleşmiştir. Yine birlik düzeyinde yapılan seçim gibi, sürekli yasama organı olarak seçilen Rusya Birlik Cumhuriyeti Yüksek Sovyeti, önce 1068 üyeli bir Halk Vekilleri Kongresinin doğrudan seçimi ve seçilen kongre üyelerinin içinden ve yine kongre tarafından, üye sayısının daha az olduğu Yüksek Sovyet üyelerinin seçilmesiyle; yani çift aşamalı seçimle meydana gelmiştir. Görev dağılımına gelince, Yüksek Sovyet, "güncel parlamenter konularda"; buna karşılık yılın belli dönemlerinde toplanan Halk Vekilleri Kongresi ise anayasal ve önemli siyasal konularda sorumlu idi.²⁷⁵ Bu noktada, eğer bir yıl önceki SSCB Halk Vekilleri Kongresi seçimleri bir yana bırakılırsa; 1990 seçimleri ile Rusya sınırları içinde ilk defa demokratik bir seçimin gerçekleşti söylenebilir. Özellikle 1989 SSCB seçimlerine getirilen bir takım eleştirilerin dikkate alınması sonucunda, seçim sisteminde; aday belirlemede bir takım sınırlandırılmaların, seçim mitingleri üzerindeki engellerin ve kamusal örgütlere ayrılan sandalyelerin kaldırılması gibi bir dizi değişiklikler yapılmak sureti ile 1990 seçimlerinin daha demokratik ve adil olmasına yönelik önlemler alınmıştır. Gerçekten, bir takım münferit usulsüzlükler bir yana bırakılacak olursa, 1990 seçimleri görece demokratik bir ortamda gerçekleşmiştir. Bunda, Rusya'nın gerek bir önceki seçimlerde edindiği deneyimlerin, gerekse siyasi yaşamın medya sayesinde şeffaflaşması ile oluşan siyasi bilincin rolü büyüktür. Bu

²⁷⁵ Richard Sakwa, **Russian Politics and Society** (İkinci basım. London: T.J. Press (Padstow) Ltd., 1996) s.102. Yasama organının iki dereceli bir seçimle göreve gelmesi anlamına gelen ve bu sistemi birlik cumhuriyetleri arasında sadece Rusya uygulamıştır. (Ibid, s.102.)

noktada, Rus elitinin de demokratik usullere uyum sağlaması Rusya’da demokrasiye geçiş döneminin önemli bir özelliği olarak kabul edilmektedir.²⁷⁶ Yine de görünüşte demokratik olarak yürütülen bu seçimlerin, ideal anlamda demokratik ve özgür olduğunu söylemek oldukça zordur. Her şeyden önce, Komünist Partinin medya üzerindeki etkisi hala devam etmekteydi. Bunun yanı sıra, seçimlerde temsil edilen tek parti yine Komünist partiydi; gerçi her ne kadar yeni yasama organında sadece Komünist Parti temsil edilse de parti artık fiilen bölünmüş durumdaydı. Milletvekilleri, siyasi eğilimlerine göre dört gruba ayrılmıştı : Rus milliyetçileri ve Neo-Stalinciler, Geleneksel Komünistler, Reform yanlısı komünistler ve Demokratik Rusya adı altında birleşen Yeltsin yanlısı demokratlar.²⁷⁷ Sovyet döneminden yeni yasama organına miras kalan bir diğer özellik de oldukça güçlü yetkilerle donatılmış bir presidyum ve meclis başkanlığı kurumunun bulunmasıydı.²⁷⁸

3.1.2. Başkanlık Kurumunun Oluşturulması

Rusya’daki reform sürecinin oluşturduğu sorunların aşılmasında, o dönemlerde akla gelen en iyi çözüm bir başkanlık kurumunun oluşturulmasıydı. 1990 yılının Mayıs ve Haziran ayları arasında gerçekleşen ilk Halk Vekilleri Kongresinde, tüm siyasi gruplar, güçlü bir liderin oluşumunu desteklemekteydi. Yeltsin’in Yüksek Sovyet Başkanı seçilmesiyle de Rusya’da başkanlık kurumunun oluşmasında ilk adım atılmış oldu. Meclisteki başkanlık karşıtı muhalefet ise, Gorbaçov’un SSCB ile ilgili “yenilenmiş federasyon“ referandumu sayesinde bertaraf edildi. SSCB çapında yapılan bu referandumun, Rusya Federasyonundaki oy pusulalarında, SSCB genelinde sorulan diğer soruların yanı sıra halka, “Rusya Federasyonunda, genel seçimle seçilecek bir başkan kabul edip etmedikleri” soruldu. Referandumdan olumlu sonuç çıkması üzerine; 22 Mayıs 1991’deki 4. Halk Vekilleri Kongresinde, başkanlık kurumunun oluşturulması için gerekli olan anayasal değişiklikler gerçekleştirildi. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin kabul edilmiş olduğu bu değişikliklere göre; başkan 5 yıl için seçilecekti. Yine, iki defadan fazla başkan seçilen kimse bir dönem beklemek zorundaydı. Başkan olarak

²⁷⁶ Ibid, s.102.

²⁷⁷ Ibid, s.102.

²⁷⁸ Ibid, s.119.

seçilen kişi bir siyasi partinin üyesi veya meclisteki milletvekili de olamayacaktı. Başkanın yasa tasarısı sunma, veto, kararname çıkarma, yürütme organlarının anayasa ve yasalara aykırı olarak aldığı kararlarının yürürlüğünü durdurma yetkisi vardı. Bu anayasal düzenlemelerde, Yüksek Sovyet ve Halk Vekilleri Kongresine başkanın kararname yetkilerini elinden alma yetkisi verilmekle birlikte, bunun için gerekli olan oylama usulleri belirtilmemişti.²⁷⁹

Kongre, 2/3'lük bir çoğunlukla *Impeachment* usulüne başvurabiliyordu(Bunun da Anayasa Mahkemesince verilen bir rapora göre yapılması gerekiyordu). Kongrede, tüm bu değişikliklerin yanı sıra, başkanlık seçimiyle ilgili yasa da kabul edildi. Ayrıca, bu dönemde çıkarılan bir yasaya göre; başkanın seçimle gelmiş yasama organını yani Halk Vekilleri Kongresini ve Yüksek Sovyeti feshetmesi yasaklanmıştı.²⁸⁰ Yeltsin, 12 Haziran 1991 tarihinde yapılan seçimde, iki haftalık bir seçim kampanyasını takiben Rusya Federasyonu Birlik Cumhuriyeti Başkanı olarak seçildi.²⁸¹

3.2. Yeni Anayasanın Yapımı(1993 Anayasası)

Rusya Federasyonunda gündeme ilk gelen konu, “egemenlik” sorunuydu. SSCB dağılmadan önce yapılan Halk Vekilleri Kongresi seçim kampanyasında da SSCB adının değil “Rusya” adının kullanılmış olması, artık Rusya’nın SSCB’den ayrı bir siyasi varlık olarak algılandığının ilk işaretlerdendi.²⁸² Egemenlik konusunda daha somut bir adım ise 1990 yılında Yeltsin’in başkanlığında toplanan ilk Halk Vekilleri Kongresinde kabul edilmiş olan “Egemenlik Beyannamesi“ ile atılmıştır. Bu beyanname ile Rusya sınırları içerisinde Rusya Anayasasının geçerli olduğu ve Rus Kanunlarının, SSCB Kanunlarına göre öncelik taşıyacağı kabul edildi.²⁸³

²⁷⁹ *Ibid*, s.140.

²⁸⁰ Timothy Frye, “A Politics of Institutional Choice: Post Communist Presidencies” *Comparative Political Studies*, Vol 30, No 5: 523-53, (October 1997), s. 537

²⁸¹ *Ibid*, s.141.

²⁸² *Ibid*, s.102.

²⁸³ Stephen White, *Russia’s New Politics: The Management of a Post Communist Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), s.78.

SSCB'nin de yıkılması ile gündeme Rusya'nın ekonomik ve siyasal açıdan yeniden yapılandırılması gelmiştir. Sovyetler Birliği'nin 1991'de dağılması ile bu dönemden kalan mevzuat da geçerliliğini yitirmiş oldu. Ancak, yeni düzenlemeler yapılincaya kadar bir hukuki boşluğun oluşmaması bakımından Yeltsin ve yasama organı, yenileri yapılincaya kadar eski yasaların yürürlükte kalmasını kararlaştırdılar.²⁸⁴ Bu çözüm o zaman için işe yarar görünse de komünizmi tasfiye etme süreci içinde olan bir devletin komünist kurum ve yasalarla yönetilmesi büyük bir çelişkiydi. Ekonomik reformların gerçekleştirilmesi sağlamak amacıyla Kasım 1991'de Yüksek Sovyet tarafından Yeltsin'e kararname(decree) çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu kararname yetkisinin alınmasından sonra, yine aynı tarihlerde partiler üstü bir reform grubunun oluşturulması sonucunda yasama organının yürütme organı üzerindeki denetimi fiilen sona ermiştir.²⁸⁵ Yeltsin, çeşitli kararnameler düzenleyerek, "şok terapi" adı altında bir dizi ekonomik düzenleme gerçekleştirdi. Bu düzenlemelerin ülke ekonomisinde yarattığı olumsuzluklar, başkan ile yasama organı arasındaki gerginliğin başlangıcı oldu. Ancak, bu dönemde ortaya çıkan siyasi krizin temelini; tarafların, yapılması düşünülen yeni anayasanın içeriği konusunda anlaşmazlığa düşmesi oluşturmaktadır. Bunun dışında sayılabilecek diğer tüm etkenleri, var olan krizin ciddiyetinin, çözümsüzlüğünün ve sonu askeri müdahale ile biten bir rejim krizinin oluşmasının etkenleri olarak ele almak gerekmektedir. Genel olarak, anayasaların, bir devletin yapılanmasıyla ilgili olarak hükümet sistemini düzenlediği bilinen bir gerçektir. Hükümet sistemi de devletin organları arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımı ile bu organların birbirleri karşısındaki konumunun oluşturduğu bir örüntüdür. Bu açıdan bakıldığında, Rusya'da da diğer tüm ülkelerde olduğu gibi yeni bir anayasanın yapılması, çeşitli siyasi ve toplumsal güç odaklarının karşı karşıya gelmeleri sonucunu doğurmuştur.

Yeltsin ve yandaşları, "hukukun üstünlüğü ve ülkenin anayasal düzenini korumak" söylemleriyle Ağustos 91 darbesine karşı çıkmıştır. Halktan da alınan destekle ağustos darbecilerinin yenilmesi, Rusya'da anayasal düzenin kurulması yönünde önemli bir adımdır.²⁸⁶ SSCB yıkıldıktan sonra, bu düzenden kalan kurum ve yasalar Rusya'ya

²⁸⁴ Gordon Smith. *Reforming the Russian Legal System* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), s.86.

²⁸⁵ Sakwa. *Op.cit.*, s.118.

²⁸⁶ Smith. *Op.cit.*, s.85.

miras kaldı. Ancak, bu kurum ve yasaların modern ve demokratik bir toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde olmaması, Rusya’da yeni bir anayasanın yapılmasını çok gerekli kılmaktaydı.²⁸⁷ Öte yandan, demokratik reformların meşruluğunun ve istikrarının sağlanabilmesi için de yeni bir anayasaya gereksinim duyulmaktaydı.²⁸⁸

Yüksek Sovyet tarafından yeni anayasanın yapılması için 1992’nin başlarında özel bir komisyon oluşturuldu. Bu komisyonun başkanlığını her ne kadar Boris Yeltsin yapsa da anayasa tasarısı yapma görevi tanınmış bir anayasa hukukçusu olan Oleg Rumyanstev’e verildi. Komisyon, 6. Halk Vekilleri Kongresinde görüşülmek üzere anayasa tasarısını hazırladı.²⁸⁹

Ancak bu tasarı, her ne kadar “yasama ve yürütme arasındaki dengenin kurulması için özenle hazırlanmış olsa da” Halk Vekilleri Kongresi tarafından tepkiyle karşılandı. Komisyonun tasarısına göre; Rusya, federal yapıda bir yarı-başkanlık sistemi şeklinde yapılandırılacaktı. Tasarıya göre başkanın yetkileri şu şekildeydi : Kabine üyelerini seçmek, veto, kararnameler çıkarmak, referanduma başvurmak, sosyo-ekonomik ve dışişleri konularında bir takım önemli kararlar almak. Yine tasarıya göre; yasama organı tek aşamalı seçimle görev başına gelecek ve çift meclisli bir şekilde yapılandırılacaktı. Anayasa tasarısına gelen eleştiri ve tepkiler ise yasama organının yetkilerinin daraltıldığı yönündeydi. Bu arada, Halk Vekilleri Kongresi toplanmadan önce SSCB’de 1989 anayasa değişiklikleri komisyonunda görev alan iki tanınmış hukukçunun(Sergei Alekseev, Anatoly Sobchak) oluşturduğu bir başka tasarı da parlamenter bir hükümet sistemi öngörmekteydi. Ayrıca, tek tip bir federasyon anlaşmasına uyma zorunluluğu yerine, her etnik gruba federasyon içindeki anayasal konumunu ayrı ayrı görüşme olanağı veriliyordu. Yine, komisyonun tasarısıyla kıyaslandığında, bu tasarı ile temel hak ve özgürlükler daha fazla güvence altına alınıyordu.²⁹⁰

Yeltsin’nin hukuki danışmanı tarafından hazırlanan 3. bir tasarı ise başkanlık sistemini öngörmekteydi. Bu tasarıya göre; başkan 6 yıl için seçilecek, yasama organının onayı olmaksızın kabinesini oluşturabilecek, yasa tasarısı sunabilecek ve veto

²⁸⁷ Ibid, s.79.

²⁸⁸ Ibid, s.80.

²⁸⁹ Ibid, s.87.

²⁹⁰ Ibid, s.88.

hakkı kullanabilecekti. Yine bu tasarı da yasama organı için çift meclisli bir yapı öngörmekteydi. Tasarı sert kuvvetler ayrılığını benimsenmiş olup, yasama organına başkanı *Impeachment* yolu ile bile olsa görevden alma, başkana da meclisi feshetme yetkisi tanımamıştı.²⁹¹

Yeni anayasanın yapımı, beraberinde pek çok tartışmayı da gündeme getirmişti. Bu tartışmaların en önemlilerinden biri; yeni anayasanın kim tarafından kabul edileceği veya bir başka deyişle kurucu iktidarın kimler tarafından oluşturulacağı idi. Anayasayı onaylayacak kurum olarak akla ilk gelen Halk Vekilleri Kongresiydi. Fakat, eski sistemin tasfiyesi anlamına gelen “yeni anayasayı” kabul edecek olan kurumun, hem oluşum zamanı, hem oluşum süreci, hem de içindeki milletvekillerinin eski sistemden kaldığı bir kurum olması; o dönemdeki siyasi tikanıkların temel sebeplerinden birini teşkil eden önemli bir çelişkiydi. Bunun için, yeni anayasayı da kabul edecek yeni bir meclisin oluşturulması için erken seçimlere gitme olasılığı ise o anda mecliste varolan üyelerin koltuklarını kaybetmesi anlamına gelecekti ki böyle bir kararın alınması imkansızdı. Eski kurumların ve mevzuatın tasfiyesine gidilerek, devletin yeniden yapılandırılması sürecinde kimin yetkili olacağı bir türlü belirlenemiyordu.²⁹²

8. Kongre, yeni anayasa değişiklikleri için toplanmıştı. 10-13 mart 1993 tarihinde toplanan 8. Kongre, Yeltsin ve Kongre arasında oluşan görüş ayrılıklarını çözümleyemedi. Aksine, yasama ile başkanlık kurumu arasında oluşan siyasi tikanıklıklar daha da belirginleşmişti. Kongre, ekonomik reformların gerçekleştirilmesi amacıyla Yeltsin’e daha önce vermiş olduğu kararname çıkarma yetkilerini elinden aldı.²⁹³

Yeltsin gündeme, başkanlık ve yasama organı seçimlerinin yenilenmesiyle ilgili bir referandum önerisini sundu. Kongre bu öneriyi kabul etmediği gibi, yapmış olduğu bir anayasa değişikliğiyle, başkanın hiçbir seçilmiş organı feshedemeyeceğini aksi halde bunun bir *Impeachment* nedeni olacağını düzenledi. Yeltsin, bundan sonra yaptığı bir televizyon konuşmasında referanduma gidileceğini ilan etti ve “özel bir yönetim usulüne” başvuracağını söyleyerek, parlamentoyu feshedeceğini ve yeni anayasa

²⁹¹ *Ibid*, s.89.

²⁹² *Ibid*, s.90.

²⁹³ Sakwa, *Op.cit.*, s.125.

yapılıncaya kadar da ülkeyi tek başına yöneteceğini ima eden tehditkar açıklamalarda bulundu. Bu beyanatın üzerine Kongre, 26 Martta yeniden toplandı. 9.Kongre sırasında, Yeltsin ve meclis başkanı Kasbulatov, başkanlık ve yasama organı seçimlerinin 1993' ün sonbaharında yenilenmesi konusunda anlaştılsa da Kongre, Yeltsin' in istifasını istedi ve sonuçsuz kalan bir *Impeachment* denemesinde bulundu. Bu olaylardan sonra, SSCB'nin son dönemlerinde de gözlenen "kanunlar çatışması" dönemi başladı Hükümet veya başkanın çıkardığı her hangi bir düzenleyici işlemin yürürlüğü, Yüksek Sovyet tarafından durduruluyor veya anayasa mahkemesine gönderiliyordu.²⁹⁴ Halk Vekilleri Kongresi, ortaya çıkan tüm krize rağmen 9. Kongrede, Nisan ayında referanduma gidilmesini kabul etmişti. Referandumda sorulan sorular şu şekildeydi.²⁹⁵ :

1. Yeltsin'nin liderliğini onaylıyor musunuz?
2. Yeltsin'nin sosyal ve ekonomik politikalarını onaylıyor musunuz?
3. Başkanlık için erken seçim yapılmasını istiyor musunuz?
4. Yasama organı için erken seçim yapılmasını istiyor musunuz?

Yeltsin, kendisiyle ilgili konularda bu referandumdan başarıyla çıkmış, buna karşılık yasama organı erken seçimleri için olumsuz sonuç çıkmıştı.²⁹⁶ Referandum sonuçları, var olan siyasi krizi çözmek yerine daha da arttırmıştı. Sonuçların başkan lehine olması, bir taraftan Yeltsin'in yasama organını ve yasaları yok sayarak başına buyruk bir politika izlemesi sonucunu doğururken; diğer taraftan da onu, bu politikaları yürütürken kendisine tamamen düşman olan uzlaşmaz bir yasama organı ile çalışmak zorunda bırakmıştı. Yeltsin, Nisan referandumundan daha da güçlenmiş bir biçimde çıkarak yeni bir anayasa tasarısı hazırlamıştır. Bu tasarıdaki kimi hükümler, daha sonra 89 federal unsurun temsilcilerinden oluşan bir Anayasa Meclisi tarafından değiştirilmiştir. Anayasa Meclisi üyelerinin, Yeltsin'e yakın kişilerden oluşmasının da etkisi ile bu

²⁹⁴ Ibid, s.126.

²⁹⁵ Smith, Op.cit., s.92.

²⁹⁶ Seçmenlerin %62 si seçimlere katılmıştır dört soruya verilen evet oyu ise sırasıyla %59.%53, %40, %74 şeklindeydi Ancak o zaman yürürlükte olan kanuna göre erken seçime gidilebilmesi için tüm seçmenlerin yarısından çoğunun evet oyu vermesi gerekmekteydi bu yüzden erken seçimlere gidilemedi. (Ibid, s.93.)

dördüncü tasarı başkana önemli yetkiler vermekteydi. Ancak bu tasarının kabul edilmesi de bazı yerel liderler tarafından engellendi.²⁹⁷

Yeltsin, 21 Ekim 1993'de yayımladığı 1400 Sayılı Anayasal Reform Kararnamesi ile (On Gradual Constitutional Reform In Russian Federation) Yüksek Sovyet ve Halk Vekilleri Kongresinin feshedildiğini ilan etti. Kararnameye göre; feshedilen bu organların yetkileri, yeni kurulacak olan Federal Meclise devredilecekti. Ayrıca, Anayasa mahkemesinin çalışması da yeni Federal Meclis toplanıncaya kadar ertelenmişti.²⁹⁸ Federasyon Konseyi, yeni kurulacak yasama sisteminde üst meclis olarak varlığını sürdürecekti, 12 Aralık 1993 tarihinde ise Devlet Duması adıyla alt meclis oluşturulmak üzere seçimler yapılacaktı. Yüksek Sovyet ve HVK bu karara direndi. Bunun üzerine de Yüksek Sovyet 4 Ekim 1993 günü silahlı bir müdahale ile dağıtıldı.²⁹⁹ Aslında, başkanın yasama organını fesih yetkisi yoktu. Zaten, bizzat Yeltsin de Yüksek Sovyeti dağıttığı 1400 nolu kararnamenin anayasaya aykırı olduğunu açıkça belirtmektedir. Bununla beraber Yeltsin'e göre, işlemeyen bir anayasaya uymak da anlamsızdı.³⁰⁰

Rusya'da anayasa yapımı üzerindeki fikir ayrılıkları, giderek daha da çözümsüz hale gelen bir siyasi krize dönüşmüş ve bu siyasi kriz de başkanın idaresindeki askeri bir müdahale ile sonuçlanmıştır.

Komünizmden demokrasiye geçiş aşamasındaki yeniden yapılanma sürecinde, demokratik yollarla göreve gelen bir meclisin, askeri müdahale sonucu dağıtıldığı tek ülkenin de Rusya olduğunu dikkate almak gerekmektedir.³⁰¹ Rusya'da yeni anayasa yapımı sürecinde meydana gelen yetki paylaşımına ilişkin anlaşmazlıkların çözülmesinin giderek imkansız hale gelmesi, şüphesiz Sovyet döneminden kalan hukuki

²⁹⁷ Ibid, s.93.

²⁹⁸ Ancak Anayasa Mahkemesinin 14 üyesinden 10'u Yeltsin'in kararnamesinin anayasaya aykırı olduğunu belirtmişti. (Sakwa, *Op.cit.*, s.127.)

²⁹⁹ 1993 Ekim olayları için bkz. Ibid, s.127-129.

³⁰⁰ Smith, *Op.cit.*, s.95.

³⁰¹ Gadis Gadzhiev, "Power Imbalance and Institutional Interest in Russian Constitutional Engineering" *Democratic Consolidation In Eastern Europe Volume I: Institutional Engineering*. Ed.: Jan Zielonka (Oxford: Oxford University Press, 2001, ss. 269-292.), s.269.

düzenlemeler, anayasal kurumlar ve bunların yapıları ile siyasi kültür gibi etkenlerin varlığından ileri gelmektedir.

Geçiş döneminde reformları gerçekleştirecek olan devletin anayasası; 1978 yılından kalma Rusya Birlik Cumhuriyeti Anayasasıydı. Bu anayasaya, sonradan ortaya çıkan organlar ve anayasal uygulamalarla ilgili düzenlemeler eklenmişti. Demokratik olsun olmasın tüm anayasalar, ülkelerin istikrarlı bir şekilde yönetilmeleri için oluşturulurlar. 1978 Anayasasında değişiklik yapılmak sureti ile oluşturulan geçiş dönemi hükümet sistemi, istikrarlı bir yönetimin oluşması açısından bir takım eksiklikler içermektedir. Bu dönemde oluşturulan yasama ve yürütme organları, aslında Rusya'nın SSCB yörüngesinden kurtularak egemen bir devlet haline gelmesi ve bunun için de yeni anayasanın yapılmasını gerçekleştirmek üzere oluşturulan geçici kurumlar olarak görülmektedir.³⁰² Anayasaya göre, yasama organı "Devlet İktidarının en yüksek organı" olarak; yürütme organı olan başkan ise "Yürütme organının başı ve en yüksek devlet yetkilisi" olarak tanımlanmaktaydı. Yasama ve yürütme organları ile ilgili düzenlemeler, uzun vadeli hesaplar yapılmaksızın ve ileride ortaya çıkabilecek krizlerin çözüm olanaklarını düzenlenmeksizin her iki organa da fazla yetkiler vermiş ancak, hukuki mevzuata kuvvetler ayrılığının tam olarak belirlenmediği bir biçimde eklenmişti. Örneğin, halk tarafından seçilen bir başkanın anayasal düzene eklenmesi ile hükümet sistemi "parlamentar sistem, başkanlık kurumunun yapılandırıldığı" bir sistem haline gelmişti.³⁰³ Aslında, bu dönemdeki hükümet sistemi yarı-başkanlık sisteminden başkası değildi. Başkanın yetkileri açısından bakıldığında ise Sakwa bu dönemdeki sistemi "*de jure* parlamenter *de facto* olarak başkanlık sistemi" olarak adlandırmaktadır.³⁰⁴ Bu dönemde oluşan siyasi krizin nedenlerini yarı-başkanlık ve başkanlık sistemlerinin sahip olduğu potansiyel tehlikeler çerçevesinde düşünmek gerekmektedir. Demokratik geleneği olmayan bir ülkede göreve ilk defa demokratik seçimlerle gelmiş bir kişinin, anayasayı ve yasama organını çoğunlukçu eğilimlerle hiçe sayması şaşırtıcı değildir. Anayasal açıdan bir hayli güçlü olan yasama organı, siyasi açıdan gücünü başkana kaptırmıştı. Gorbaçov zamanında, SSCB düzeyinde kurulan Halk Vekilleri Kongresi, gücünü kaybeden SBKP'nin yerini tutması amacıyla kurulmuştu. Rusya'da da aynı

³⁰² Gadziev, *Op.cit.*, s.272.

³⁰³ *Ibid*, s.273.

³⁰⁴ Sakwa, *Op.cit.*, s.118.

mantıkla kurulan Halk Vekilleri Kongresi, anayasada en yüksek devlet otoritesi olarak ifade edilmişti. Siyasi deneyim ise Rusya Halk Vekilleri Kongresi ve Yüksek Sovyetinin gerçek anlamda bir temsil ve yasama organı olarak çalışmadığını göstermektedir. Bunun nedenlerinden birisi; Yüksek Sovyetteki siyasi grupların belirli bir ideoloji etrafında birleşerek, disiplinli bir siyasi parti oluşturmak ve siyasi hedeflere ulaşmaya çalışmak yerine; üyelerinin kişisel çıkarlar peşinde koştuğu kaypak kitleler haline gelmesidir.³⁰⁵ Bu dönemde milletvekili seçilmek demek, kişisel çıkarların tatmini anlamına gelmekteydi. Geçmiş dönemlerdeki imtiyazlarının kaybı anlamına gelen ekonomik ve siyasi reformların gerçekleştirilmesini engellemek bakımından; yapılan reformların önünü tıkama amacı tüm parlamento üyelerinin ortak paydası haline gelmişti.³⁰⁶ Ayrıca, Yüksek Sovyet bünyesindeki presidyum gibi bir kurumun varlığı da meclis bünyesinde günlük tartışma, oydaşma ve karar alma mekanizmasını yani işleyen bir yasama ve temsil organının oluşumunu da engellemişti. Yasama organının, anayasa değişikliklerinde bulunma, başkana düzenleyici işlem yapma yetkisi verme, yasa yapma ve başkanın atadığı hükümeti onaylama gibi önemli yetkileriyle, bahsi geçen diğer etkenler birlikte düşünüldüğünde; başkanın yürüttüğü politikaları engelleyen, ancak alternatif bir politika üretemeyen “yetkili ama sorumsuz bir organa dönüştüğü” görülmektedir.³⁰⁷ Belki, HVK ve dolayısı ile Yüksek Sovyet seçimleri bir şekilde yenilenebilseydi; yeni oluşacak yasama ve temsil organı hem Sovyet döneminde seçilmiş ve demokratik meşruluğu tartışmalı bir organ olma özelliğinden kurtulacak, hem de yenilenen meclis, temsil ve yasama organı olarak daha iyi işler bir hale gelebilecekti. Ancak, başkanın fesih yetkisinin bulunmaması seçimlerin yenilenmesini engellemişti.

Yasama organının karşısında siyasal açıdan oldukça güçlü bir başkan yer almaktaydı. Rus siyasi yaşamını inceleyen yazarlar, politikalarını yürütürken, gerek yasama organının ile gerekse halk ile ilişkilerinde Yeltsin’in, Gorbaçov’ a nazaran daha güçlü olduğunu ileri sürmektedirler. Yeltsin’in, Gorbaçov’un aksine doğrudan halk tarafından seçilmesi ve Ağustos darbecilerine karşı direnmesi bu dönemde siyasal açıdan güçlü

³⁰⁵ Gadziev, *Op.cit.*, s.269; Sakwa, *Op.cit.*, s.120.

³⁰⁶ Sakwa, *Op.cit.*, s.121.

³⁰⁷ *Ibid*, s.122.

olmasının nedenleridir.³⁰⁸ Nisan ayında yapılan referandumdan da başarıyla çıktıktan sonra; Yeltsin, yasama organına karşı giderek daha da uzlaşmaz ve sert bir tutum izlemiştir. Yasama organı nasıl “devlet iktidarının en yüksek organı” sıfatıyla başkanın her eylemine direndiyse; başkan da halktan aldığı desteği ileri sürerek yasama organı ile uzlaşmayı reddetmiş ve kendi anayasa tasarısının da askeri bir müdahalenin hemen ardından gerçekleştirilen göstermelik bir referandumla kabul edilmesini sağlamıştır. Yeltsin’in siyasi açıdan sahip olduğu üstünlüğünün yanı sıra, şu diğer iki husus da Ekim krizinden sonra yeni anayasayı istediği gibi şekillendirmesine olanak sağlamıştır: Bunlardan bir tanesi referanduma sunulan anayasayı ön incelemeden geçirecek bir demokratik organın olmayışı; diğeri ise yakın zamanda bir başkanlık seçimlerinin bulunmayışıdır. Anayasa referandumu ile başkanlık seçimlerinin eş zamanlı olmayışı Yeltsin’in anayasa yapımında kendisini tamamen özgür hissetmesine yol açmıştır.³⁰⁹ En yakın başkanlık seçimlerinin üç yıl sonra olması, bununla bağlantılı olarak Yeltsin’in uzlaşmaz tavırları, Ekim olayları ve anayasa taslağını ön incelemeden geçirecek bir parlamentonun bulunmayışı gibi etkenler yeni anayasayı demokratik meşruluktan yoksun bırakmıştır.³¹⁰

³⁰⁸ White, *Op.cit.*, s.79; Sakwa, *Op.cit.*, s.141.

³⁰⁹ Frye, *Op.cit.*, s.544.

³¹⁰ Sakwa, *Op.cit.*, s.130.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1993 ANAYASASI

1. ANAYASANIN İÇERİĞİ

Rus Anayasası, girişi hariç iki kısımdan oluşmaktadır. İkinci kısımda, sonuç belgeleri ve geçici hükümleri; birinci kısımda ise Rusya'nın diğer anayasal düzenlemeleri yer almaktadır. Birinci Kısım dokuz bölümden ve 137 maddeden oluşmakta ve anayasal sistemin temelleri başlığı altında devletin temel nitelikleri düzenlenmektedir. Buna göre; Rusya Federasyonu çok uluslu, demokratik, federal, insan haklarına saygılı, laik ve sosyal devlet ilkesine dayalı bir cumhuriyettir. İkinci bölümde ise temel hak ve özgürlükler düzenlenmektedir.³¹¹

2. DEVLET BİÇİMİ: RUSYA FEDERALİZMİ

Yeni haliyle bile etnik açıdan homojen bir yapıya sahip olmayan Rusya'da, SSCB'nin dağılması ve 15 birlik cumhuriyetinin ayrılması ile etnik sorunlar baş göstermişti.

Rusya Federasyonu sınırlarında 100'den fazla etnik grup yer almaktaydı. Bu etnik gruplar, bir takım ekonomik ve siyasi haklar talep etmekteydiler.³¹² Rusya'nın egemenlik beyannamesi ilan etmesini takiben; daha SSCB henüz dağılma dönemindeyken Rusya federasyonunu sınırlarındaki 20 özerk federal birim de egemenliklerini ilan etmişti.³¹³ Gerçekte, Rusya kendi içindeki parçalanma tehlikesini, SSCB'ye karşı verdiği bağımsızlık mücadelesiyle yaratmıştır. Rusya, SSCB'ye karşı

³¹¹ 1993 Rusya Federasyonu Anayasası için bkz. http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/rs00t____.html Giriş Tarihi: 10.01.2003.

³¹² Smith, *Op.cit.*, s.86.

³¹³ Jeff Khan, "The Parade Of Sovereignities" *Post Soviet Affairs*, Vol 16, No 1: 58-89. (2000) s.63. tablo 3.

kendi egemenliğini kurmaya çalıştığı dönemde, kendi içindeki federal birimlerin de egemenlik hakkı olduğunu ileri sürmüştü. Nitekim, birinci Halk Vekilleri Kongresinde kabul edilen egemenlik beyannamesinde, “Rusya Federasyonunun alt birimlerinin de haklarının arttırılmasının gerektiği” dile getirilmişti.³¹⁴ Ancak Rusya, yapmış olduğu egemenlik beyannamesinin kendi bünyesinde yaratacağı “domino etkisi”³¹⁵ ile dağılma tehlikesinden kurtulmuştur. Çok fazla etnik grubun bulunduğu ve Leninist Federalizm modeline göre yapılanan Rusya’nın, SSCB gibi dağılmamasının bir takım nedenleri vardır. Öncelikle, Rusya her ne kadar SSCB gibi çok uluslu federal bir yapıya sahip olsa da Rus olmayan unsurlar, SSCB’deki gibi coğrafik olarak Rus çoğunluğun etrafını çevreleyen ve diğer ülkelerle sınırdış olan ayrı topraklarda değil; Rus çoğunluğun içine serpiştirilmiş adacıklar halinde konuşlanmıştır. Ayrıca, Rus nüfusu, toplam nüfusa oranla yüzde 85’e yakın bir çoğunluğa sahipken, Rusya içindeki etnik gruplar, kendi adlarını taşıyan cumhuriyetlerde bile azınlık durumundaydılar. Son olarak, SSCB’den kopan birlik cumhuriyetlerinin bağımsız bir devlet geçmişine sahip olmalarına karşılık Rusya içindeki birimlerin böyle bir deneyime sahip olmadıklarını da belirtmek gerekir.³¹⁶

31 Mart 1992’de bir Federasyon Anlaşmasının yapılması, Rusya’nın etnik sorunları çözmekte attığı ilk adımdır. Bu anlaşma ile Rusya Federasyonu ile federasyonun çok sayıdaki “unsurları” arasındaki ilişkiler kurulmuş oluyordu. Federasyon Anlaşması, federal hükümet ile diğer federal birimler arasındaki yetki paylaşımını belirlemekteydi.³¹⁷ Rusya’da federal yapının oluşması, anayasa yapım süreciyle ve çeşitli etnik gruplarla yapılan ikili anlaşmalarla günümüze kadar devam etmiştir. 1993 Anayasasının federal yapıyı düzenleyen 1. kısmının, üçüncü bölümünde 1996 yılında yapılan bir değişiklikle Rusya federasyonu 89 federal birime ayrılmıştır. Anayasada bu birimler “unsur” (subject) olarak adlandırılmaktadır. Bu adlandırmayı da Rusya’daki federal birimlerin Rusya’nın kurucu öğeleri değil, Rusya’ya tabi unsurlar olduklarının

³¹⁴ Egemenlik Beyannamesi Madde.9 (Ibid, s.61’deki alıntı)

³¹⁵ “John Dunlop (Aleksandr Tsipko), The Rise Of Russia and the Fall of the Soviet Empire (Princeton, NJ Princeton University Pres, 1993, s.64”, Gail .W Laipidus , “Asymmetrical Federalism and State Breakdown In Russia,” *Post Soviet Affairs*. Vol 15 No 1: 74-82 (1999) s.74’deki alıntı.

³¹⁶ Laipidus. *Op.cit.*, s.75. Yazar, tartışmalı olmakla beraber Tuva’ nın bağımsız bir geçmişi olduğunu ileri sürmektedir. (Ibid, s.75.)

³¹⁷ Smith, *Op.cit.*, s 87.

bir göstergesi olarak anlamak gerekir.³¹⁸ Rusya'nın 89 unsuru; 21 Cumhuriyet, 6 Toprak(Kray) 49 bölge(Oblast), 2 federal kent(Moskova ve St Petersburg), 1 özerk bölge(Oblast) ve biri hariç hepsi kendinden daha büyük federal unsurlar içinde bulunan 10 özerk alandan(Okrug) meydana gelmektedir.(md. 65)³¹⁹ Anayasada her ne kadar çok uluslu bir devletten bahsedilse de Rusya Federasyonu toplam nüfusta çoğunluğa sahip olan Rus ulusunun adını kullanmaktadır. Bununla beraber, Rusya Federasyonu sınırları içerisinde Rus halkına münhasır ayrı bir federal unsur da bulunmamaktadır. Federal unsurlardaki demografik dağılım da ilginç bir tablo sergilemektedir: Etnik temelde oluşturulan 21 Özerk Cumhuriyetten sadece altı tanesinde o cumhuriyete adını veren etnik grup nüfus olarak çoğunluktadır.³²⁰ Bölge ve Toprak gibi diğer unsurlar, çoğunluğu Ruslardan oluşan "bölgesel idari birimlerdir".³²¹

Federal organlar ile unsurlar arasındaki yetki paylaşımı ise anayasanın 71, 72 ve 73. maddelerinde düzenlenmektedir. Bu maddelerde, federal organların tek başına sahip olduğu yetkiler ile unsurlarla beraber sahip olduğu yetkiler belirtildikten sonra; anayasa tarafından aksi belirtilmediği hallerde, unsurların geriye kalan konularda tek başına yetkili olduğu ifade edilmektedir.

Federal organlar; "Rusya Federasyonunun devlet yapısı, ekonomisi, çevresel, toplumsal, kültürel ve ulusal gelişmesi ile ilgili federal politikaların ve federal programların temel ilkelerinin belirlenmesi", (md.71/f) "federal bütçeler; federal vergiler ile harçlar, bölgesel kalkınma için fonlar"(md.71/h) "Federal devlet mallarının yönetilmesi"(md.71/e) "Rusya Federasyonu'nun uluslararası ilişkileri ve dış politikası, Rusya Federasyonu'nun uluslararası anlaşmaları, savaş ve barış sorunları" (md.71/j) "...federal taşıma, tren yolları, iletişim ve enformasyon, uzay faaliyetleri"(md.71/i) "Savunma ve güvenlik..." (md.71/l) "Mahkemeler; savcılık dairesi; ceza, ceza yargılamaları usulü, ceza infaz, medeni hukuk yargılamaları usulü, hakem yargılamaları usulü, yasalarının yürürlüğe konulması; genel af ve bağış; fıkri haklar ve ilgili yasal düzenlemeler"(md.71/n) gibi alanlarda tek başına yetkilidirler. Görüldüğü gibi anayasa,

³¹⁸ Ibid, s.95.

³¹⁹ Remington, *Politics in...*, s.59.

³²⁰ William E. Butler, *Russian Law* (Oxford: Oxford University Press. 1999), s.281.

³²¹ Laipidus, *Op.cit.*, s.75. dipnot 4.

adalet ve savunma gibi iki önemli konuyu federal otoritenin tek başına kullandığı yetkiler arasında saymaktadır. Rusya Federasyonu unsurlarında, mahkeme ve savcılıklar, yasama ve yürütme organlarının aksine federal organlar tarafından oluşturulur.³²²

Federal organlar ile Unsurların ortak yetkileri ise genel olarak; sosyal güvenlik, eğitim, yerinden yönetim esasları, tarihi eserler, doğal kaynakların kullanılması gibi konularda söz konusu olmaktadır. Örneğin, federal unsurların anayasa ve beratları(charter) ile yasalarının Rusya Federasyonu Anayasası ve federal yasalara uygunluğunun sağlanması(md.72/1/a), Doğal kaynakların yönetilmesi (md.72/1/e), eğitim, öğrenim, bilim ile ilgili konular(md.72/1/f) federal hükümetle unsurların ortak yetkileri arasında sayılmaktadır.

Ruble, federasyon sınırları içinde kullanılacak tek para birimidir. Ayrıca anayasa, federasyon sınırları içerisinde unsurların sınır gümrükleri oluşturmak sureti ile mal, hizmet ve finansın serbest dolaşımını engelleyici faaliyet ve hukuki düzenlemeler yapmalarını yasaklayarak, tek bir tip vergi, gümrük ve para birimi oluşturmuştur(md 74,75).

Resmi dil Rusça' dır. Bununla beraber, etnik diller de ilgili unsurlarda Rusça ile birlikte kullanılabilirler. Unsurların federasyondan tek taraflı olarak ayrılma hakları yoktur.³²³

Anayasanın 71-73. maddelerine bakıldığında, federasyon sınırlarındaki tüm unsurların siyasi ve ekonomik haklar açısından eşit olduğu düşünülebilir. Nitekim, Federasyon Konseyinde tüm unsurların eşit sayıda temsil edilmeleri de bunun diğer bir göstergesidir. Ancak, gerçekte yerel yetkiler açısından unsurlar arasında eşitsizlik söz konusudur. Bu eşitsizliklerden yola çıkılmak sureti ile Rusya'daki federal yapı "Asimetrik Federalizm" olarak adlandırılmaktadır. Stepan, Rusya Federal Sisteminin üç açıdan asimetrik olduğunu belirtmektedir.³²⁴ 1) Anayasadan doğan asimetri

³²² Butler, *Op.cit.*, s.281.

³²³ *Ibid*, s.278.

³²⁴ Alfred Stepan, "Russian Federalism In Comperative Perspective," *Post Soviet Affairs*. Vol 16 No 2: 133-176, (2000)

(Constitutionally) 2) Anayasa dışı oluşan asimetri (Extraconstitutionally) 3) Anayasaya aykırı olarak oluşan asimetri(Anticonstitutionally).

Anayasadan doğan asimetri, federasyon unsurlarının anayasal sınıflandırmada farklı statülere sahip olmasıdır. Federal yapı içerisinde anayasal statü olarak cumhuriyetler, diğer unsurlara göre daha üstün konumdadırlar.³²⁵ Cumhuriyetler, egemenliği federal hükümetle paylaşan bağımsız devletler olarak kabul edilirler ve federasyon anayasasına aykırı olmamak kaydıyla kendi anayasalarını ve yasalarını yapabilirler. Bu nedenle, alt statüdeki unsurlar sık sık da dile getirdikleri üzere; cumhuriyetlerin anayasal özerkliklerine ek olarak daha fazla federal yardım alma gibi imtiyazlara sahip olmalarını büyük bir memnuniyetsizlikle karşılamışlardır.³²⁶

Anayasa dışı oluşan asimetri ise çeşitli unsurların federal otoriteyle ve çoğu zaman da her iki tarafın, yürütme organları eliyle yapmış oldukları ikili anlaşmalar sonucunda kendi statüsündeki unsurlara nazaran daha fazla özerk yetkilere sahip olması durumudur.³²⁷ Bu uygulama, aslında Anayasa md.11/3 deki düzenlemeden ileri gelmektedir. Bu düzenlemeye göre; “Rusya Federasyonu ile unsurlarındaki devlet organlarının, iktidar ve yetki alanları; bu Anayasa ile federal ve diğer anlaşmalardaki yetki ve iktidar sınırlandırmalarına göre belirlenir”. Anayasa yapım sürecinde federal birimlerin egemenliklerini ilan etmeleri, Rusya’nın bütünlüğünün tehlikeye düşmesi sonucu girişilen uzlaşma çabaları ve Yeltsin’in seçim dönemlerinde yerel liderlerin desteğini alma girişimleri gibi etkenler, federal hükümet ile unsurlar arasında bu tip ikili anlaşmaların yapılmasında önemli rol oynamıştır.³²⁸ Anayasal açıdan bu uygulamadaki tartışma noktası ise anlaşmaların, uygulamada federal otorite ve ilgili unsurun yürütme organlarının keyfiyetinde olması ve de yasama organlarının denetimi dışında kalmasıdır. 1998 yılı itibarıyla, seksen dokuz unsurdan kırk altısı ile yapılan ikili anlaşmalar, Rusya Federasyon başkanı ile ilgili unsurun başkanı tarafından kabul edilmiş ve bu anlaşmalar iki tarafın da yasama organlarında onaylanmaksızın yürürlüğe

³²⁵ *Ibid*, s.145 tablo 4.

³²⁶ Sverdlovsk Oblastı Sovyeti Cumhuriyet statüsünün imtiyazlarından yararlanabilmek için Kendisini “Ural Cumhuriyeti olarak ilan etmiş bunun üzerine ancak, Yeltsin bu kararı kabul etmemiş ve Sovyet başkanını da görevden almıştır. (Remington, *Politics in...*, s.59-62)

³²⁷ Stepan, *Op.cit.*, s.145. tablo 4.

³²⁸ Başkanlık seçimlerinden sonra yapılan bu ikili anlaşmaların sayısında düşüş gözlenmiştir “OMRI, Russian Regional Report (Vol.2 No.9, March 6 1997” Remington, *Politics in...*, s.63’deki alıntı.

girmiştir.³²⁹ Bu tip ikili anlaşmalara, Tataristan örneği gösterilebilir. Zengin petrol kaynakları olan Tataristan, 1992’de yapılan “Federasyon Anlaşmasını” doğal kaynakların kullanımı ile ilgili yetkiler açısından koyduğu çekince nedeni ile imzalamamıştı. Tataristan ile doğan bu sorun, “ikili anlaşmalar” uygulamasının ilk örneği olan ve doğal kaynakların kullanımı konusunda iki tarafı da tatmin eden 1994 tarihli bir anlaşmayla çözüldü.³³⁰ Yapılan ikili anlaşmaların içeriğinin anayasaya uygunluğunun denetlenmesi amacıyla başkan, 12 Mart 1996’da çıkardığı bir kararname ile kendisine bağlı bir komisyonla kurmuştur. Komisyon, ikili anlaşmaların, Anayasanın 71 ve 72. maddelerine aykırı olup olmadığını inceleyecekti.³³¹ İkili anlaşmaların anayasaya uygunluklarını güvence altına alan bir yasa da 30 Temmuz 1999’da yürürlüğe girmiştir. Bu yasada, Rusya Federasyonu Anayasasının ve federal yasaların, anlaşmalardan üstün olduğu belirtilmekteydi. Ancak yasa, yasama organlarına anlaşmaları sadece inceleme yetkisi veriyor ve “ikili anlaşma” yapmayı ise yine yürütme organlarının tekeline bırakıyordu.³³²

“Anayasaya aykırı oluşan asimetri” denildiğinde ise unsurların anayasa, yasa veya diğer düzenleyici işlemlerinin; federal anayasa ve düzenleyici işlemlerine olan aykırılığı anlaşılmaktadır.³³³ Bir çok durumda, unsurların anayasa, yasa veya diğer düzenleyici işlemleri, federal normlara aykırılık teşkil etmekte ve yine bir çok unsur bu aykırılıkları tespit eden ve giderilmesini isteyen anayasa mahkemesi kararlarına ise uymamaktadır. Tüm cumhuriyetler, anayasalarında “cumhuriyet hukukunun üstünlüğü” ilkesini ve çoğu berat ve anayasada ise federal hukuku geçersiz kılacak bir “geçersiz kılma doktrini” benimsenmiştir. Unsurların bu tavrı, “yasalar ihtilafına” yol açarak; hukuk devletinin en önemli şartlarından olan istikrarlı bir hukuk sisteminin oluşmasını engellemektedir.³³⁴ Putin’ in göreve başladığı 2000 yılına gelindiğinde, federal yapının tam bir karmaşa görüntüsü sergilemeye başladığı görülmektedir. Bir Rus hukukçusunun ifadesine göre “Geçmiş yıllarda Rusya Federasyonu unsurları, Rusya Federasyonu anayasasına, federal

³²⁹ Kahn, *Op.cit.*, s.83.

³³⁰ Remington, *Politics in...*, s.63.

³³¹ Butler, *Op.cit.*, s.280.

³³² Kahn, *Op.cit.*, s.84.dipnot 36.

³³³ Stepan, *Op.cit.*, s.145. tablo 4.

³³⁴ *Ibid*, s.144.

yasalara ve yargı kararlarına aykırılık teşkil eden binlerce işlem yapmışlardır”.³³⁵ Rusya Federalizminin anayasaya değil ikili anlaşmalara dayanan federal yapısı ve unsurlardaki yönetici kesimin federal norm ve yargı kararlarına aykırı olarak yaptıkları bir çok işlem; unsurların mali ve yasal açıdan merkezden kopma noktasına gelmelerine neden olmuştur.³³⁶

Rusya’daki genel kanı, adem-i merkeziyetçiliğin giderek artması sonucunda, merkezi hükümetin zayıflamasının ülkenin bekasını tehlikeye düşüreceği şeklindedir. Tarih kitaplarında bile adem-i merkeziyetçilik, ülkenin zayıf düşmesiyle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Ülkenin güçlü olması da liderin ve merkezi iktidarın güçlü olmasıyla eş anlamlı olarak algılanmaktadır.³³⁷ Nitekim, başkanlık seçimlerine güçlü devlet söylemi ile giren Putin, başkan seçildikten hemen sonra, federal iktidarın siyasal sistem içerisindeki rolünü arttırmak, federal unsurların hukuki statülerinde istikrarı sağlamak, unsurların yaptıkları düzenleyici ve idari işlemler nedeni ile istikrarsız hale gelen Rus hukuk sistemini tutarlı hale getirmek amacı ile bir dizi köklü değişiklikler yapmıştır.³³⁸

3. HÜKÜMET SİSTEMİ

Rusya Federasyonu’nun yasama ve temsil organı olan Federasyon Meclisi, çift meclisli bir yapıya sahiptir. Üst meclis adı da verilen Federasyon Konseyi, Federasyonun her bir unsurundan iki temsilci olmak üzere, 178 üyeye sahip olup, her ne kadar yapılanması bir çok açıdan farklılıklar gösterse de tıpkı ABD’deki Senato gibi federal birimlerin temsilcilerinden oluşan meclislere benzemektedir. Federasyon Konseyi, bir yasama organı olmaktan çok temsil organı niteliği taşımaktadır. Federasyon Meclisi bünyesindeki Devlet Duması ise ülke çapında yapılan seçimlerle oluşan ve nitelik olarak ABD’deki Temsilciler Meclisine benzeyen bir organdır. Yürütme organı ise başkan ve başbakanından oluşan ikili bir yapıya sahip olup; başkan,

³³⁵ “Kondrashev, A.A Konstitutsionno-pravovyye sposby federal’nogo prinuzhdeniya Gosudartsvo i Pravo (2:10-15.2000. s.10” Robert Sharlet, “Putin and The Politics of Law in Russia” *Post Soviet Affairs*. Vol 16 No 2: 133-176, (2001), s.199.

³³⁶ *Ibid*, s.199.

³³⁷ Soili Nysten Haarala, “Development of Constitutionalism and Federalism In Russia”, <http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-00-042.pdf>, Giriş Tarihi: 30.04.2003, s.41.

³³⁸ Bkz. aşağı. s.170-176.

doğrudan halk tarafından seçilir. Başbakan ise başkanın belirlediği adayın Duma tarafından onaylamasıyla göreve gelir. Görüldüğü gibi Rusya'daki hükümet sistemi bir yarı-başkanlık sistemidir. Rusya'daki hükümet sisteminin sınıflandırılması çerçevesinde yapılan tartışmalar, birinci bölümde incelenen “başkanın yetkileri” ve “terim sorunuyla” ilgili tartışmaların somut olaya yansımalarıdır. Bu tartışmalara paralel olarak, Rusya'nın hükümet sistemi “başkan-parlamenter”³³⁹ ve “süper başkanlık”³⁴⁰ sistemi gibi çeşitli terimlerle adlandırılmaktadır. Kuşkusuz, bu tartışmalar 1993 Anayasasının çok güçlü bir başkan yaratmış olmasından ileri gelmektedir. Hatta, anayasa yapım sürecinde Rus gazeteleri, Yeltsin'i “Başkan Çar” olarak adlandırmışlardır.³⁴¹ 1993 Anayasasının çok güçlü bir başkan ortaya çıkarması, anayasanın başkan tarafından hazırlanarak zorla kabul ettirilmesinin doğal bir sonucudur. Sonuçta, Rusya hükümet sistemi, çok güçlü bir başkana sahip bir yarı-başkanlık sistemidir.

4. FEDERAL SİYASAL ORGANLAR

4.1. Federal Meclis

Rusya Federasyonunun temsil ve yasama organı olan Federal Meclis, mali açıdan özerktir ve anayasaya aykırı olmamak kaydıyla kendi iç yapılanmasını ve çalışma yöntemlerini düzenleyebilir. Yasama yetkisinin asliliği gereği bu yetki Federal Meclisidir. Meclis, bir takım sınırlamalar dışında bu yetkisini sınırsız olarak kullanır. Yasama yetkisine getirilen sınırlamalar ise şu şekildedir :

1. Anayasada belirtilen bazı kanunlar, Federal Meclisin iradesi dışında, referandumla kabul edilebilir.
2. Olağanüstü hal ve sıkıyönetim dönemlerinde kanunların uygulanması askıya alınabilir.
3. Uluslararası anlaşmalar kanunlardan üstün sayılabilir.
4. “Devlet borçlanması”, Devletin finansal yükümlülüğündeki değişiklikler”, “federal bütçeyi kapsayan harcamaların sağlanması” (md.104/3) gibi mali konularla ilgili yasa tasarıları sadece Rusya Hükümeti tarafından sunulabilmektedir.³⁴²

³³⁹ Shugart, *Op.cit.*, 32; Remington, *Politics in...*, s.46.

³⁴⁰ “Stephen Holmes, Superpresidency and Its Problems (East European Constitutional Review, 4, Fall 1993” Gadzhiev, *Op.cit.*, s.278'deki alıntı.

³⁴¹ White, *Op.cit.*, s.82.

³⁴² Butler, *Op.cit.*, s.289.

Anayasada, Federal Meclisin yasama ve temsil organı olduğu ifade edilmektedir(md.94). Bu hüküm, yasama organının idari yapılanmayı ve idari işlemleri doğrudan denetlediği, kuvvetler birliğine dayanan Sovyet anlayışının terk edildiğini göstermek amacıyla anayasaya konulmuştur.³⁴³

Federal Meclis, Federasyon Konseyi ve Devlet Dumasından oluşan çift meclisli bir yasama organıdır. Her ne kadar, Federasyon Konseyine üst meclis, Dumaya alt meclis denilmekte ise de gerçekte anayasal statü açısından aralarında altlık-üstlük ilişkisi yoktur; sadece görevlerinde farklılıklar vardır.

Federal Meclis, sürekli çalışan bir organdır(md.99/1). Federal Meclis, kendi inisiyatifiyle toplanabileceği gibi başkan tarafından da toplantıya çağırabilmektedir. Her iki meclis de ayrı ayrı toplanır ve karar alırlar(md.100/1). Ayrıca, her iki meclisin farklı binaları, kendi iç tüzükleri ve başkanlık makamları vardır. Tüm bu özellikler dikkate alındığında; özellikle ortak bir başkanlık makamının veya presidyumun bulunmayışı iki meclisin birbirlerinden bağımsız olarak çalıştığını göstermektedir.³⁴⁴ İki meclis, başkanın, Anayasa Mahkemesinin ve yabancı liderlerin konuşmalarını dinlemek için birlikte toplanırlar(md.100/3). Ancak, birlikte yapılan oturumlarda belirli konuların tartışılması veya ortak karar alınması söz konusu değildir.³⁴⁵

4.1.1. Federasyon Konseyi

Federasyon Konseyi, federal unsurların temsil edildiği ABD'deki senatoya benzeyen federal bir temsil organı olup, Sovyet dönemindeki Uluslar Sovyetinin bir devamıdır. Dumanın aksine, siyasi gruplaşma ve kamplaşma daha azdır.³⁴⁶ Federasyon Konseyi, daha çok bölgesel çıkarların dile getirildiği, unsur liderlerinin gerek kendi bölgeleriyle ilgili gerekse ülkenin genel durumuyla ilgili olarak alınacak kararlarda,

³⁴³ Ibid, s.290.

³⁴⁴ Ibid, s.291.

³⁴⁵ Ibid, s.291.

³⁴⁶ Ibid, s.290.

kendi aralarında ve federal otoriteyle karşılıklı görüş alış-verişinde bulundukları siyasi bir organ görüntüsü çizmektedir.³⁴⁷

4.1.1.1. Oluşumu

Federasyon Konseyi, federasyonun her unsurundan -biri yasama diğeri de yürütme organlarından olmak üzere- iki üyenin katılımıyla, yüz yetmiş sekiz üyeden meydana gelmektedir(md.95/2). Federasyon Konseyinin oluşma usulü zaman içinde değişiklikler göstermiştir. Başkan tarafından 1993 yılında çıkarılan bir kararnameye göre; Federasyon Konseyi üyeleri, iki yıllık dönem için, her unsurun iki isimli bölgelere ayrıldığı, doğrudan seçimlerle görev başına gelmiştir.³⁴⁸ 5 Aralık 1995 tarihinde yürürlüğe giren “Rusya Federasyonu Federal Meclisi Federasyon Konseyinin Oluşum Usulü Hakkındaki Federal Yasa” uyarınca, Federasyon Konseyi her unsurun yasama ve yürütme organlarının başındaki kişilerden oluşmaktaydı. Federasyon Konseyi üyeleri, bu dönemde hem üyelik görevini hem de kendi bölgelerindeki yasama ve yürütme başkanlığı görevlerini bir arada yürütmektedirler.³⁴⁹ Yine bu düzenlemede, Federasyon Konseyi için belirli bir yasama dönemi öngörülüyordu. Her unsorda yapılan seçimler eş zamanlı olmadığı için ilgili unsurdaki seçimler yenilendikçe o unsuru temsil eden üyeler de değişmekteydiler.³⁵⁰

8 Ağustos 2000 tarihinde yürürlüğe giren Federasyon Konseyinin oluşumuyla ilgili yeni bir yasa, konseye üye seçimiyle ilgili bir takım değişiklikler getirmiştir. Bu yasaya göre, unsurlardaki yasama ve yürütme organlarının başındaki kişiler, Federasyon Konseyine doğrudan üye olamayacaklardı. Bunun yerine, unsurların yasama organları, Federasyon Konseyinde görevlendirmek üzere aralarından bir temsilci seçecek; yine yürütme organı temsilcisi olmak üzere de bir üye, yürütme organının başı tarafından görevlendirilecektir. Yeni yasaya göre, seçme ve seçilme hakkına sahip olmak şartı ile 30 yaşını doldurmuş her Rus vatandaşı Federasyon Konseyi üyeliğine seçilebilir.

³⁴⁷ Nikolai Petrov, “The Federation Council and Representation of Regional Interests” http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0096.pdf, Giriş Tarihi: 12.02.2003, s.1.

³⁴⁸ *Ibid*, s.2.

³⁴⁹ http://www.council.gov.ru/index_e.htm, Giriş Tarihi: 11.03.2003.

³⁵⁰ Butler. *Op.cit.*, s.290.

Yasama organından Federasyon Konseyine gidecek olan adaylar, yerel yasama organının başkanı tarafından belirlenir. Eğer, yasama organı iki meclisliyse aday belirleme işlemi her iki meclis başkanının ortak kararıyla yapılır. Ayrıca, yasama organının toplam üye sayısının en az 1/3'ü de aday belirleme hakkına sahiptir. Gösterilen adaylar, Federasyon Konseyi üyeliğine yerel yasama organı tarafından ve gizli oyla seçilir.³⁵¹

Yürütme organını temsil etmek üzere Federasyon Konseyine gidecek olan üyenin atanması ise yerel yürütme organı başkanının “atama kararnamesi” ile olur. İlgili kararname üç gün içinde yerel yasama organına sunulur. Eğer, yerel yasama organı atama kararnamesini üye sayısının en az 2/3'lük bir çoğunluğu ile kabul ederse, atanan temsilcinin Federasyon Konseyi üyeliği kesinleşir.³⁵²

Federasyon Konseyi, yine eski yasadaki gibi belirli bir döneme bağlı olmaksızın sürekli çalışan bir organdır ve üyeleri, unsurların yasama ve yürütme organlarının çalışma dönemlerine bağlı olarak değişmektedir. Ancak, yeni yasa eskisinden farklı olarak, unsurlara, Federasyon Konseyine gönderdikleri üyeleri yasama ve yürütme dönemleri bitmeden değiştirme imkanı tanımaktadır. Ayrıca, Federasyon Konseyi üyeleri kendi yerel birimlerinde başka görev almadan, tam zamanlı olarak çalışırlar.³⁵³

4.1.1.2. İç Yapısı ve Çalışma Usulleri

Federasyon Konseyi, yapılanmasını ve çalışma usullerini kendi çıkarttığı tüzüklerle düzenleyebilmektedir(md.101/3). Federasyon Konseyi, başkan ve başkan yardımcılarını seçer. Başkan, belirli bir dönem için seçilmez ve istendiği zaman da görevden alınabilir. Ayrıca, başkan ve yardımcılarını aynı federal unsur içerisinden seçilemez. Başkanın görevleri, oturumları idare etmek, kararnameleri imzalamak, toplantı düzenini sağlamak, yasa tasarılarını komisyonlara havale etmek, kabul edilen yasaları Rusya Federasyonu Başkanına göndermek, Duma ve diğer devlet organlarıyla

³⁵¹ http://www.council.gov.ru/index_e.htm

³⁵² http://www.council.gov.ru/index_e.htm

³⁵³ http://www.council.gov.ru/index_e.htm

ilişkileri sağlamak şeklindedir.³⁵⁴ Anayasa uyarınca Konsey, bünyesinde komite ve komisyonlar oluşturmak zorundadır.(md.101/3) Komite ve komisyonların kuruluşu Konsey tarafından onaylanır. Başkan ve başkan yardımcıları dışındaki tüm üyelerin komitelerde görev yapması gerekmektedir. Daimi komite ve komisyonların yanı sıra, belirli konularda oluşturulan geçici komisyonlar vardır. Bu komisyonlar, görevleri sona erince dağılırlar. Komite ve komisyonların ihtiyaca göre kurulması nedeni ile sayıları, zaman içerisinde değişiklik gösterebilmektedir. Şu an itibariyle Konseyde 23 tane komite ve komisyon yer almaktadır. Komite ve komisyonlara örnek olarak; Anayasa Yasama Komitesi, Hukuk ve Yasa Komitesi, Federal ve Bölgesel konularla ilgili komite, Dışişleri komitesi, Savunma ve Güvenlik komitesi, Parlamento İşlemlerini İzleme komisyonu gösterilebilir. Komite ve komisyonlar arasında yetki ve sorumluluk açısından bir fark yoktur. Komite ve komisyonların yetkileri; yasa tasarıları hazırlamak, görüşülmek üzere Federasyon Konseyine gelen yasa tasarıları hakkında görüş bildirmek ve parlamento denetimlerini yönetmek olarak sıralanabilir.³⁵⁵

Dumanın aksine, Federasyon Konseyinde siyasi parti yapılanması yoktur. Bunun nedenini konseyin doğumuna yol açan etkenlerde ve oluşum usulünde aramak gerekir. Konseyin ortaya çıkışının bölgesel taleplerin federal düzeyde dile getirilmesi ihtiyacından ileri gelmesi, parti yapılanmalarına el vermemektedir. Ancak, bu konunun, olayın sadece teorik boyutunu teşkil ettiği söylenebilir. Esasen, Federasyon Konseyinde siyasi grupların oluşmamasını, konseyin oluşma usulünde aramak gerekir. Konseyin, üyeliğinin doğrudan seçimle kazanıldığı 1993-1995 arası dönemde daha politize olması ve bünyesinde yer alan siyasi parti kurma çabaları bu konuda iyi bir göstergedir.³⁵⁶ Üye seçiminin 2000 yılında tamamen yerel yasama organlarına bırakılması ve yerel yasama organının, seçtiği üyeyi yasama dönemi bitmeden de görevden alabilmesi; yerel konsey üyelerinin, kendi bölgesel taleplerini, ülkenin genel siyasetini etkilemekten daha ön planda tutacağının bir göstergesidir.

Toplantılar, her yıl 25 Ocak-15 Temmuz ve 16 Eylül-31 Aralık tarihleri arasında ve genelde halka açık olarak yapılır. Bununla beraber, toplantıların gizli olarak yapılması

³⁵⁴ Butler, *Op.cit.*, s.291.

³⁵⁵ http://www.council.gov.ru/index_e.htm

³⁵⁶ Petrov, *Op.cit.*, s.2.

da mümkündür. Toplantı yeter sayısı, üye tam sayısının salt çoğunludur. Anayasada aksi belirtilmediği sürece, karar yeter sayısı da üye tam sayısının salt çoğunluğudur.

4.1.1.3. Tek Başına Kullandığı Görev ve Yetkileri

Federasyon Konseyinin yetkileri; tek başına sahip olduğu ve Dumayla paylaştığı yetkiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Dumayla paylaştığı yetkiler yasa yapımı ve “*Impeachment*”dir. Tek başına kullandığı yetkiler ise ulusal güvenlik ve atama yetkileri olarak iki ana başlık altında incelenebilir.

4.1.1.3.1. Ulusal Güvenlik ve Toprak Bütünlüğü İle İlgili Yetkiler

4.1.1.3.1.1. Başkanın Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlanına İlişkin Kararnamesini Onaylamak(md.102/1b)

Başkan, ülkenin tamamında veya bir kısmında olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan ederse, ilgili başkanlık kararnamesi, konunun bir unsuru ilgilendirdiği durumlarda, ilgili unsurun da onayıyla vakit kaybedilmeden doğrudan doğruya Federasyon Konseyine gönderilir. Konsey, yetmiş iki saat içinde konuyu görüşür ve karara bağlar. Eğer kararnama kabul edilmezse, Federasyon Konseyinin isteğine bağlı olarak bir uzlaşma komisyonu kurulabilir. Konseyin, bu komisyon görüşmeleri sonunda da kararnameyi onaylamayarak ret kararnamesi çıkarması ile başkanın olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararı geçerliliğini yitirir.³⁵⁷

4.1.1.3.1.2. Rusya Federasyonu Unsurlarının Sınır Değişikliklerini Onaylamak(md.102/1a)

Bu yetkiyi de Federasyon Konseyi tek başına kullanmakta, hatta bu yetkinin kullanılmasında başkan da karışmamaktadır. Sınırlarında değişiklik yapılacak unsurların yasama organlarında onaylanan sınır değişimi ile ilgili anlaşma metni, ilgili

³⁵⁷ Butler, *Op.cit.*, s.301.

bölgenin haritası ve unsurların sınır değişimi ile ilgili öne sürdükleri nedenler Federasyon Konseyinin ilgili komitesine gönderilir. Komite, konuyu inceledikten sonra ilk oturumda görüşünü bildirir. Oturuma ilgili unsurların yasama ve yürütme organı temsilcileri ve federal hükümetten temsilciler çağrılır. Konsey, görüşmeler sonunda kararını verir.³⁵⁸

4.1.1.3.1.3. Silahlı Kuvvetlerin Yabancı Ülkeye Gönderilmesi Kararı(md.102/1d)

Konsey, başkanın, silahlı kuvvetlerin yurtdışına gönderilmesine ilişkin talebini en geç beş gün içinde karara bağlar; buna ilişkin kararname de iki gün içerisinde başkana gönderilir.³⁵⁹

4.1.1.3.2. Yüksek Derecedeki Kamu Görevlilerin Atanması İle İlgili Yetkiler

Anayasada, Federasyon Konseyinin bir takım üst düzey kamu görevlilerini atayacağı düzenlenmektedir. Başkanın aday olarak sunduğu Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Hakem Mahkemesi yargıçlarını atama yetkisi Federasyon Konseyine aittir (md.102/1g). Yine, başkanın aday olarak sunduğu başsavcıcıyı atama ve görevden almak yetkisi de Federasyon Konseyine aittir. Bununla beraber, başsavcının konsey tarafından görevinden alınabilmesi için başkanın istemde bulunması gereklidir.³⁶⁰ Yine, “Rusya Federasyonu Vatandaşlarının Temel Seçim Haklarının Korunmasıyla İlgili Federal Yasa” uyarınca; Merkez Seçim Komitesinin beş üyesi Federasyon Konseyi tarafından atanır. Federasyon Konseyinin tüm bu atamaları, gizli oyla yapılır.³⁶¹ Son olarak, Hesap Dairesi Başkanı ve personelinin yarısı da yine Federasyon Konseyi tarafından atanır.(md.102/1i)

³⁵⁸ Ibid, s.300-301.

³⁵⁹ Ibid, s.301.

³⁶⁰ Ibid, s.303.

³⁶¹ Ibid, s.303-304.

Tüm bu atama yetkilerinin yanı sıra, devlet başkanının istifa etmesi veya sağlık nedenleri ile görevine devam edememesi, *Impeachment* (md.92/2) ve görev süresinin sona ermesi hallerinde; başkanlık seçimlerinin yapılmasına karar verme yetkisi de Federasyon Konseyinindir.(md.102/1e)

4.1.2. Devlet Duması

Devlet Duması, ABD'deki Temsilciler Meclisine benzeyen yasama ve temsil organıdır.

4.1.2.1. Milletvekillerinin Seçimi

Duma, 450 milletvekilinden oluşmaktadır. (md.95/3) Milletvekilleri de dört yıl için seçilmektedir.(md.96/2) Anayasa, Federasyon Konseyinin oluşma usulünde olduğu gibi Duma seçimlerinin de federal yasa ile düzenleneceğini ifade etmektedir. Duma seçimlerine ilişkin ilk seçim kanunu 21 Haziran 1995 tarihli kanundur. Daha sonra 24 Haziran 1999 tarihinde bir seçim kanunu yürürlüğe girmiştir.³⁶² Bu iki seçim kanunu arasında milletvekillerinin seçimi açısından bir fark yoktur. Rusya'daki seçim sistemi karma bir sistemdir. Yeni seçim kanununa göre milletvekillerinin 225'i tek isimli seçim sistemine göre seçilir. Buna göre ülke, seçilecek olan milletvekili sayısına yani 225 seçim çevresine bölünür. Seçim bölgeleri Rusya Federasyonundaki toplam

seçmen sayısının, seçilecek olan milletvekili sayısına bölünmesi ile elde edilen "birleştirilmiş seçmen temsil kontenjanı"na göre oluşturulur. Ancak, nüfusu kontenjanın altında olan unsurlara bu yöntem uygulanmaz. Diğer 225 milletvekili ise milli çevre ve nispi temsil esasına dayanan listeli seçim yöntemiyle seçilmektedir. Listeli seçimlerde partilerin veya seçim bloklarının Dumaya girebilmeleri için aldıkları oyların %5'lik barajı geçmesi gerekmektedir.

³⁶² 1999 tarihli Seçim Kanunun İngilizce Çevirisi için bkz.

http://www.democracy.ru/english/library/laws/dumaelect_eng/page2.html, Giriş Tarihi:13.03.2003

4.1.2.2. İç Yapısı ve Çalışma Usulleri

4.1.2.2.1. Duma Konseyi

Dumanın göreve başladığı ilk yıllarda parlamentonun işlerini idare edecek bir organın kurulmasına karar verilmiş, ancak bu organın Sovyet dönemindeki Yüksek Sovyet Presidyumu gibi aşırı yetkili bir organ olmasından korkulduğu için, Konsey üyelikleri komite başkanlıklarına değil, parti ve milletvekili gruplarının liderlerine verilmiştir.³⁶³ Duma Konseyi, Dumadaki partilerin liderlerinden oluşmaktadır. Komite başkanları da Duma Konseyinde yer alabilirler ancak oy hakları yoktur.³⁶⁴

4.1.2.2.2. Komiteler ve Komisyonlar

Rus Anayasası, Federasyon Konseyinde olduğu gibi Dumanın da kendi içinde komite ve komisyonlar oluşturmasını öngörmektedir.(md.101/3) Rus siyasal sisteminde komitelerin rolü büyüktür. Siyasal gelenekte komiteler, belirli konularda uzmanlaşmış kişilerden oluşan profesyonel yasama organı kurumları olarak algılanmaktadırlar. Özellikle, Sovyet sisteminde yasama organlarının çok nadiren toplandığı hatırlanacak olursa, sürekli olarak çalışan komitelerin rolü daha da iyi anlaşılacaktır. Yine, Sovyet sisteminde kuvvetler ayrılığı öngörülmediği için Yüksek Sovyetin yürütme organıyla olan ilişkileri de komiteler tarafından yürütülmekteydi. Geçiş döneminde de özellikle SBKP'nin dağılmasından sonra komitelerin Yüksek Sovyet içindeki rolü, hem yasama yetkileri, hem de yürütmeyi denetleme yetkileri açısından daha fazla önem kazanmıştır.³⁶⁵ Yeni anayasayla, parlamentonun başkan karşısındaki yetkileri azaltılınca, Dumayla beraber bünyesindeki komitelerin siyasal

³⁶³ Moshe Haspel, "Committees In The Russian State Duma Continuity and Change in Comparative Perspective," *The Journal of Legislative Studies, Special Issue: The New Roles Of Parliamentary Committees*. Vol 4 No 1: 187-205, (Spring 1998), s.191.

³⁶⁴ Thomas F. Remington ve Steven S. Smith, "The Early Legislative Process in the Russian Federal Assembly" *The New Parliaments Of Central and Eastern Europe*. Ed.:David M. Olson ve Philip Norton (London: Frank Cass & Co. Ltd., 1996, ss.161-192), s.172.

³⁶⁵ Haspel, *Op.cit.*, s.191.

sistem içindeki rolü; çok partili siyasi yaşama geçilmesiyle de Sovyet sistemine oranla komitelerin Duma içindeki rolleri azalmıştır.³⁶⁶

4.1.2.2.2.1. Komitelerin Oluşumu

Anayasa, komiteleri oluşturma biçimini Dumanın kendisinin kararlaştıracağını düzenlemektedir. Buna paralel olarak, komitelerin sayısını, oluşma yöntemini, yetkilerini üye, başkan ve başkan yardımcısı seçme usullerini düzenleme yetkisi Dumaya aittir. Duma İçtüzüğüne göre; bir komisyondaki üye sayısı en az 12 en fazla 35 olmalıdır. Ayrıca yine içtüzüğe göre; meclisteki partiler ve milletvekili grupları sahip oldukları sandalyeler oranında komitelerde temsil edilirler.³⁶⁷ Uygulamada komitelerin yapılandırılması, partiler arasındaki siyasi pazarlıklar sonucu gerçekleştirilmekte, buna göre de örneğin, komite sayısı zaman içinde farklılık gösterebilmektedir. İlk başlarda 23 olan bu sayı daha sonra 28'e yükselmiştir. Komite sayısının bu kadar artması, partilerin bazı komitelerin başkanlığı üzerinde anlaşmazlığa düştiklerinde başvurdukları bir yöntemden kaynaklanmaktadır. Uygulamada, bir komitenin başkanlığı konusunda partilerin anlaşmazlığa düşmeleri halinde aynı yetki alanında başka isimle bir komite daha kurulmaktadır.³⁶⁸ 2000 yılına kadar Komite liderlikleri de partiler arasında, Dumadaki önemli konumlara getirilecek olanları seçmek için oluşturulan bir puanlama sistemine göre dağıtılmaktaydı. Bu sisteme göre; Duma başkanlığı, başkan yardımcılıkları, komite başkanlıkları ve komite başkan yardımcılıklarının her biri için puanlar belirlenmekte, daha sonra bu puanların toplamı, parti ve milletvekili gruplarının Dumadaki temsil oranlarına göre dağıtılmakta, son olarak da parti ve milletvekili grupları sahip oldukları puanlara göre istedikleri komite başkanlığına atanmaktaydılar. Birden fazla parti veya milletvekili grubunun aynı komite

³⁶⁶ Ibid, s.189.

³⁶⁷ Ancak bu kurala uymayan komiteler de vardır. örneğin 1995 seçimleri sonucu oluşan Dumadaki Bütçe Komitesinde 43 üye vardı. (Joel M.Ostrow, **Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory Of Institutional Design and Political Conflict** (Columbus: Ohio State University Press. 2000), s.105, dipnot 4.

³⁶⁸ Bu konuda somut bir örnek "Jeopolitik Komitesi"nin kurulmasıdır aşırı sağcı Rusya Liberal Demokrat Partisi genel başkanı Vladimir Jirinovski' nin "Savunma Komitesi" veya "Uluslar arası ilişkiler" Komitelerinden birine başkan olmak istemesi üzerine Dumadaki parti liderleri bu iki önemli komitenin başkanlığını Jirinovski'ye vermek yerine "Jeopolitik Komitesini" kurarak başına da Jirinovski'yi getirme yoluna gitmişleridir. (Ibid, s.192-193.)

başkanlığına sahip olmak istemesi halinde ise sorun ya bir takım siyasi pazarlıklarla komitelerin paylaşımında bir uzlaşmaya varılarak ya da çoğunlukla yukarıda bahsedildiği gibi aynı alanda farklı isimde bir komite daha kurularak çözümlenmekteydi.³⁶⁹ Parti ve milletvekili gruplarının, siyasi pazarlıkların sonucunda ve sahip oldukları puanlara göre paket halinde komite başkanlıklarını elde ettikleri bu yöntemle “paket anlaşması” denilmektedir.³⁷⁰ Bu anlaşma sonucunda partiler ve milletvekili grupları, sahip oldukları komitelerin başkanlarını kendi partilerinden atama ve bunun yanı sıra bir dönem içerisinde komite başkanlığının her hangi bir şekilde boşalması halinde de yine kendi partilerinden bir milletvekilini atama hakkını elde etmekteydiler.³⁷¹ Ancak 1999 seçimleri sonrası yeni Dumada en fazla milletvekiline sahip olan Birlik Partisi ve RFKP’nin aralarında anlaşarak komite liderliklerini paylaşmaları ile bu uygulamadan vazgeçilmiştir.³⁷² Komitelere üye seçimi ise İçtüzüğe göre parti ve milletvekili gruplarının üzerinde anlaşmaya vardıkları komite üye listelerinin Duma tarafından onaylanmasıyla gerçekleşmektedir. Uygulamada ise Dumanın komite listelerini onaylamasının şekilden ibaret olduğu görülmektedir. Çünkü, asıl oydaşma komite listelerinin oluşturulma aşamasında sağlanmaktadır. Milletvekilleri de mensup oldukları partilerle anlaşmak sureti ile istedikleri komitede yer alabilmektedirler. Komite üyeliklerinde milletvekillerinin, parti ve milletvekili gruplarının, tercihlerini bu kadar rahat kullanabilmelerinin nedeni; partilerle milletvekili gruplarının herhangi bir komiteye gönderecekleri üye sayısının sınırlandırılmamış olması ve herkese yetecek kadar da çok komitenin bulunmasıdır. Komite üyeliğine getirilen yegane zorunluluk ve sınırlama, tüm milletvekillerinin komitelerde çalışma zorunluluğu ve bir milletvekilinin birden fazla komiteye üye olamamasından ibarettir. Bununla birlikte, Dumadaki bu komite bolluğu, bazı parti ve milletvekili gruplarının üye sayılarının komite sayısından daha az olması nedeni ile komitelerin hepsine üye gönderememeleri ve dolayısı ile Dumadaki tüm siyasi eğilimlerin her bir komitede temsil edilme imkanı bulamaması gibi sorunları da beraberinde getirmektedir. Partilerin

³⁶⁹ Ostrow, *Op.cit.*, s.103.

³⁷⁰ Remington ve White, *Op.cit.*, s.172-179.

³⁷¹ Haspel, *Op.cit.* s.194. Görevde olan bir komite başkanının görevden alınıp alınmama hakkı ise tüzükte düzenlenmemiştir(*Ibid*, s.194)

³⁷² Michael Mc.Faul, “Party Formation and Non Formation in Russia”, <http://www.ceip.org/files/publications/pdf/partyform.pdf>, Giriş Tarihi:30.04.2003. s.16.

ve milletvekili gruplarının komiteye sınırsız üye gönderme hakkı da bazı partilerin bir komitede aşırı temsiline yol açmaktadır.³⁷³

4.1.2.2.2. Komitelerin Görevleri

Komitelerin en önemli yetkisi yasama alanındadır. Buna göre bir veya daha fazla komite kendi yetki alanına giren konularda yasama sürecinin çeşitli aşamalarında rol almaktadır. Yasa tasarısı ilk olarak Dumaya sunulduğunda tasarı öncelikle ilgili komiteye gönderilir. İç tüzükte tasarının hangi komiteye gönderileceğine Duma Konseyinin karar vereceği belirtilmesine rağmen tasarının hangi komiteye gönderileceği konusunda uygulamada yasa tasarısını sunan kişi veya organ karar vermektedir.³⁷⁴ Komiteler kendilerine gelen tasarıyı bünyelerinde bulunan alt komitelere gönderirler, alt komiteler de tasarıyı incelemek için “çalışma grupları” oluştururlar. Çalışma gruplarıyla ilgili ilginç bir düzenleme bu grupta çeşitli araştırma kurumlarından ve çıkar gruplarından temsilcilerin de bulunacağı şeklindeki düzenlemedir.³⁷⁵ Böylece yasama sürecine anayasaca belirtilen organlar dışında hiçbir temsil özelliği bulunmayan kişi ve kuruluşlar da katılabilmektedir. Tasarıların ilk inceleme aşamasında komiteler ilk görüşmede Dumada görüşülmek üzere kendilerine gelen tasarılar üzerinde her türlü değişikliği yapabilecekleri gibi kendileri de konuyla ilgili olarak alternatif yasa tasarıları da hazırlayabilirler. Duma, komitenin bu önerilerini kabul etmezse ilgili komiteden parti ve milletvekili gruplarına danışarak yeni bir metin hazırlamasını isteyebilir. İlgili komitenin tasarıya ilişkin itirazları varsa tartışmalı bölümler Duma tarafından ayrı ayrı oylanmaktadır. Bu yöntem sayesinde tasarının yerindelik ve hukuka uygunluk açısından tartışmalı olan kısımları tasarıdan arındırılmaktadır.³⁷⁶

Komitelerin yasama ile ilgili yetkilerinden başka sahip oldukları diğer bir yetki “parlamento denetim”leriyle (Parliamentary Hearings) ilgilidir. Bu konu aşağıda

³⁷³ Ostrow, *Op.cit.*, s.105.

³⁷⁴ Haspel, *Op.cit.*, s.198.

³⁷⁵ *Ibid*, s.198.

³⁷⁶ Örneğin Dumanın ilk yasama döneminde; bir tasarının ilgili komitenin reddettiği kısımlarından sadece %10.6’sı Duma tarafından kabul edilmiştir. (*Ibid*, s.199.)

inceleneyeceğinden burada sadece komitelerin parlamento denetimlerini başlatma ve idare etme yetkilerinin bulunduğunu belirtmekle yetinmek yeterli olacaktır. Bir parlamento denetimini hangi komitenin yürüteceğine de Duma Konseyi karar vermektedir.³⁷⁷

4.1.2.2.3. Siyasi Partiler ve Milletvekili Grupları

4.1.2.2.3.1. Tarihi Gelişim

Rusya'da SBKP dışındaki diğer siyasi parti nüvelerinin ortaya ilk çıkışı, Glastnost-Perestroyka döneminde, 1988-1991 yıllarına rastlar. SSCB'nin bu son dönemlerinde Glastnost-Perestroyka ile yapılan reformların oluşturduğu görece özgürlük ortamı sayesinde, bir takım siyasal fikirler SBKP'nin siyasal sistem üzerindeki tekeli gücüne karşı mücadele etmeye ve ayrışmaya başlamakla beraber, yasama ile yürütme arasındaki çetin mücadelelere sahne olan 1991-1993 döneminin şartları, bu siyasal çekişmelerden nasiplerini alan Rus Partilerinin gelişmelerine imkan vermemiştir.³⁷⁸ 1977 Anayasasının, SBKP'nin tek parti iktidarını kayıtlayan 6. maddesi her ne kadar Mart 1990'da kaldırılmış ise de dönemin bu şartları içerisinde Rusya'da gerçek anlamda siyasi partiler ancak 1993 Anayasasından sonraki dönemde ortaya çıkabilmişlerdir.³⁷⁹

4.1.2.2.3.2. Rusya'daki Siyasi Partilerin Siyasal Görüşlerine Göre Sınıflandırılması:

Günümüzde, Dumada siyasi partiler ve milletvekili grupları adı altında iki ayrı tip siyasi oluşumun yer aldığı görülmektedir. Siyasi partiler, seçimlerden önce kurulan ve kayıtları yapılan, üyelerini de Duma seçimlerine parti listelerinden girenlerin

³⁷⁷ Ibid, s.199.

³⁷⁸ Michael Urban ve Vladimir Gel'man, "The Development of Political Parties in Russia" **Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova**. Ed.: Karen Dawisha ve Bruce Parrott (Cambridge: Cambridge University Pres, 1997, ss.175-219), s.175.

³⁷⁹ Jeffrey Mankoff, "Russia's Weak Society and Weak State: The Role of Political Parties" **Problems of Post Communism**. Vol 50 No 1: 29-43, (January-February 2003), s.29.

oluşturduğu; milletvekili grupları ise tek isimli bölge kısmından girenlerin, Dumaya girdikten sonra bir araya gelerek (en az 35 kişi) oluşturduğu siyasal yapılardır.

White, Rusya'daki partileri, siyasal görüşlerine göre dört sınıfa ayırmaktadır.³⁸⁰

Demokratik Reformcu Grup: Bu tür partiler, batının demokratik değerlerini ve piyasa ekonomisine geçişi savunmakla beraber, özellikle Yeltsin döneminde yürütülen sosyal ve ekonomik politikaları eleştirmektedirler. Yabloko Partisi bu tip partilere örnek olarak gösterilebilir.³⁸¹

Hükümet yanlısı Merkez Partiler : Çoğunlukla baştaki hükümetin, dolayısıyla başkanın politikalarını veya başkanlık seçimlerinde başkan adaylarını desteklemek için kurulan partilerdir. Tek ortak paydaları, başkanı destekleyerek bir takım çıkarlar elde etmek olan bu tür partilerin üyelerinin, belirli ve ortak bir siyasi eğilimleri yoktur. Yuvamız Rusya Partisi, bu grupta yer almaktadır.³⁸²

Bu tip partiler, literatürde “iktidar partisi”(party of power) olarak anılmaktadır. Rus siyasal sisteminde, “iktidar partisi” kavramı; o anda görevde olan hükümetin politikalarını meşrulaştırmak için hükümet tarafından kurulan ve bir takım çıkarların tatmini yoluyla yerel liderleri kendisine çekerek güçlerini arttıran partiler olarak tanımlanabilir.³⁸³ İktidar Partileri, hem başkanı hem de başbakanı desteklemek için kurulmaktadır. Yürütme organının politikalarının yürütülmesi bakımından Dumaya egemen olmak için oluşturulan bir parti olmasının yanı sıra, başkanlık seçimlerinde başkan adaylarını desteklemek için de kurulmaları iktidar partilerinin diğer bir özelliğidir. Nitekim, Mc.Faul, bu özelliğinden dolayı iktidar partilerini; “Başkanlık Koalisyonları” olarak nitelendirmektedir.³⁸⁴

³⁸⁰ White, *Op.cit.*, s.42-50.

³⁸¹ *Ibid*, s.42-43.

³⁸² *Ibid*, s.44-46.

³⁸³ Mankoff, *Op.cit.*, s.33.

³⁸⁴ McFaul, *Op.cit.*, s.13.

Milliyetçiler : Bu grup, aşırı sağ eğilimdeki siyasi partileri kapsamaktadır. Jirinovski'nin Liberal Demokratik Partisi (LDPR) bu grupta yer almaktadır.³⁸⁵

Solcular : Bu grupta, Komünist parti ve Köylü-Çiftçi partisi (Agrarian Party) yer almaktadır. Rusya Federasyonu Komünist Partisi(RFKP), Rus partileri arasında en çok üyesi olan ve en iyi örgütlenmiş parti durumundadır. RFKP, SBKP'nin 1991 yılında kapatılmasının ardından, Kasım 1992'de Anayasa Mahkemesi tarafından, SBKP'nin, Ağustos 91 darbesine katılmamış üyelerine yeniden bir komünist partisi kurma izni verilmesi ile ortaya çıkmıştır. Parti, siyasi eğilimi sosyalizmi yeniden canlandırmak, planlı piyasa ekonomisi, ücretsiz eğitim ve sağlık yönünde olmakla birlikte Perestroyka öncesi Sovyet rejimini savunmadığını da ifade etmektedir.³⁸⁶ Fakat, 99 seçimleri sırasında RFKP, planlı ekonomiden de vazgeçtiğini dile getirmiştir.³⁸⁷

4.1.2.2.3.3. Siyasi Partilerin Siyasal Sistem İçindeki Roller

Siyasi partilerin devlet yapılanmasındaki etkin oldukları yegane organ Dumadır. Partilerin Dumada etkin olmaları, kendi işlerini istedikleri gibi düzenleme imkanını vermektedir devletin diğer organlarında yani; başkanlık teşkilatı, hükümetin kurulması, Federasyon Konseyinin ve unsurların yasama ile yürütme organlarının oluşumunda etkin bir rol oynamamaktadırlar. Partiler başkanın politikalarını gerçekleştirmesinde de çok az bir rol üstlenmişlerdir.³⁸⁸

Konu devlet başkanları açısından ele alındığında; Yeltsin, her hangi bir partiye mensup değildi ve hiç bir partinin kurulmasıyla ilgisi de ilgisi bulunmamaktaydı. Putin'in ise başkan seçilmeden önce Yuvamız Rusya Partisinin başkan yardımcılığını yapmasına ve Birlik Partisinin kurulmasına da iştirak etmesine rağmen; ne Yeltsin ne de Putin başkanlık makamını elde etmek konusunda belirli bir partiden destek almamışlardı. Dolayısıyla, amaçları sadece başkanlık politikalarını ve başkan adaylarını

³⁸⁵ White, *Op.cit.*, s.46.

³⁸⁶ White, *Op.cit.*, s.48-50.

³⁸⁷ Sarah Oates, "The Dirty Road to the Duma; The 1999 Duma Elections" *Problems of Post Communism*. Vol. 47 No. 3: 3-14. (May-June 2000). s.5.

³⁸⁸ Mc.Faul, *Op.cit.*, s.3 ve 7

desteklemekten ibaret olan “iktidar partileri” bir yana bırakılacak olursa; siyasi partiler, başkanlık seçimlerinde etkili olamamışlardır.³⁸⁹

Öte yandan, başbakanının seçimi ve hükümetin kurulmasında da partilerin rolü çok zayıf kalmaktadır. Rusya’daki siyasi partilerin oluşumu, istikrarlı demokrasilerdeki genel örüntünün tam karşısı bir durum sergileyerek; Dumadaki bir kişinin başbakan seçilmesinden sonra gerçekleşmektedir. Her ne kadar, anayasa Dumaya ve dolayısıyla siyasi partilere, hükümetin oluşması sürecinde belirli yetkiler verse de hükümetin yapısı, Dumadaki parti sandalye oranlarını ve buna bağlı olarak da siyasi eğilimleri yansıtmaktan uzak kalmaktadır.

Yine, Federasyon Konseyinde de partilerin bir etkisi görülmemektedir. Zaten, bilindiğini gibi oluşma usulü ve amacı(bölgesel çıkarların temsili) yüzünden Federasyon Konseyi içerisinde siyasi parti bulunmamaktadır. Bu nedenle de Federasyon Konseyinde ulusal düzeyde siyaset güdebilecek siyasi partilerin oluşmasına imkan verecek bir ortam mevcut değildir. Partilerin Federasyon Konseyinde etkinlik sağlayabilmeleri, ancak bir takım politikaları desteklemeleri için Federasyon Konseyi Üyelerini ikna etmeye çalışmak sureti ile mümkün olabilmektedir. Fakat, bu durumun kurumsal bir olgu teşkil etmemesi nedeni ile partilerin Federasyon Konseyinin politikalarını istikrarlı bir biçimde etkilemeleri mümkün olmamaktadır. Bunun yanında Federasyon Konseyinin işlerinin konsey içerisindeki komiteler tarafından yerine getirilmesi sonucu Federasyon Konseyinin çalışma yöntemlerinin etkilenebilmesi de hiçbir şekilde mümkün değildir.³⁹⁰

Gerçekte partiler, ancak Dumanın yetki alanına giren işlerde etkin olabilmektedir. Bununla beraber, 1999 seçimleri, partilerin bu kurum üzerindeki etkinliğinin de tehlikede olduğunu göstermektedir.³⁹¹ 1999 seçimlerinde Putin’in kurduğu yeni iktidar partisi olan “Birlik Partisi” Dumada RFKP’den sonra en çok oy alan ikinci parti olmuştur.³⁹² İlk başlarda toplam 73 sandalye kazanan Birlik partisi daha sonra

³⁸⁹ Ibid, s.8.

³⁹⁰ Mc.Faul, Op.cit., s.9.

³⁹¹ Ibid, s.9.

³⁹² 1993 Yılından itibaren Duma seçim sonuçları için bkz. Mankoff, Op.cit., s.34, Tablo 1, s.36 Tablo 2 ve s.40 Tablo 3.

Dumadaki diğer bazı partilerle birleşerek “Birleşik Rusya Partisi” adını almış ve Dumadaki 450 sandalyenin 240’ına sahip duruma gelmiştir.³⁹³

Yeni Dumadaki partilerin başkanlık politikalarına karşı konumunu belirleyen yegane yapının bu yeni iktidar partisi olmadığını da hemen belirtmek gerekmektedir. 99 seçimlerinden sonra Birlik Partisi, RFKP ve diğer Sağ Güçler Birliği partileriyle “taktik ittifak” kurması da Putin’in Duma gündemine hakim olmasına yardımcı olan diğer bir gelişmedir.³⁹⁴

Başkan yanlısı bu siyasi oluşumun, yasama ile yürütme arasında uyumlu bir çalışma ortamı yaratacağı düşünülse de gerçekte Dumayı başkanın tüm politikalarını sorgusuz sualsiz uygulayan ve alternatif politikalar üretemeyen bir yasama organı haline dönüştürme tehlikesi de bulunmaktadır. Anayasada, zaten kuvvetler ayrılığının başkan lehine oldukça dengesiz bir biçimde düzenlendiği Rus siyasi sisteminde, iktidar partisinin Dumaya bu derece hakim olması, Dumanın sahip olduğu sınırlı bir takım yetkilerin de uygulamada kullanılmaz hale gelmesine neden olabilecektir.

Bu noktada en önemli konu kuşkusuz Dumanın yasama yetkisidir. Dumada sahip olduğu böylesine bir çoğunluk, başkanın istediği yasa tasarısını, üzerinde hiçbir şekilde değişiklik yapılmaksızın kabul ettirebilme olanağını verecektir. Nitekim Mankoff da Dumada oluşan bu yeni iktidar partisinin başkanlık teşkilatına olan yakınlığına işaret ederek; son dönemlerde çıkartılan yasa tasarıları üzerinde Dumanın hiçbir şekilde tartışma veya değişiklik yapamadığını belirtmektedir.³⁹⁵

Sonuçta, Rus partilerinin ülke çapında örgütlenememesi gerçeğine bir de yasama organının zayıf yetkileri eklenince, siyasi partilerin devlet politikalarının belirlenmesindeki rolü asgari düzeye inmekte; siyasi ve ekonomik kararlar neticede, başkan, hükümet ve yürütme organının bürokrasisi içerisinde alınmaktadır.

³⁹³ *Ibid*, s.40.

³⁹⁴ *Ibid*, s.40.

³⁹⁵ *Ibid*, s.40. Başkanın Dumaya hakim olmasıyla ilgili diğer bir çarpıcı örnek de RFKP’nin 2002 yılında Dumadaki diğer partilerin aralarında anlaşması sonucu tüm komite başkanlıklarını kaybetmesidir. Bilindiği gibi 1999 seçimlerinden sonra Duma’da Komite başkanlıklarının dağıtılmasında Birlik partisi ve RFKP’nin aralarında anlaşmasıyla “puan usulü” terk edilmişti (<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?5101> Giriş Tarihi: 12.04.2003.)

4.1.2.2.3.4. Rusya'da Siyasi Parti Sistemi ve Parti İstikrarı

Rusya'da, istikrarsız bir parti sistemi egemen durumdadır ve Duma da çok partili bir sistem görüntüsü sergilemektedir. Bu durum, Dumanın belirli bir politika etrafında birleşerek başkana karşı siyasi bir duruş sergilemesini engellemektedir.

Bilindiği üzere, yerleşik demokrasilerde siyasi partiler, Devlet-Toplum arasındaki ilişkileri dört yolla biçimlendirirler :

1. Kamuoyu oluşturmak
2. Halkın taleplerini yöneticilere iletmek
3. Üyelerini siyasal açıdan eğitmek
4. Şu anki ve gelecekteki siyasi liderleri yetiştirmek³⁹⁶

Ancak, Rus siyasi partilerinin bu fonksiyonların hiç birini tam anlamı ile yerine getiremediği görülmektedir.³⁹⁷

Uygulamada, partilerin halkla olan ilişkilerini ülke çapında kurmadığı görülmektedir. Bir çok parti sadece Moskova'da örgütlenmiş durumdadır ve Duma seçimleri de seçmenlerin partilere olan desteğinin çok değişken bir yapıda olduğunu göstermektedir.³⁹⁸

Uygulamada çok sayıda siyasi parti kurulup kapandığı gözlenmekle birlikte, bu partilerden ancak çok azı birden fazla seçim görebilecek kadar uzun yaşayabilmiştir. 1993 seçimlerine 13, 1995 seçimlerine 43 ve 1999 seçimlerine ise 26 parti katılmıştır. Yine bu partilerden çoğunun, küçük, mali açıdan yetersiz ve çoğunlukla tek bir siyasi kişiliğin etrafında toplanan kimseler tarafından kurulduğu gözlenmektedir.³⁹⁹ Mcfaul,

³⁹⁶ "Joseph LaPalombara and Myron Weiner The Origin and Development of Political Parties and Political Development, ed. Joseph LaPalombara and Myron Weiner (Princeton University Press. 1966. pp3-4" Ibid, s.30'daki alıntı.

³⁹⁷ Ibid, s.41.

³⁹⁸ Ibid, s.29.

³⁹⁹ Oates, Op.cit., s.4.

bu durumu; “Rus demokrasisinin oluşturduğu parti sisteminde siyasi liderler partilerden değil; partiler, siyasi liderlerden çıkmaktadır” şeklinde nitelendirmektedir.⁴⁰⁰

Öte yandan, partiler her ne kadar belirli bir siyasi görüşleri olduğunu ileri sürseler de siyasi eğilimler açısından sağlam bir duruşları olmadığı görülmektedir. Siyasi partilerin bazıları “belirsiz bir merkez parti” kavramı etrafında toplanırken bazıları ise aşırı ideolojik görüşleri savunmaktadır.⁴⁰¹

Yine, bir çok parti seçimlerden hemen önce kurulmakta ve yeterince örgütlenememekte bu nedenle de tutarlı bir politikaya sahip olamamaktadır. Görece iyi örgütlenmiş partiler bile (RFBK dışında) NATO ile ilişkiler, piyasa ekonomisine geçiş, Çeçenistan sorunu gibi önemli memleket meselelerinde belirgin bir tutum sergilemekten uzaktır.⁴⁰²

Siyasi partilerin durumuna bakıldığında; RFBK dışında hiç birinin ülke çapında yeterli örgütlenmesi bulunmadığı, köklü bir siyasi gelenek oluşturacak biçimde kurumsal sürekliliklerini devam ettiremedikleri, isim değiştirip, kurulup-dağıldıkları, başka partilerle birleştikleri ve tutarlı bir siyasi görüş ve tutuma sahip olamadıkları görülmektedir.

Siyasi partilerin bu durumuyla ilgili nedenlerine ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. Örneğin bunlardan bir tanesi, Rus siyasi kültürünün ve otoriter geçmişinin tarihsel olarak demokratik kurumların gelişimini engellemiş olmasını öne sürmektedir.⁴⁰³ Tabii bu görüş, sadece siyasi partileri değil Rusya’nın demokrasiye geçiş sürecindeki tüm sorunları açıklayan çok genel bir yaklaşım durumundadır.

Siyasi partiler açısından daha spesifik olan bir yaklaşıma göre ise bu durum Sovyet döneminden kalan bir mirastır : Sovyet döneminde SBKP çok güçlü ve aşırı bir biçimde

⁴⁰⁰ Mc.Faul, *Op.cit.*, s.8.

⁴⁰¹ Mankoff, *Op.cit.*, s.31.

⁴⁰² Oates, *Op.cit.*, s.9.

⁴⁰³ “Tim McDaniel. The Agony of the Russian Idea: (Princeton University Press.1996: Victor Sergeyev and Nikolai Biryukov, Russia’s Road to Democracy: Parliament, Communism and Traditional Culture (London Edward Elgar.1993” Mc.Faul *Op.cit.*, s.18’deki alıntı.

örgütlenmiş, yani Sovyet toplumu aşırı bir biçimde partizanlaşmıştı. Bu yüzden, bu gün insanların partilere karşı “alerjileri” vardır.⁴⁰⁴

Buna karşıt olan bir başka görüş ise : Rusya’daki siyasi partilerin gelişmemesini sadece siyasi kültüre ve Sovyet mirasına bağlamanın çok yüzeysel bir yaklaşım olduğunu; anayasa, seçim yasaları ve siyasi partilerle ilgili yasaların yani hukuki düzenlemelerin bu açıdan çok etkili olduğunu ileri sürmektedir.⁴⁰⁵ Rusya’daki seçim yasaları, seçimlerde kullanılan oyların adil biçimde sandalyelere dönüşmesini engellemekte, bu da sağlıklı siyasi partilerin oluşamamasına neden olmaktadır.⁴⁰⁶

Örneğin, Duma seçimlerinin tek isimli bölge esasına göre yapılan kısmında, adaylar o seçim bölgesindeki kişisel popülaritelerine güvendikleri için Moskova merkezli bir siyasi partiye üye olmak için bir neden görmemekte, bu durum da partilerin popüler siyasetçileri bünyelerine almalarını engelleyerek seçimlerdeki başarılarının düşmesine yol açmaktadır.⁴⁰⁷ Bu durum, seçim sisteminin siyasi partilerin gelişimine yaptığı olumsuz etkiye verilebilecek çarpıcı örneklerden sadece birisidir.

Dumadaki siyasi partilerin çoğunluk ve örgütlenme durumlarına gelince; Dumanın iç çalışma ve yapılanma usulleri, çok kutuplu parçalanmış parti yapılanmasını tetiklemektedir. Rusya’da partiler ittifak halinde seçimlere girebilmektedirler. Bu şekilde seçimlere giren birden fazla siyasi partiye “seçim kuruluşları”(electoral associations) veya “seçim ittifakları”(electoral blocks) denilmektedir. Ancak bunlar seçimden sonra Duma içinde tek bir çatı altında birleşemeyerek bölünmekte ve farklı siyasi parti meclis grupları veya milletvekili grupları oluşturmaktadır.⁴⁰⁸

Öte yandan, bu siyasi oluşumların üyeleri sürekli olarak değişmekte ve parti disiplininin de çok zayıf olduğu gözlenmektedir. Milletvekilleri, bir parti veya

⁴⁰⁴ “Philip Roeder, Modernization and Participation in the Leninist Development Strategy (American Political Science Review vol 83 (1989) pp. 859-84” Ibid, s.18’deki, alıntı.

⁴⁰⁵ Mankoff, *Op.cit.*, s.30.

⁴⁰⁶ William A. Clark. “The Russian State Duma 1993,1995 and 1999,” *Problems of Post Communism* Vol. 46, No.6: 3-11, (November- December 1999), s.3.

⁴⁰⁷ Mankoff, *Op.cit.*, s.31; Oates, *Op.cit.*, s.4.

⁴⁰⁸ Mankoff *Op.cit.*, s.34.

milletvekili grubuna siyasi bir bağıllık duymaları nedeni ile değil, kişisel çıkarları doğrultusunda üye olmaktadırlar.⁴⁰⁹

Milletvekilleri, parti veya milletvekili gruplarına seçimlerden hemen önce veya Dumaya girdikten sonra yukarıda belirtildiği üzere bir takım kişisel çıkarlardan ötürü bir partiye üye olmuşlarsa, parti merkez teşkilatlarına entegre olamamaktadırlar. Bu durum, bir partinin, Dumadaki üyelerine genel parti politikalarını uygulatmasını büyük ölçüde güçleştirmektedir.⁴¹⁰

Milletvekillerinin, milletvekili grupları kurma olanağına sahip olması da normalde %5 barajını geçemeyecek kadar küçük olan partilerin Dumaya girmesine imkan vermektedir. Uygulamada bu durum, %5 barajını geçemeyeceğini anlayan küçük partilerin temsilcilerinin, Tek İsimli Bölge yoluyla Dumaya girmesi ve daha sonra da birleşerek milletvekili grubu kurması yolu ile meydana gelmektedir.⁴¹¹

Rusya'da istikrarlı bir siyasi parti sisteminin oluşmasını engelleyen diğer bir unsur ise "iktidar partilerinin" varlığıdır. Bu partiler de tıpkı bir çok Rus partisi gibi alelacele kurulmaktadır. Bununla beraber, bazı özellikler bu partilerin seçimlerde siyasi güçlerine oranla çok fazla başarı kazanmasını sağlayarak, görece sağlam yapıdaki diğer partilerin önünü tıkamakta ve oylarının bölünmesine neden olmaktadır. Bu duruma neden olan özellikler; bu partilerin başkanı destekledikleri için yolsuz bir biçimde ekonomik kazanç sağlamaları ve devlet medyasını da usulsüz ve taraflı olarak kullanmak sureti ile haksız bir popülarite sahibi olmaları olarak sayılabilir. Ayrıca iktidar partilerinin ülke çapındaki siyasi propagandaları medya dışında, devlet dairelerindeki memurlar aracılığıyla da yapılmaktadır.⁴¹² Bu nedenlerle, iktidar partileri Dumaya her zaman girebildikleri gibi, seçimlerde başarı kazanabilmeleri için ülke çapına örgütlenmeye de ihtiyaç duymamaktadırlar.⁴¹³

⁴⁰⁹ Ibid, s.34.

⁴¹⁰ Ibid, s.34.

⁴¹¹ Ibid, s.34.

⁴¹² Ibid, s.38.

⁴¹³ Ibid, s.33. Ayrıca 1999 seçimlerinde Devlet medyasının iktidar partisi Birlik Partisiyle ilgili taraflı tutumu için bkz Oates **Op.cit.**, s.11-13.

Bununla beraber, belirtmek gerekir ki bu tip partiler yukarıda da değinildiği üzere başkan ve hükümetin politikalarını veya başkan adayını desteklemek için kuruldukları için, bir sonraki parlamento veya başkanlık seçimlerinde yitip gitmektedirler.

Kremlin tarafından, her Duma seçiminde başka başka iktidar partileri kurulmuştur. 1993 seçimlerinde “Rusya’nın Seçimi”, 1995 seçimlerinde “Yuvamız Rusya”, 1999 seçimlerinde ise “Birlik” partileri hep iktidar partisi olarak kabul edilmektedir. Bu üç seçim Kremlin’in her seçimde yeni bir tabela partisi kuracağını göstermektedir.⁴¹⁴

1999 yılındaki Duma seçimlerinden çıkan sonuçlar, Rusya’da istikrarlı bir parti sisteminin oluşmaya başladığını göstermektedir. Rusya’daki partilerden RFKP, LDPR ve Yabloko her üç seçimde de istikrarlı başarı göstermişleridir.⁴¹⁵

Öte yandan, McFaul, bu partilere Sağ Güçler Birliği partisini de katarak çok partili bir sistemin temel dört partisini: Rusya Federasyonu Komünist Partisi, Yabloko, Rusya Liberal Demokrat Parti ve Sağ Güçler Birliği partileri olarak saymaktadır.⁴¹⁶

Öncelikle, bu partilerin hepsi de önceki tüm Duma seçimlerine katılmışlardır. Yalnız Sağ Güçler Birliği bu adla seçimlere katılmamış, ancak selefleri olan “Rusya’nın Demokratik Seçimi” ve “Rusya’nın Seçimi partileri” geriye doğru sırayla her iki Duma seçimlerine de katılmışlardır. Partilerin büyük çoğunluğunun ya seçimlerden çok önce kurulduğu ya da bir seçime katıldıktan sonra yok olup gittiği düşünüldüğünde; bu dört parti, geçmişleri olan ve kısa bir dönem içinde gözlenmiş de olsa köklü birer parti görüntüsü çizmektedirler.⁴¹⁷ İkinci olarak; bu partiler diğer Rus partilerine oranla daha

⁴¹⁴ Oates, *Op.cit.*, s.5. Birlik partisinin kurulma süreciyle ilgili bkz.Timothy J. Colton ve Michael McFaul, “Reinventing Russia’s Party of Power: Unity and the 1999 Duma Election,” *Post Soviet Affairs*. Vol. 16 No.3 : 201-224, (2000)

⁴¹⁵ Oates, *Op.cit.*, s.5.

⁴¹⁶ McFaul, *Op.cit.*, s.9.

⁴¹⁷ *Ibid*, s.9. Ancak Rusya’nın Seçimi partisi iktidar partisi olarak kurulmuştu ancak 1995 seçimlerinde isim değiştirdi. Burada Sabık iktidar partilerinin durumu ortaya çıkmaktadır. Bir iktidar partisi başkan veya başbakan tarafından terk edilince o parti siyasi yaşamına bir şekilde devam ediyor. Bu açıdan kökeni iktidar partisi olmakla beraber McFaul SGB’yi de köklü ve istikrarlı parti olarak sınıflandırmış. Biz bu partinin selefinin bir iktidar partisi olması itibarıyla bu partinin köklü bir parti olduğu görüşüne bir çekince koymakla beraber yazarın diğer üç partiyi de kapsayacak bir biçimde belirttiği ortak özellikleri aktarıyoruz.

belirgin birer siyasi program ve eğilime, sadık seçmenlere ve önemli liderlere sahiptirler.⁴¹⁸

Tüm bu partilerin oturmuş bir yapıya sahip olduklarına işaret eden bir diğer gösterge de bir önceki seçimler ve 99 seçimleri dikkate alındığında, aldıkları oy oranlarında çok büyük farklılıkların meydana gelmemiş olmasıdır.⁴¹⁹ Ayrıca, bu dört parti dışında kurulan ve bu partilerle benzer siyasi eğilimleri olan diğer bir çok siyasi parti hep geçici olmuş hiçbir siyasi açıdan bu dört partiye üstün gelememişlerdir.⁴²⁰

Son olarak, yerleşik bir parti disiplinine sahip olmaları, bu dört partiyi diğerlerinden ayıran diğer bir temel ve ortak özelliktir.⁴²¹

4.1.2.3. Tek Başına Kullandığı Görev ve Yetkiler

4.1.2.3.1. Hükümetin Denetlenmesine İlişkin Yetkiler

Yarı-başkanlık sisteminin, başkanın yanında yer alan hükümetin parlamentonun onayına tabi olması özelliğinin doğal bir sonucu olarak; başkanın gösterdiği başbakan adayını onaylamak ve hükümeti denetlemek halkoyuyla iş başına gelen Dumanın yetkisindedir.

4.1.2.3.1.1. Başkanın Atadığı Başbakanı Onaylama Yetkisi

(md.103/1-111)

Başkanın atamış olduğu başbakan adayı Dumada hükümet programını anlatır ve milletvekillerinin sorularını yanıtlar. Dumanın, yedi gün içerisinde adayı onaylayıp onaylamayacağına karar vermesi gerekmektedir. Eğer, Duma adayın başbakanlığını onaylamazsa, başkan yedi gün içerisinde yeniden aday sunar. Dumanın

⁴¹⁸ Ibid, s.9.

⁴¹⁹ Ibid, s.10.

⁴²⁰ Ibid, s.12.

⁴²¹ Ibid, s.12.

bu şekilde üç kez başkanın sunduğu adayı onaylamaması halinde; başkan, kendi adayını atayarak Dumayı fesheder.

Bu düzenlemeyle ilgili somut bir olay 1998 yılında Yeltsin'in Krienko'yu başbakan olarak atamasıyla gerçekleşmiştir. Olayda, Duma Krienko'yu ilk oylamada reddetmiştir. Bunun üzerine Yeltsin aday olarak yine Krienko'yu Dumanın onayına sunmuş ve Duma bu adayı bir kez daha reddetmiştir. Başkanın üçüncü defa da aynı adayı onaya sunması üzerine, Duma feshedilme korkusuyla Krienko'yu onaylamak zorunda kalmıştır. Bu olaya ilişkin tartışma; anayasanın, her üç oylamada da aynı adayın oylamaya sunulmasına olanak verip vermediği yönündedir. Somut olay, her ne kadar fesih korkusu altında başkanın istediği biçimde sonuçlansa da oylamadan sonra bir grup milletvekili konuyu Anayasa Mahkemesine götürmüştür. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi, 11.11.1998 tarihli kararında; Anayasanın 111. maddesini inceledikten sonra konuyla ilgili açık bir hükmün bulunmadığı, ancak Anayasanın, başkanın yetkilerini düzenleyen 83, 84 ve Dumanın yetkilerini düzenleyen 103. maddeleri birlikte ele alındığında, bu maddelerin devletin yasama, yürütme ve yargı organlarının uyum içinde çalışmalarını sağlamak amacına yönelik olduğu, anayasanın bu organlar arasında oluşabilecek tıkanıklıkları çözme yöntemlerini belirlediği ve böylece hükümetin oluşmasını geciktirmemek ve işlerliğini engellemek için başbakanı seçme yetkisinin başkana verildiğini; Anayasada herhangi bir açık yasaklama olmadığından dolayı her seferinde farklı veya aynı adayı sunmaya da başkanın karar vereceği sonucuna varmıştır.⁴²²

4.1.2.3.1.2. Hükümeti Düşürme Yetkisi(Gensoru)

Dumanın gensoru görüşmesi yapabilmesi için toplam milletvekili sayısının 1/5'inin bu konuda teklifte bulunması gerekir. Duma teklif yapıldıktan sonraki oturumda konuyu "öncelikli mesele olarak ele alır."⁴²³ Anayasada belirli bir oy oranı belirlenmediğine göre hükümeti düşürme kararı üye tam sayısının salt çoğunluğuyla alınacaktır. Eğer Duma, hükümeti bu şekilde düşürecek olursa; başkanın, Dumanın bu

⁴²² <http://ks.rfnet.ru/english/titleeng.htm>, Giriş Tarihi:15.03.2003.

⁴²³ Butler, *Op.cit.*, s.305.

kararını tanımayarak hükümetten göreve devam etmesini istemesi mümkündür. Eğer Duma, üç ay içerisinde aynı usulle, hükümetin düştüğü doğrultusunda ikinci bir karar alırsa; başkan ya Dumanın bu kararını kabul eder ya da Dumayı fesheder(md.117/4) Dumanın, bu gensoru ile hükümeti düşürme yetkisinin yanında, hükümetin kendisi de Dumadan güvenoyu isteyebilir. Eğer Duma, bu güvenoyu istemi karşısında güvensizlik oyu verirse; başkan yedi gün içerisinde Dumanın hükümeti düşürme kararını kabul eder veya Dumayı fesih yoluna gider.(md.117/4)

4.1.2.3.1.3. Soru :Hükümet Saatleri

“Hükümet Saatleri”(Government Hours) veya diğer adıyla “Soru Zamanı”(Question Time); Dumanın her hafta yaptığı bir denetim biçimidir. Soru sadece hükümete yöneltilir. Soru zamanında, hükümet üyeleri çağrılarak Dumanın konularıyla ilgili sorduğu soruları yanıtlar.⁴²⁴ Hükümete hukuki bir sorumluluk getirmeyen bu denetim yöntemi, gerçekte kendisini ancak Dumadaki muhalefetin sahip olduğu psikolojik bir baskı aracı olarak göstermekle birlikte; kendilerine yöneltilen soru istemlerinin hükümet üyeleri tarafından genellikle fazla ciddiye alınmaması, uygulamada bu yöntemi oldukça işlevsiz bir hale getirmektedir.⁴²⁵

4.1.2.3.2. Atama Yetkileri

Dumanın Merkez Bankası Başkanı, Hesap Dairesi Başkanı, İnsan Hakları Komiserini⁴²⁶ atama ve görevden alma yetkisi vardır(md.103/c,d,e). İnsan Hakları Komiseri 5 yıl için atanır ve başkan, Federasyon Konseyi ve Duma tarafından aday gösterilebilir. Merkez bankası başkanı için ise sadece başkan aday gösterebilir.⁴²⁷

⁴²⁴ Ibid, s. 296.

⁴²⁵ Haspel, Op.cit., s.200.

⁴²⁶ Vatandaşların insan hakları ile ilgili şikayetlerini değerlendiren ve gerektiğinde konuyu ilgili makama aksettiren veya uygun bir mahkemede dava konusu yapan ombudsman benzeri kamu görevlisi (http://www.omineurope.info/uk/index_e.html giriş tarihi:15.08.2003)

⁴²⁷ Butler, Op.cit., 305-306

4.1.2.3.3. Genel Af (Amnesty) Çıkarma Yetkisi

Duma, her çeşit suç hakkında genel af çıkarma yetkisini kendi tekelinde tutmaktadır.⁴²⁸ Af kararının, kabulünden itibaren en geç üç gün içerisinde yayımlanması gerekir. Af kararı yayımlandığı anda yürürlüğe girer.⁴²⁹ Dumanın, kimi zaman af yetkisini başkana karşı politik bir silah olarak kullandığı da olmuştur. Duma, 23 Şubat 1994’de aldığı bir af kararıyla, Ağustos 1991 darbecilerini ve Ekim olayları sırasında tutuklanan ve içlerinde Kasbulatov gibi önemli siyasetçilerin de bulunduğu Yeltsin karşıtlarını serbest bırakmıştır.⁴³⁰

4.1.3. Federal Meclisin Ortak Yetkileri

4.1.3.1. Savunma ve Güvenlikle İlgili Yetkiler

Bu alandaki en önemli yetki savaş ilanı ve barış antlaşmaları yapmaktır. Federal Meclis bu konudaki kararlarını “yasa” şeklinde alır.(md.106) Ayrıca, savaş ilanı ve barış antlaşmaları, Federasyon Konseyi tarafından incelenmesi zorunlu olan konular arasındadır.(md.106/f) Bu kararlar yasa şeklinde alındığı için, başkanın imzası da gerekmektedir. Barış görüşmeleri ve antlaşmaları yapmak aslen hükümetin yetkisinde olmakla birlikte; hükümetin yapmış olduğu herhangi bir anlaşmanın geçerli olabilmesi için, tıpkı yasa yapımında olduğu gibi Federal Meclis tarafından kabul edilmesi ve başkan tarafından imzalanması gerekir.⁴³¹

4.1.3.2. Uluslararası İlişkiler

Uluslararası anlaşma yapma yetkisi başkana aittir.(md.86) Ancak, anlaşmaların da md.106/d uyarınca Federasyon Konseyi tarafından görüşülmesi

⁴²⁸ Huskey, *Presidential Power...*, s.169.

⁴²⁹ Butler, *Op.cit.*, s.307.

⁴³⁰ <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?912>;

<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/personer.exe?533>, Giriş Tarihi: 17.04.2003.

⁴³¹ Butler, *Op.cit.* s.308.

zorunludur. Uluslararası anlaşmaların geçerli olabilmesi için Federal Meclis tarafından onaylanması gerekmektedir.

4.1.3.3. Yasama Yetkileri

4.1.3.3.1. Yasa Yapımı

Aslında Dumanın yetkileri yasa yapımında daha fazla ön plana çıkmaktadır. Yasa teklifi Dumaya yapılır ve son karar da Dumada alınır. Federasyon Konseyi, yasa yapım sürecine tali olarak katılmaktadır: Federasyon Konseyinin yasama sürecindeki rolü Duma tarafından kabul edilen yasa tasarılarının görüşülmesinden ibarettir. Federasyon Konseyi bu yetkisini ihtiyari olarak kullandığı gibi bazı durumlarda zorunlu olarak da kullanır. Anayasanın 106. maddesine göre; federal bütçe, federal vergi ve harçlar, mali, parasal, borç ve gümrük düzenlemeleri, para basılması, uluslararası anlaşmaların onaylanması, devlet sınırlarının korunması ve statüleri ve savaş ve barış ile ilgili yasaların Federasyon Konseyi tarafından incelenmesi zorunludur. Öte yandan, diğer konulardaki yasalarda da ihtiyari inceleme yetkisinin Konsey tarafından uygulamada oldukça sık kullanıldığı görülmektedir.⁴³²

4.1.3.3.1.1 Yasa Teklifinde Bulunmaya Yetkili Organ ve Kişiler

Anayasa, yasa teklifinde bulunma yetkisini devletin tüm organlarına vermektedir. Başkan, Federasyon Konseyi ve üyeleri, milletvekilleri, hükümet ve unsurların yasama organlarının temsilcileri yasa teklifinde bulunabilir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Hakem Mahkemesi de kendi alanlarını ilgilendiren konularda yasa teklifinde bulunabilmektedirler.(md.104/1)

⁴³² Petrov, *Op.cit.*, s.3.

değişikliklere parti veya milletvekili gruplarının itirazları olması halinde tartışma açılmasına karar verir; komite başkanı tarafından sorular yanıtlanır ve tasarı, ikinci oylamada da kabul edildikten sonra tekrar komiteye ve oradan da Dumanın “yasama işleri kalemine(Legal Administration of the Apparatus of the State Duma)” gönderilir. Burada, üzerindeki ifade ve imla hataları düzeltildikten sonra, tasarı en geç yedi gün içerisinde üzere Duma Konseyine gönderilir.

Üçüncü görüşmede ise tasarı üzerinde artık değişiklik yapılmaz. Ancak, toplam üye sayısının salt çoğunluğu kadar milletvekilini içeren grupların teklifi ile yeniden görüşme veya değişiklik yapılabilir. Tasarının kabul edilebilmesi; normal federal yasalar için Dumanın toplam milletvekili sayısının salt çoğunluğunun(226), federal anayasal yasalar için ise 2/3 çoğunluğun kararına bağlıdır.⁴³⁵

“Milletvekili toplam sayısının salt çoğunluğu” şartı tartışma konusu olmuştur. Gerçekten, eğer Dumadaki milletvekili sandalyelerinin hepsi dolu değilse salt çoğunluk, yine anayasada belirtilen 450 üye üzerinden mi yoksa o andaki toplam milletvekili sayısı üzerinden mi hesaplanacaktır? Anayasa Mahkemesi 12 Nisan 1995 tarihinde verdiği bir kararında, o andaki toplam milletvekili sayısı ne olursa olsun oylama çoğunluğunu belirlemekte esas alınması gereken sayının Anayasada belirtilen 450 sayısı olduğunu belirtmiştir.⁴³⁶

4.1.3.3.1.2.2. Federasyon Konseyinin Duma Tarafından Kabul Edilen Tasarıyı Görüşmesi

Duma kabul ettiği tasarıyı, beş gün içerisinde bir kararname şeklinde Federasyon Konseyine gönderir. Anayasanın 104/3 maddesi uyarınca Konsey, hükümetin görüşü alınmamışsa mali konularla ilgili yasa tasarılarını hemen reddedebilir. Aksi durumlarda Federasyon Konseyi, kararını ilgili tasarinın kendisine gelişinden itibaren 14 gün içerisinde vermelidir. Bu süre zarfında Federasyon Konseyi bir karar vermezse, tasarı kabul edilmiş sayılır. Federasyon Konseyi, 14 gün içinde bir karar vermez ya da kabul kararı verirse, imzalanmak üzere tasarıyı başkana gönderir.

⁴³⁵ Ibid, s.313.

⁴³⁶ Ibid, s.313.

Konsey, Dumanın tasarısını kabul etmez veya bazı değişiklikler yapılmasını isterse; görüşünü belirten kararnameyi kabul tarihinden itibaren beş gün içerisinde Dumaya gönderir. Duma, Federasyon Konseyinin önerilerini bu şekli ile kabul edecek olursa, yasanın başkana gönderilmesi için Federasyon Konseyinin yeniden toplanmasına gerek yoktur; sadece Konsey bünyesindeki ilgili komite, Dumanın kabul ettiği metnin Federasyon Konseyinin isteklerine uygun olup olmadığını denetler. Dumanın, Federasyon Konseyinin önerilerini aynen kabul etmeyerek tasarı üzerinde değişiklikler yapması halinde ise yasama süreci yeni baştan işlemeye başlar.⁴³⁷

4.1.3.3.1.2.3. Uzlaştırma Komisyonları

Tasarı üzerinde anlaşmazlığa düşmeleri halinde, Duma veya Federasyon Konseyinden her hangi biri, her iki meclisin eşit sayıdaki üyelerinden oluşan bir “uzlaşma komisyonu” kurulmasını isteyebilir.⁴³⁸ Uzlaştırma komisyondan çıkacak metin, görüşülmek üzere Dumaya döner. Duma metni kabul edebilir veya komisyondan çalışmalarını sürdürmesini isteyerek, metni geri gönderebilir. Federasyon Konseyi Dumanın bu kararını kabul edip etmemekte serbesttir.

Eğer, uzlaştırma komisyonu, iki meclis arasındaki ihtilafı gideremeyecek olursa tasarı her iki meclise geri gönderilir. Federasyon Konseyi bu noktada metni istediği bir şekilde kabul edebilir, komisyondaki üyelerini değiştirebilir veya komisyonda yer almaktan vazgeçebilir. Sonuçta, alınan karar beş gün içerisinde Dumaya gönderilir.⁴³⁹

4.1.3.3.1.2.4.Dumanın, Federasyon Konseyinin Reddettiği Tasarıyı İkinci Kez Görüşmesi

Bu aşamada, uzlaştırma komisyonunda belirtilen konular ele alınmaktadır. Artık bunlar dışında tasarıda değişiklik yapılamaz. Eğer, komisyonun

⁴³⁷ Ibid, s.314 Federasyon Konseyinin 106. madde uyarınca incelemek zorunda olduğu konular için ise 14 günlük süre sadece görüşmelere başlanması için öngörülmüştür. (Ibid, s.314.)

⁴³⁸ Ibid, s.314.

⁴³⁹ Ibid, s.315.

sunduğu önerilerden biri bile kabul edilmezse durum komisyona bildirilir. Komisyon 10 gün içerisinde yeni önerilerini sunar. Her bir teklif ayrı ayrı oylanır. Eğer yasa, uzlaştırma komisyonunun hazırladığı şekilde kabul edilirse taslak Federasyon Konseyine gönderilir. Federasyon Konseyinin bu taslağı kabul etmemesi halinde Duma, taslağı uzlaşma prosedürünün başlamasından önceki haliyle oya koyar. Duma, milletvekili tamsayısının 2/3'ü kabul oyu verirse taslak imza için başkana gönderilir.

4.1.3.3.1.2.5. Dumanın Başkanın Veto Ettiği Tasarıları Bir Daha Görüşmesi

Eğer başkan 14 gün içinde tasarıyı reddederse Duma, yasayı ikinci kez görüşür. Görüşmeler sırasında Başkanın Tam Yetkili Temsilcisi dinlenir. Temsilci böyle bir yasaya ihtiyaç duyulmadığını ileri sürebilir. Eğer başkanın tasarı ile ilgili olarak bir değişiklik önerisi varsa temsilcinin konuyla ilgili görüşü sadece parti ve milletvekili gruplarının temsilcilerinin katıldığı bir toplantıda görüşülür. Başkanın tasarıyla ilgili görüşü hangi şekilde olursa olsun Dumada oya sunulur, eğer toplam milletvekillerinin salt çoğunluğu başkanın görüşünü kabul ederse başkanın vetosu veya değişiklik önerisi kabul edilir. Başkanın görüşünün reddedilmesi halinde başkanın vetosunun aşılması(override) için yeniden oylamaya geçilir. Vetonun aşılabilmesi için milletvekili sayısının 2/3'ünün kabul oyu vermesi gerekmektedir. Eğer başkanın tasarıyla ilgili önerisi reddedilmiş ancak 2/3'lük çoğunluğa da ulaşamamışsa başkanın önerileri bu sefer tek tek oylanır. Eğer başkanın önerilerinden sadece bir kısmı kabul edilmişse tasarı ilgili komiteye başkanın kabul edilen önerileriyle ilk taslağı birleştiren yeni bir metin hazırlar Duma eğer tasarıyı bu şekliyle kabul ederse yasama süreci yeni baştan başlar.⁴⁴⁰ Eğer Duma tasarıyı 2/3 çoğunlukla kabul etmişse Federasyon Konseyine gönderir eğer konseyde 2/3'lük çoğunlukla tasarıyı kabul ederse artık başkan bu yasayı imzalamak zorundadır.⁴⁴¹

⁴⁴⁰ Ibid, s.316.

⁴⁴¹ Ibid, s. 317.

4.1.3.3.2. Anayasa Değişiklikleri

4.1.3.3.2.1. Anayasa Değişikliği Tasarısı Sunabilecek Olanlar

Rus Anayasasının 134. maddesine göre, anayasa değişikliği konusunda tasarı sunma yetkisine Başkan, Hükümet, Duma , Federasyon Konseyi, unsurların yasama organları, Duma ve Federasyon Konseyinin en az 1/5 tutarındaki milletvekilleri sahiptir.

4.1.3.3.2.2. Anayasa Değişiklik Tasarılarının Kabul Edilmesi

4.1.3.3.2.2.1. Genel Kural

Anayasanın, 3. bölümü ile 8. bölümü arasında yer alan ve Federalizm, Devlet Başkanı, Federal Meclis, hükümet, yargı ve yerel özerk yönetimlerin yapıları ve aralarındaki ilişkilere ilişkin olan, yani Devletin temel yapısı ile ilgili düzenlemeler hakkındaki anayasa değişikliği usulü genel kurala göre yapılmaktadır. Bu kurala göre; bir Anayasa değişikliğinin yapılabilmesi için, tasarının Duma milletvekili tam sayısının en az 2/3'ü ve Federasyon Konseyinin üye tam sayısının en az 3/4'ü ve unsurların en az 2/3'ünün yasama organları tarafından kabul edilmesi gerekir.(md 108/2 ve 136) Bu gerekli çoğunluklar sağlandıktan sonra başkan anayasa değişikliklerini kendisine gelişinden itibaren on dört gün içinde imzalamak zorundadır; dolayısıyla başkanın anayasa değişiklikleri ve federal anayasal yasaların⁴⁴² kabulünde her hangi bir veto yetkisi yoktur.

4.1.3.3.2.2.2. İstisnalar

Anayasa, Federal Meclis tarafından, devletin temel niteliklerinin düzenlendiği 1. bölüm, temel hak ve özgürlüklerin düzenlendiği 2. Bölüm ve Anayasa değiştirme usullerinin düzenlendiği 9. bölümde değişiklik yapılamayacağını

⁴⁴² Federal Anayasal Yasalar Anayasa meselelerini içerir ve anayasada düzenlenememiş konularda çıkarılır normlar hiyerarşisinde Anayasa ve yasalar arasında yer almaktadır. Bir Federal Anayasal Yasanın kabulü Dumanın 2/3'ü ve Federasyon Konseyinin 3/4'ünün kabul oyu ile olur.

düzenlemektedir. Anayasa, bu konularda değişiklik yapılabilmesi için Duma ve Federasyon Konseyinin milletvekili ve üye tam sayılarının 3/5'inin önerisi üzerine toplanan Anayasa Konseyi tarafından, bu hükümlerin değişmeyeceğinin karara bağlanmasını veya yeni bir anayasa taslağı hazırlaması ve bu taslağın da ya 2/3 çoğunluğun verdiği bir kararla Anayasa Konseyi tarafından kabul edilmesini ya da taslağın referanduma sunularak, katılanların yarısından çoğunun evet oyu vermesini öngörmektedir. Ayrıca toplam seçmen sayısının yarısından fazlasının da referanduma katılmış olması da gereklidir.(md. 135)

Anayasa değişikliğiyle ilgili bir diğer istisna ise federal unsurların statülerini düzenleyen 65. maddede yapılacak değişikliklerdir. Bu maddede yapılacak değişiklikler genel anayasa değişikliği kuralına göre değil, unsurların hukuki statülerini düzenleyen bir anayasal yasaya göre yapılır.(md.137)

4.1.3.4. Yürütmenin Denetimi İle İlgili Yetkiler

4.1.3.4.1. Parlamento Denetimleri

Anayasa, Federasyon Konseyi ve Dumanın, “yetkileri içinde olan konularda” “parlamento denetimleri” yapacaklarını düzenlemektedir.(md.101/3) Parlamento denetimleri; yasa tasarıları, onaya sunulan uluslararası anlaşmalar, federal bütçe veya devletin iç ve dış işleri ile ilgili önemli konularla ilgili olarak yapılmaktadır. Hukuki nitelik olarak Türk Anayasa hukukundaki “meclis soruşturmasına” benzemektedir. Parlamento denetimleri, yukarıda bahsi geçen konularla ilgili görüşme ve inceleme yapılmasından ibarettir. Denetim sonucunda alınan kararlar, tavsiye ve görüş niteliğinde olup, bir bağlayıcılığa sahip değildir.⁴⁴³ Parlamento denetimleri, her ne kadar iki meclisin yetkisinde de olsa, gündemi işgal eden bu tür denetimler çoğunlukla parlamenter özellikleri ağır basan Dumada gerçekleşmektedir. Dumada parlamento denetimleri, bir komite, parti veya Duma Konseyi tarafından başlatılabilir. Denetimleri yürütme konusunda, ilgili komiteler yetkilidir. Bir parlamento denetiminin hangi komite veya komiteler tarafından idare edileceği konusunda Duma Konseyi karar

⁴⁴³ Ibid, s.299.

vermektedir. Parlamento denetimleri açık veya gizli oturumlarda yapılabilir. Gizli oturumlar, kural olarak devlet güvenliği ve devlet sırları ile ilgili konular gündeme geldiğinde yapılmaktadır.⁴⁴⁴

4.1.3.4.2. Impeachment

4.1.3.4.2.1. Impeachment Usulü

Impeachment, her iki meclisin de yetki alanına girmekle birlikte, bu konuda son kararı Federasyon Konseyi vermektedir. *Impeachment*, Anayasanın 93 ve 109. maddelerinde düzenlenmektedir. Buna göre, Rusya Devlet Başkanı “vatana ihanet” ve “diğer bazı ağır suçlardan dolayı” her iki meclisin toplam üye sayısının 2/3’ünün kararıyla yargılanabilmektedir.(md.93) *Impeachment* süreci Dumada başlamaktadır. *Impeachment* sürecinin başlatılması için, öncelikle milletvekili toplam sayısının 1/3’ünün (150) desteklediği bir *Impeachment* önergesinin Dumaya sunulması gerekir.⁴⁴⁵ *Impeachment* sürecinin başlayabilmesi için, önerenin Duma tarafından yapılan oylamada salt çoğunlukla (226) kabul edilmesi gerekmektedir.⁴⁴⁶ Daha sonra, konuyu incelemek üzere Dumada özel bir komisyon oluşturulur. Komisyon, delilleri inceledikten ve tarafları dinledikten sonra, bu konudaki görüşünü bir hafta içinde Dumaya gönderir. Eğer Duma, 2/3’lük çoğunlukla başkanın suçlandırılması(accusation-indictment) yönünde bir karar verirse; *Impeachment* dosyası incelenmek üzere Yüksek Mahkemeye gönderilir. Yüksek Mahkeme, başkanın eylemlerinin *Impeachment*’a gerekçe teşkil edip etmediği konusunda bir karar verir. Bu karar, Dumadaki ilgili komisyonun da görüşü alınarak Federasyon Konseyine gönderilir. Konsey, suçlandırma kararının Duma tarafından alınmasından itibaren bir ay içinde Dumanın *Impeachment* usullerine uyup uymadığı konusunda, Anayasa Mahkemesinin fikrini sorar.⁴⁴⁷ Anayasa Mahkemesinin görüşü Federasyon Konseyine ulaştıktan sonraki 72 saat içerisinde Konsey, *Impeachment* görüşmelerine başlar Toplantıya *Impeachment* sürecinde

⁴⁴⁴ Ibid, s.300.

⁴⁴⁵ Oleg G. Rumyantsev, “*Impeachment: Russian Style*” <http://www.bu.edu/iscip/vol9/Rumyantsev.html> Giriş Tarihi: 11.03.2003

⁴⁴⁶ <http://www.friends-partners.org/friends/news/omri/1995/06/950626II.html> Giriş Tarihi:14.03.2003

⁴⁴⁷ Rumyantsev, Op.cit.,

bulunan herkes çağrılır. Toplantı, Duma başkanı tarafından, yapılan suçlamanın içeriğinin anlatılmasıyla açılır. Daha sonra sırasıyla, yetkileri dahilinde Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme başkanları konuyla ilgili görüşlerini bildirirler. daha sonraki aşamada Federasyon Konseyi bünyesinde bulunan “Anayasal yasama ve Yargı-Hukuk Konularında Yetkili Komite” nin konuyla ilgili görüşü alınır; ve en sonunda başkan veya bir temsilcisine talep etmeleri durumunda söz verilir.⁴⁴⁸ *Impeachment* kararının alınabilmesi için Federasyon Konseyinin 2/3 çoğunlukla karar vermesi gerekmektedir. Ayrıca Anayasada, alınan kararın Dumada oluşturulan komisyonun görüşüne uygun olması gerektiği de belirtilmektedir.(md.93/2) Son olarak, Anayasaya göre; Dumanın suçlama kararından itibaren en geç üç ay içerisinde, Federasyon Konseyinin bu konudaki kararını alması gerekmektedir. Aksi halde *Impeachment* istemi reddedilmiş sayılır.(md.93/3)

4.1.3.4.2.2. Rusya’da Yeltsin’e Karşı Girişilen Impeachment

Denemeleri

Impeachment, iki tanesi geçiş döneminde olmak üzere Başkan Yeltsin’e karşı on defa gündeme gelmiştir. 1993 Anayasasının kabul edilmesinden sonraki 1995-1999 yılları arasında geçen dört yıllık dönemde girişilen sekiz *Impeachment* denemesinin hiç biri suçlandırma kararının alınması aşamasına bile ulaşamamıştır.

Rusya’da *Impeachment* usulüne bu kadar sık başvurulmasına ilişkin nedenler iki grupta toplanabilir. Birinci grupta; yasama ve yürütme(Başkan) arasındaki anayasal yetki paylaşımında yürütmenin aşırı yetkilere sahip olması, yasamanın temsil rolünü yerine getirirken demokratik muhalefet araçlarından mahrum olması ve bunun sonucunda *Impeachment* kurumunun, muhalefetin dile getirildiği bir platforma dönüşmesi yer almaktadır. İkinci gruptaki nedenler ise daha çok siyasi niteliktedir. Bilindiği gibi 1993 Anayasası pek de demokratik olmayan bir yöntemle kabul edilmiştir. Bu tarihten sonra, 1999 yılına kadar geçen dönemde yürütmenin başında kendi anayasasını zorla kabul ettiren Başkan Yeltsin; yasama çoğunluğunda ise geçiş döneminde Yeltsin’in tüm ekonomik, siyasi, anayasal tercihlerine karşı olan ve

⁴⁴⁸ Butler, *Op.cit.*, s.302.

Yeltsin'in geçmişte ancak askeri bir müdahale ile üstesinden gelebildiği, başını da Rusya Federasyonu Komünist Partisi ve Rusya Köylü-Çiftçi Partisinin çektiği bir muhalefet yer almaktadır. *Impeachment* girişimlerinin hemen hemen hepsinin bu muhalefet tarafından gündeme getirilmesi ise Ekim darbesi ile anayasa yapımı ve ekonomik reform sürecinden uzaklaştırılan Yeltsin karşıtlarının, hala bu darbeye ve darbeye kabul edilen anayasal ve ekonomik tercihlerle hesaplaşma halinde olduklarını göstermektedir.⁴⁴⁹

İlk *Impeachment* girişimi, Ocak 1995'de, Yeltsin'in, Rusya'dan ayrılarak bağımsızlığını ilan eden Çeçenistan'a karşı tek başına askeri müdahale kararı alması sonucu, "görevi kötüye kullanma" gerekçesi ile gündeme gelmiştir. Yabloko partisi tarafından ileri sürülen *Impeachment* önergesi, Dumada yapılan ilk oylamada salt çoğunluğa ulaşılamadığı için işleme konulamamıştır.⁴⁵⁰

Daha sonra Haziran 1995'de yine Çeçen savaşıyla ilgili olarak Komünist Parti, Rusya Köylü Partisi ve Liberal Demokrat Parti tarafından sunulan *Impeachment* önergesi de yine birincisi gibi Dumada yapılan ilk oylamada reddedilmiştir.⁴⁵¹

Eylül 1995'de, Dumanın NATO'nun Sırbistan'a karşı yürüttüğü askeri müdahaleyi durdurma çağrısını içeren bir yönergesinin Yeltsin tarafından dikkate alınmaması da başka bir *Impeachment* denemesinin sebebi olmuştur. Ancak girişim, Dumada oylanma aşamasına gelmeden sona ermiştir.⁴⁵²

Yeltsin'in ikinci kez başkan seçildiği 1996 yılında ise yine Çeçen sorunuyla ilgili olarak Komünist partisinin öncülüğünde yeni bir *Impeachment* gündeme gelmiştir. Ancak, Çeçen sorunuyla ilgili ilk girişimin aksine, bu *Impeachment*' in nedeni; başkanın Çeçenistan'dan çekilmesi ve bölgenin durumunun beş yıl içinde karara varılacağına dair bir anlaşma yapmış olmasıdır. Komünist Parti tarafından, Rusya Federasyonu'nun federal yapısının anayasaya aykırı olarak değiştirilmesi ve Rusya'nın parçalanmasına

⁴⁴⁹ Benzer Görüş için bkz. Jody C. Baumgartner, "Toppling King Boris? Presidential *Impeachment* In Russia, 1999" <http://www.jodyb.net/school/russ-impch.pdf>, Giriş tarihi: 17.02.2003, s.11-13.

⁴⁵⁰ Jody .C Baumgartner Checking Executive Power : Presidential *Impeachment* In Russia www.jodyb.net/school/impeach.html#N_5_ . Giriş tarihi 05.04.2002

⁴⁵¹ Ibid

⁴⁵² Ibid

sebebiyet verilmesi gerekçe olarak gösterilmiştir. Yeltsin, bu girişime karşı milletvekilleri ile görüşerek, kendisine karşı yürütülen bu girişimin sona erdirilmesi yönünde Dumayı ikna etmiş ve böylece önerge Dumada ilk oylama aşamasına gelmeden geri çekilmiştir.⁴⁵³

1997 yılındaki *Impeachment*'in gerekçesi ise Yeltsin'in sağlık sorunları nedeniyle görevini sürekli bir şekilde yerine getirememesidir. Bu girişim sonucunda "*Impeachment*'ı başlatma kararı" alınamamış, ancak "başkanın görevden alınması konusunun daha sonraki bir tarihe ertelenmesi" şeklinde bir karar alınmıştır.⁴⁵⁴

1998 Yazında çıkan ekonomik kriz ise 1998 Ağustos *Impeachment* girişimine yol açmıştır. Duma, 17 Ağustos tarihli olağanüstü toplantısında almış olduğu bir kararla Yeltsin'in istifasını ve yeni seçimlere kadar başbakan Kriyenko'nun yerine geçmesini istemiştir. Bu karara karşılık Yeltsin, Kriyenko'yu görevden almış ve başbakan adayı olarak Çernomirdin'i Dumanın onayına sunmuştur. İlk iki oylamada Çernomirdin reddedilince; Duma Yeltsin'i, eğer yine Çernomirdin'i başbakan adayı olarak sunacak olursa *Impeachment* muamelelerini başlatmakla tehdit etmiştir. Bunun üzerine Yeltsin, Çernomirdin'i geri çekerek Komünist Partiden Yevgeny Primakov'u aday olarak Dumanın onayına sunmuş ve *Impeachment* girişimi de varılan bu uzlaşmayla sona ermiştir.⁴⁵⁵

1999 yılında ise *Impeachment* denemesi iki kere gündeme gelmiştir. İlki Ocak ayında "Sağlık gerekçesiyle" Komünist Parti ve Yabloko Partisi tarafından gündeme getirilmiş, ancak bu konuda hiçbir girişimde bulunulmamıştır.⁴⁵⁶

Diğer girişim ise 1998 yılında başlayan ve dört yıllık dönemde hem konuları hem de geldiği aşama açısından en ciddi girişim olarak nitelenebilecek son *Impeachment* girişimidir. Bu girişim, Dumanın suçlama için yaptığı nihai oylama aşamasına kadar sürmüştür. Yine Komünist Parti tarafından başlatılan bu girişimde Yeltsin'e şu beş suç isnat edilmiştir :

⁴⁵³ Ibid

⁴⁵⁴ Ibid

⁴⁵⁵ Ibid

⁴⁵⁶ Ibid

1. Kasım 1991'de imzaladığı Belovezya Anlaşmasıyla, Sovyetler Birliğinin dağılmasına sebebiyet vermek gerekçesiyle; Vatana İhanet
2. Ekim olaylarında parlamentoyu dağıtmak için şiddet kullanarak kamu düzenini bozmak.
3. Çeçenistan' a savaş açmak suretiyle görevi kötüye kullanma.
4. Ülkenin askeri gücünün dağılmasına sebebiyet vermek.
5. Ekonomik kriz nedeniyle Rus vatandaşlarının yüksek oranda kürtaja başvurusu ve bu olaylara sebebiyet verdiği için Başkan Yeltsin'in Soykırım suçu işlemesi.⁴⁵⁷

Dumada suçlama kararı için yapılan nihai oylama 15 Mayıs 1999 tarihinde yapılmıştır. İsnat olunan suçlar tek tek oylanmış; ancak isnat edilen suçlardan hiç biri gerekli olan 2/3 lük (300) çoğunluğa ulaşamamıştır.⁴⁵⁸

4.1.3.4.2.3. Rusya'da Impeachment: Genel Değerlendirme

Başkanın cezai sorumluluğu nedeni ile görevinden alınmasını sağlayan *Impeachment* kurumuyla ilgili olarak akla iki soru gelmektedir : Birincisi, *Impeachment* hukuki nitelik taşıyan bir kurum mudur, siyasi nitelik taşıyan bir kurum mudur? İkinci olarak da Anayasada belirtilen “vatana ihanet” ve “diğer bazı ağır suçlar ve kabahatler” terimlerinin hangi anlamda yorumlanması gerektiğidir. “Diğer bazı ağır suçlar” ve her ne kadar göreceli olarak daha açık biçimde düzenlenmiş olsa da “Vatana ihanet” kavramlarının her ikisinin de kapsamlı bir yoruma ihtiyacı vardır. Rus Anayasasında, *Impeachment*'ın konusunu teşkil edecek eylemler, Amerikan Anayasasına son derece benzer bir şekilde düzenlemiştir. Bu bağlamda, Amerika'daki *Impeachment* konusunu belirlemedeki temel yaklaşımların belirtilmesi yararlı olacaktır. Buna göre, “ağır suç ve kabahat” terimlerinin yorumunda “dar yorum” ve “geniş yorum” olmak üzere iki temel yaklaşım söz konusudur. Dar yorum yaklaşımı, “ağır cürüm ve kabahatler” teriminden, sadece çok ağır suçların anlaşılması gerektiğini savunmaktadır. Bu yaklaşıma göre, “ancak olağanüstü derecede ağır ve çok ciddi suçlar, halk oyuyla seçilmiş bir başkanın görevden alınmasını haklı gösterebilir.” *Impeachment*, Başkanın görevi dışında işlediği

⁴⁵⁷ Baumgartner, *Toppling King Boris...*, s.7.

⁴⁵⁸ Oylamaya 442 Duma milletvekilinden 408'i katılmış ve oylardan 348'i geçerli sayılmıştır. Oylama sonuçları sırasıyla şu şekildedir: 1) 239 Evet 78 Hayır 2) 263 Evet 60 Hayır 3) 283 Evet 43 Hayır 4) 244 Evet 77 Hayır 5) 238 Evet 88 Hayır. (“Michael Wines, Drive To Impeach Russian President Dies In Parliament (The New York Times May 16 1999 Section 1 Page 1” *Ibid*, s.7'deki alıntı.

basit suçlar için uygulanmamalıdır. Geniş yorumu göre ise “ağır cürüm ve kabahatler” ifadesinden, “Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ağır olarak kabul edilebilecek her suç ve kabahat” anlaşılmalıdır. Bu yaklaşıma göre, *Impeachment*’ı bir ceza davası olarak değil, siyasi suçlar için öngörülmüş bir usul olarak değerlendirmek gerekir. Bu bağlamda, “yetkilerini aşan, doğruluk ve dürüstlük ile bağdaşmayan davranışlarda bulunan bir başkan, ceza hukuku anlamında adam öldürme, tecavüz gibi ağır suçlar işlememiş olsa bile *Impeachment* usulüyle suçlanabilir ve görevden alınabilir”.⁴⁵⁹

Rusya örneğine bakıldığında, *Impeachment*’ın konusu belirlenirken, “ağır cürüm ve kabahatler” teriminin geniş yorum doğrultusunda ele alındığına şüphe yoktur. Tabii, bunun nedenlerini az yukarıda belirtilen anayasal düzenlemelerdeki güçler dengesizliğinde ve meclis çoğunluğunun Yeltsin’e karşı beslediği hasmane duygularda aramak gerekmektedir. Ancak Rus örneğinde yukarıda bahsi geçen *Impeachment* yaklaşımlarıyla da açıklanamayan, kurumun amacından tamamen sapan uygulamalar söz konusudur. 1997 ve 1999 yıllarında “sağlık nedeniyle” girişilen *Impeachment* denemeleri bu açıdan iyi bir örnektir. 1997 yılında, Yeltsin’in sürekli hastalanması nedeniyle başkanlık görevini yerine getirememesi üzerine, Komünist Parti ve Liberal Demokrat Partinin desteğiyle *Impeachment* başlatılmak istenmiştir. Başkanın, sağlık nedenleriyle *Impeachment* kurumunu kullanarak görevden alınması gerektiğini savunan milletvekilleri, Anayasanın 92. maddesine göre başkanın görevden alınabileceğini ileri sürmüşlerdir. Dumada bu görüşü savunanların temel dayanağı “sağlık nedenleri ile görevine devam edememesi” durumunda, başkanın görevinin sona ereceğinin anayasanın açık bir hükmü olduğu (md.92) ancak, sağlık nedenleriyle başkanın görevden alınma usulü Anayasa veya başka bir yasayla düzenlenmediği için *Impeachment* usulünün bu konuda kullanılabileceği şeklindedir. Konu, tartışmalı olduğu için, görüşü alınmak üzere Duma Hukuk Dairesine gönderilmiş; ancak daire, başkanın “sağlık nedenleriyle” görevinden alınmasının *Impeachment* usulüyle gerçekleştirilmesinin mümkün olmadığını, bunun için konuyu düzenleyen bir yasa çıkarılması gerektiğini belirtmiştir. *Impeachment* girişimleri, bu görüşten sonra da devam etmiş, ancak sürecin başlatılması ile ilgili oylamada reddedilmiştir.

⁴⁵⁹ “Mark R Slusar. The Confusion Defined: Questions and Problems of Process in the Aftermath of the Clinton *Impeachment* (Case Western Law Review Summer 1999 Vol.49 Issue.4 s869-901” Gözler, Op.cit., s.26’deki alıntı.

Impeachment' ın amacından saptırılmasının diğ er bir örneğ i ise Çernomirdin'in adaylığ ı sırasında meydana gelen siyasi krizdir. Bilindiğ i gibi Duma, Yeltsin'i, Çernomirdin'i üçüncü kez aday olarak sunması halinde *Impeachment*'a başvurmakla tehdit etmişti. Çernomirdin krizini, sert kuvvetler ayrılığ ına tabi Amerikan başkanlık sisteminden farklı olarak; Rusya'daki yarı-başkanlık sisteminin, üstün başkana dayalı güçler paylaşımının yasama yürütme ilişkilerini nasıl etkilediğ inin somut bir örneğ i olarak görmek gerekir. Somut olayda Duma, 1998'de yaşadığı Krienko olayına benzer bir şekilde, yarı başkanlık sisteminin temel özelliğ i olan "başbakanı onaylamak" hak ve yetkisini, bir baş ka deyiş le başkanın sunduğ u adayı reddetmenin bedelini feshedilmeyle ödemek yerine; *Impeachment* silahını niteliğ inden tamamen saptırarak kullanmış ve iş in ilginç tarafı da başarılı olmuştur. Bu olayda *Impeachment*'a başvurulmamış, ancak sorun, Dumanın kabul ettiğ i bir baş ka adayın baş bakan olarak atanmasıyla çözülmüştür.

1999 yılında giriş ilen en son *Impeachment* giriş iminde ileri sürülen suçlar, Rusya'daki *Impeachment* uygulamaları hakkındaki buraya kadar açıklanan her şeyi özetler niteliktedir. Özellikle, Sovyetler Birliğ i'nin dağılmasına ve Ekim olaylarının meydana gelmesine sebebiyet vermek gibi, geç iş dönemindeki olaylara ilişkin olarak yapılan suçlamalar, Rusya'nın yakın siyasi tarihinde meydana gelen tüm olayların meş ruluğ unun Duma tarafından sorgulandığı nı göstermektedir. Ekonomik kriz gibi, siyasi uygulamaların sonucu olan eylemlerden baş kanı sorumlu tutmak amacıyla, Rus vatandaşları arasında kürtaj olaylarının artmasını ileri sürerek "Soykırım" suçlamasında bulunmak ise *Impeachment* kurumunun siyasi saiklerle ne kadar zorlanabileceğ inin ironik bir örneğ idir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar, *Impeachment* yöntemine başvurulmadaki sıklığı açıklamakla birlikte, hiç bir *Impeachment* denemesinin sonuca ulaş mamasını tam olarak açıklayamamaktadır. Bu konuda ilk olarak belirtilmesi gereken, anayasal düzenlemelerin *Impeachment* kurumunun kullanılmasını nerdeyse imkansız hale getirmiş olmasıdır. Uygulamada hiç bir *Impeachment* denemesinin Duma dış ına çıkamamasından ötürü kesin olarak bilememekle beraber, yüksek mahkemelerin üyelerinin atanmasında başkanın rolünü düş ündüğ ümüzde ve özellikle Anayasa Mahkemesinin başkan lehine vermiş olduğ u kararlara bakarak; yüksek mahkemelerin

konu kendilerine geldiğinde başkandan yana kararlar alabileceğini söyleyebiliriz.⁴⁶⁰ Söz konusu dönemin hukuki düzenlemeleri ve siyasi olaylar da Federasyon Konseyi tarafından başkanın lehine kararlar alma olasılığının yüksek olduğunu göstermektedir. Olaya sadece Duma açısından bakılırsa, yine başkanı suçlamak için ulaşılmaması gereken 2/3'lük çoğunluğa ulaşılmamasının uygulamada çok zor olduğu görünmektedir. Gerçekten, Yeltsin'in hem parlamento içindeki hem de halk arasındaki popülaritesinin çok azaldığı bir dönemde girişilen son *Impeachment* denemesinin başarıya ulaşamaması bir soru işareti olarak kalmaktadır. Bu konuda gözlemciler, lehine oy verilmesi için; başkanın, milletvekillerini kimi zaman tehdit ettiğini, kimi zaman da rüşvet verme yoluna gittiğini ileri sürmektedirler.⁴⁶¹ Ancak, tüm girişimleri kapsayacak bir biçimde; Ekim darbesinin Rus siyasal yaşamında yarattığı travma ve korkunun, milletvekillerinin oylarını kullanırken bir kere daha düşünmelerine neden olduğu söylenebilir. Ekim darbesi, özellikle darbe mağdurlarını siyasal bir silah olarak Yeltsin'e karşı *Impeachment*'ı kullanmaya sevk ederken, diğer taraftan da anayasanın 109/4. maddesinin başkanın *Impeachment* aşamasında meclisi feshetmesini yasaklayan açık hükmüne rağmen; milletvekillerinin *Impeachment*'ı, meydana gelebilecek olayları göze alamamaları nedeni ile başkanı görevden almanın değil sadece siyasal bir pazarlığın aracı olarak kullanmalarına sebebiyet vermiştir.⁴⁶²

⁴⁶⁰ Bazı Anayasa Mahkemesi Kararlarının İngilizce özetleri için bkz. <http://ks.rfnet.ru/english/titleeng.htm> konuyla ilgili olarak özellikle 11.11.1998 ; 31.07.1995 tarihli kararlar. Giriş Tarihi: 16.03.2003

⁴⁶¹ Baumgartner, *Toppling King Boris...*, s.10.

⁴⁶² Her ne kadar 1999 yılında girişilen *Impeachment* denemesi başarıya ulaşmasa da Yeltsin'in olaydan çok kısa bir süre sonra istifa ettiğine de dikkat çekmek gerekir. (<http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4495>, Giriş Tarihi: 16.03.2003)

4.2. Yürütme Organı: Başkan ve Hükümet

4.2.1. Başkan

Başkan, sistem içerisindeki en baskın siyasi aktör olarak öne çıkmaktadır. Aşağıda inceleneceği gibi Anayasa tarafından kendisine verilen bir çok somut yetkinin yanında, Anayasanın genel sistematığı de başkanın tüm siyasi sisteme egemen olmasını sağlayacak bir şekilde düzenlenmiştir. Anayasaya göre, Rusya Federasyonu Başkanı devletin başıdır.(md.80/1) Anayasanın, insan hak ve özgürlüklerinin koruyucusudur. Başkan, anayasada öngörülen usullere uygun olarak “Rusya Federasyonu’nun egemenliğinin, bağımsızlığının ve devlet bütünlüğünün korunması, devletin iç ve dış politikası ile ilgili temel ilkelerin belirlenmesi ve devlet erkinin tüm organları arasındaki işlevsel uyum ve etkileşimin sağlanması için gerekli tedbirleri alır” (md.80/2) Devletin iç ve dış politikası ile ilgili temel ilkeleri belirlemek ve Rusya Federasyonu’nu devletin başı olarak ülke içinde ve uluslararası ilişkilerde temsil etmek yine başkanın yetkisi dahilindedir. Bu düzenlemelerden, -diğer maddelerde düzenlenen veto, kararname, fesih ve hükümeti atama gibi somut yetkileri de ele alındığında- Anayasanın başkana tüm diğer devlet organlarının üstünde manevi bir üstünlük verdiği, uygulamada somut yetkilerini de azami bir şekilde kullanma meşruiyetini sağladığı, hatta başkanın bazen anayasal yetkilerini aşabileceği ve böylece siyasal sistem içinde mutlak bir güce ve otoriteye sahip olabileceği anlaşılmaktadır.

4.2.1.1. Göreve Gelmesi

4.2.1.1.1. Seçilme Şartları

Anayasaya göre Rusya Federasyonu’nda başkan olabilmek için Rus vatandaşı olmak, en az 35 yaşında olmak ve on yıldan fazla süre Rusya Federasyonu’nda ikamet etmiş olmak gerekmektedir.(md.81/2) Anayasa, vatandaşlığın doğuştan olması veya sonra kazanılması arasında bir ayrım yapmamaktadır. İkamet şartı uzun süre yurt dışında bulunan Rus vatandaşlarının başkan olmasını engellemek içindir. Benzer bir hüküm, 14 yıllık ikamet şartıyla ABD anayasasında da yer almaktadır. Bu tip hükümler, ülkesinden uzun yıllar uzakta olan kişilerin başkan olmasını engellemek için

konulmaktadır. Ancak bize göre bu hükmün konulmasında bir başka etken, Sovyet döneminde siyasal yaşam içinde etkin olan ancak bugünkü Rusya Federasyonu sınırları dışında yaşayan kimselerin herhangi bir şekilde Rus vatandaşlığını edinerek başkan olmalarını engellemek amacıdır. Bu bağlamda diğer komünizm sonrası ülkelerde somut örnekleri de bulunan bir diğer ve daha olası bir amaç ise Rus vatandaşı olup, Sovyet döneminde Rusya'dan kaçarak çok uzun yıllar yurtdışında kalan ve SSCB'nin yıkılmasından sonra ülkeye geri dönüş yapan göçmenlerin başkan olmasını engellemektir.⁴⁶³ Bu şartlar dışında başkan olabilmek için herhangi bir eğitim şartı yoktur.

4.2.1.1.2. Seçimler

Rusya Federasyonu'nda başkan, genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla dört yıl süre için seçilir.(md. 81/1) Başkanın görev süresi, seçimlerin yapıldığı günden itibaren başlar. Anayasa, bir kişinin ard arda iki dönemden fazla başkan seçilemeyeceğini belirtmektedir.(md. 81/3) Buna göre bir kişi iki dönem ard arda görev yaptıktan sonra bir dönem bekleyerek yeniden başkan seçilebilir. Anayasa haricinde, Rusya Federasyonu'nda başkanlık seçimlerini düzenleyen 1995 tarihli ve sonra onun yerine geçen 1999 tarihli Başkanlık seçim yasası çıkarılmıştır.⁴⁶⁴ Yeltsin'in 1996'da seçilmesi ilk yasaya, Putin'in başkan seçildiği 2000 seçimleri ise ikinci yasaya göre yapılmıştır. İki yasa arasında seçim sistemi açısından çok büyük değişiklik yoktur; sadece seçim usullerinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Şu an yürürlükte olan "Rusya Federasyonu Başkanlık Seçimlerine İlişkin Federal Yasa" ya göre seçim tarihini belirleme yetkisi, Anayasa uyarınca Federasyon Konseyindedir.(md. 5) Buna göre Federasyon Konseyi, seçim gününden en erken 150, en geç 120 gün önce seçim kararını alır ve seçim kararını kararın alınmasından itibaren en geç beş gün içinde basın yoluyla ilan eder. Seçim günü ise, bir önceki başkanlık seçiminin yapıldığı ayın ilk

⁴⁶³ Bu durum doğu Avrupa Ülkelerinde rastlanan bir durumdur. Somut bir örnek , 1998 de Litvanya başkanı seçilen Valdas Adamkus'un durumudur. Adamkus, 1944 yılında Sovyet işgalinden kaçarak ABD'ye göç etmiş ve seçimlerden sadece altı ay önce Litvanya'ya geri dönmüştür. (<http://www.balticsww.com/news/features/adamkus.htm> Giriş Tarihi: 16.03.2003)

⁴⁶⁴ Seçim kanunlarının resmi olmayan İngilizce çevirileri için bkz. http://www2.essex.ac.uk/elect/russia_index.htm, Giriş Tarihi 16.03.2003

Pazar günüdür. Federasyon Konseyinin seçimleri süresi içinde ilan etmemesi durumunda Merkez Seçim Komisyonu, Federasyon Konseyinin “Resmi Seçim İlanı” için öngörülen en son ilan tarihinden itibaren yedi günü geçmeyecek şekilde seçimleri ilan eder. Seçimlerin Merkez Seçim Komisyonu tarafından ilan edilmesi durumunda seçimler bir önceki başkanlık seçimlerinin yapıldığı ayın ikinci veya üçüncü pazar günü yapılır. Başkanın görev süresi bitmeden istifa etmesi, sağlık nedenleri ile görevine devam edememesi veya *impeachment* yoluyla görevinden alınması hallerinde ise Federasyon Konseyi başkanın görevinden ayrılmasından itibaren en geç on dört gün içinde erken seçim kararı alır. Karar alındıktan itibaren beş gün içinde resmi olarak ilan edilmelidir. Bu durumda seçim günü başkanın görevinden ayrılmasından itibaren anayasada düzenlenen üç aylık sürenin son pazar günüdür. Federasyon Konseyinin, süresi içinde erken seçimleri ilan etmemesi durumunda da Merkez Seçim Komisyonu seçim gününü, üç aylık sürenin bitiminden sonraki ilk veya ikinci Pazar günü olacak şekilde ilan eder.

Başkanlık seçimlerinde tüm Rusya Federasyonu toprakları tek bir seçim bölgesi olarak kabul edilir. Başkanlık seçimlerine Seçim Kuruluşları(Electoral Associations) Seçim ittifakları (Electoral Blocks) ve halk aday gösterebilir. Bir kişinin doğrudan halk tarafından aday gösterilebilmesi için en az yüz kişi tarafından desteklenmesi gerekir. Seçimlerin geçerli olabilmesi için tüm seçmenlerin en az %50’sinin seçimlere katılmış olması ve en çok oy alan adayın sahip olduğu oy sayısının tüm adaylara karşı atılan oylardan az olmaması gerekmektedir. Bir adayın başkan olarak seçilebilmesi için oylamaya katılanların salt çoğunluğunun oyunu alması gerekmektedir. Eğer ikiden çok aday varsa ve hiçbir aday salt çoğunluğa ulaşamamışsa en çok oy alan adaylar arasında ikinci tur seçimler yapılır. İkinci tur seçimler, birinci tur seçimlerinin sonuçlarının belirlenmesinden 21 gün sonra yapılır. İkinci tur seçimleri Merkez Seçim Komisyonu ilan eder. İkinci turda seçilebilmek için yapılan oylamada diğer adaydan fazla oy almak ve sahip olunan oy sayısının tüm adaylara karşı atılan oylardan az olmaması gereklidir. Eğer ikinci turdaki adaylardan birisi çekilmişse, Merkez Seçim Komisyonu birinci turda üçüncü olan adayın ikinci tura katılmasına karar verir. Eğer ikinci turda bir aday dışında diğer tüm adaylar çekilmiş ise ikinci tur oylama yine yapılır; yapılan bu oylamada oyların en az %50’sini alan aday başkan seçilmiş sayılır.

4.2.1.1.3. Göreve Başlama

Rusya Federasyonu başkanı, seçim sonuçlarının Merkez Seçim Komisyonu tarafından resmen ilanından sonraki otuzuncu günde; Federasyon Konseyi üyelerinin Duma milletvekillerinin ve Anayasa Mahkemesi yargıçlarının önünde andıçtikten sonra göreve başlar. Yeni başkan görevine başlayıncaya kadar eski başkan görevine devam etmektedir.

4.2.1.2. Başkanın Sorumluluğu

Başkanın Federal Meclise karşı hiçbir siyasi sorumluluğu yoktur. Başkan sabit görev süresi için seçilir ve *impeachment* ve Anayasada belirtilen diğer haller dışında görevden alınamaz.

Cezai açıdan ise Anayasanın 91. maddesi başkanın dokunulmazlığa sahip olduğunu düzenlemektedir. Ancak daha önce incelendiği gibi Federal Meclis *Impeachment* yoluyla başkanı görevden alabilir.

4.2.1.3. Başkanlık Görevinin Sona Ermesi

Rusya Federasyonu'nda başkan yardımcılığı kurumu yoktur. Bu yüzden başkanın görevini geçici olarak yapamaması halinde; başkanlık görevini vekaleten başbakan yürütür. Ancak başbakan, vekaleten başkanlık görevini yürüttüğü takdirde “Dumayı feshedemez, referandum çağrısı yapamaz ve Rusya Federasyonu Anayasası hükümlerinin değişmesi veya düzeltilmesi için öneride bulunamaz” (md.92/3) Referandum ve anayasa değişikliği gibi önemli yetkilerin “vekil başkan” olan başbakan tarafından kullanılamamasının gerekçesi, başbakanın başkan gibi doğrudan halkoyuyla seçilmemiş olması; dolayısıyla da başkanın demokratik meşruluğunun daha üstün olmasıdır.

Başkanın görevi, görev süresi bitmeden istifa etmesi, sağlık nedenleriyle görevine devam edememesi ve *impeachment* yoluyla görevden alınmasıyla sona ermektedir. *Impeachment* konusunu incelerken belirtildiği gibi başkanın sağlık nedenleriyle görevine devam edememesi halini düzenleyen bir yasal düzenleme yoktur. Bu hukuki boşluk yüzünden Yeltsin'in başkanlığı döneminde sağlık sorunu *Impeachment* konusu yapılmak istenmiştir. Başkanın belirtilen koşullarda görevinin sona ermesi halinde, başbakan başkanlık yetkilerini yeni başkan seçilinceye kadar Anayasada belirtilen sınırlamalara tabi olarak vekaleten kullanır.

4.2.1.4. Başkanlık Teşkilatı ve Başkana Bağlı Diğer Kurumlar

Doğrudan doğruya başkana bağlı bir kuruluş olan Başkanlık Teşkilatı, bir çok konuda kurulan dairelerden oluşmaktadır ve teşkilat atamaları ile yeni dairelerin kurulmasına da yine başkan karar vermektedir. Başkanlık Teşkilatı, başkanın politikalarının belirlenmesi, kararname taslaklarının hazırlanması ve yasa tasarılarının hazırlanması konularında bir takım görevlere sahiptir. Bununla birlikte, Başkanlık Teşkilatının çok karmaşık ve büyük bir yapıda olması ve hem kendi içinde hem de hükümetle ilişkilerde aynı yetki alanında daireler kurulması; uygulamada önemli yetki sorunlarını da beraberinde getirmektedir.

Başkanlık Teşkilatının yanı sıra, yine başkana bağlı olarak çalışan ve güvenlikle ilgili yetkilerinde başkana yardımcı olan bir güvenlik konseyi de bulunmaktadır. Çeçenistan'a yapılan askeri müdahale öncesinde başkanla beraber yapmış olduğu çalışmalar konseyin faaliyetlerine örnek olarak gösterilebilir.

Bu iki organın yanı sıra başkana bağlı başkaca bir çok danışma organı bulunmaktadır. Başkan, sistem içindeki gücünü belli ölçüde, sadece kendisine karşı sorumlu olan ve iş başına seçimle gelmeyen bu organlara borçludur. Bu kurumların işleyişine bakıldığında, hükümet karşısında gölge hükümet oluşturmaları bakımından, SBKP Merkez Komitesini hatırlatmaktadırlar. Bu kurumların geçmişine bakıldığında da; özellikle Yeltsin tarafından, kendisine yakın kimselerin, çoğu kereler de aile üyeleri

ve yakın arkadaşlarının siyasi danışman sıfatı ile görevlendirildikleri keyfi bir işleyiş dikkati çekmektedir.⁴⁶⁵

4.2.1.5. Başkanın Yetkileri

4.2.1.5.1. Atama Yetkileri

4.2.1.5.1.1. Hükümeti Atama ve Görevden Alma Yetkisi

Başkan, başbakanı (hükümet başkanı) Dumanın onayıyla atamaktadır.(md.83/a) Ancak uygulamada fesih tehdidi, Dumanın onay yetkisinin sembolik bir eylem haline gelmesine neden olmaktadır. Başbakan atanırken Dumanın onayı gerekmesine rağmen; başkanın, bakanları atarken Dumanın onayına ihtiyacı yoktur; başkan, başbakan yardımcısını ve federal bakanları, başbakanın önerisi üzerine atar ve görevden alır.(md.83/e) Başkanın başbakanı Dumanın onayını almadan görevden alıp alamayacağı konusunda açık bir hüküm yoktur. Anayasa, başkana sadece başbakanın istifasını kabul veya reddetme yetkisi vermiş ancak kendi isteğiyle başbakanı görevden alıp almama yetkisini açıkça vermemiştir. 1998 yılında çıkan “Hükümet Yasası” ise başkana, sadece istifa ederse veya görevini yapamayacak duruma gelirse başbakanı görevinden alma yetkisini vermektedir. Ancak uygulamada Yeltsin, bu düzenlemelere uymayarak defalarca başbakanları kendi inisiyatifi görevden almıştır.⁴⁶⁶ Bu somut duruma göre başbakan yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma hususunda uygulama açısından başkanın başbakanın tavsiyesine ihtiyaç duymadığı da evleviyetle düşünülmelidir.

4.2.1.5.1.2. Yargıyla İlgili Atama Yetkileri

Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Hakem Mahkemesi yargıçlarını atama yetkisi aslında Federasyon Konseyinindir. (md.102/g) Başkan bu

⁴⁶⁵ Donald N. Jensen, “How Russia is Ruled – 1998”,

<http://www.rferl.org/nca/special/ruwhorules/institutions-4.html>, Giriş Tarihi: 14.05.2003

⁴⁶⁶ Thomas F. Remington, “The Evolution of Executive Legislative Relations In Russia Since 1993” *Slavic Review* Vol.59, No.3: 499-520 (Fall 2000), s.512, dipnot 32. Ayrıca bkz. aşağı. s. 181-182.

konumlara atanacak yargıçlar için aday gösterme yetkisine sahiptir.(md.83/f) Ayrıca federal mahkeme yargıçlarının atanması doğrudan başkanın yetkisi dahilindedir; ancak başkanın atadığı federal yargıçlar “hakimler kurulu “ tarafından onaylanır. Rusya Federasyonu’nda başkanın sahip olduğu bu atama yetkileri yürütmenin yargı organından üstün olması şeklinde değil, başkanın siyasi kurumların hepsinin üstünde tarafsız konumda olmasının bir sonucu olarak algılanmaktadır.⁴⁶⁷

4.2.1.5.1.3. Diğer Atama Yetkileri

Başkanın yukarıdaki atama yetkilerinden başka bazı üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi vardır. Bunlar, yabancı ülkelerdeki ve uluslararası kuruluşlardaki Rusya Federasyonu diplomatik temsilcilerini atamak ve geri çağırmak, Başsavcılığa atanmak üzere Federasyon Konseyine aday bildirmek, Rusya Federasyonu Başkanlığının Tam Yetkili Temsilcisini atamak, Silahlı Kuvvetler Yüksek Komutanını atamak ve görevden almak, Duma tarafından atanmak üzere Merkez Bankası Başkanlığına aday sunmak, Başkanlık Teşkilatı ve Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi üyelerini atamak ve görevden almak şeklindedir.

4.2.1.5.2. Başkomutanlık Yetkisi

Anayasaya göre başkan, Rusya Federasyonu’nun başkomutanıdır.(md.87/1) Başkomutanlık yetkilerine bağlı olarak “Rusya Federasyonu’nun askeri doktrinini onaylamak”,(md.83/g) “yüksek askeri rütbeleri vermek”, “Silahlı Kuvvetler Yüksek Komutanını atamak ve görevden almak” ve olağanüstü hal ve sıkı yönetim ilan etmek yetkileri başkana aittir. Rusya Federasyonu askeri doktrini, Güvenlik Konseyi tarafından kabul edilir ve başkan tarafından kararname olarak yayımlanır.⁴⁶⁸ Güvenlik Konseyinin başkana bağlı bir kurum olması ve anayasanın açık hükmü, askeri doktrinin belirlenmesinde son sözün başkana ait olduğunu göstermektedir. Rus askeri doktrini günün koşullarına göre; Rusya’nın iç ve dışarıdan gelebilecek tehlikeleri hakkında

⁴⁶⁷ Haarala. *Op.cit.*, s.18.

⁴⁶⁸ http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?SOK_RELASJON Giriş Tarihi 15.04.2003

yorumlar ve tahminlerde bulunur, ülke savunması ve güvenliği için genel ilkeleri ve yürütülecek askeri politikaları belirler.⁴⁶⁹ Başkanın güvenlik alanında temel politikaları belirlemesiyle ilgili diğer bir uygulama “Ulusal Güvenlik İlkeleri”dir. (National Security Concept) Ulusal güvenlik ilkelerinin belirlenmesi usulü de askeri doktrinin onaylanması usulüyle aynıdır; ancak “Ulusal Güvenlik İlkeleri” güvenlik sorununu ve askeri doktrini de kapsayacak bir şekilde ekonomik, sosyal, dış siyaset ve askeri konularda yürütülecek siyasetin temel çerçevesini belirler.⁴⁷⁰ Ulusal Güvenlik İlkeleri bu açıdan başkanın başkomutanlık yetkisi yanında devletin iç ve dış politikasının temel ilkelerini belirleme yetkisinin de bir sonucudur.⁴⁷¹

4.2.1.5.3. Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Yetkileri

Rus Anayasası, olağanüstü yönetim usulleri arasında; olağanüstü hal ve sıkıyönetim şeklinde bir ayırım yapmaktadır. Sıkıyönetim; başkan tarafından, Rusya Federasyonu saldırıya uğradığında ve doğrudan tehdit altında olduğunda, genel veya - Federasyon Konseyi ve Dumanın doğrudan bildirdiği alanlarda- kısmi olarak ilan edilebilir. (md.87/2) Olağanüstü hal ise aynı şekilde genel veya kısmi olarak ilan edilir. Anayasada olağanüstü hal ilan edilecek hal ve usullerin federal anayasal yasa tarafından düzenleneceği belirtilmektedir.(md.88)

Bu noktada, başkanın olağanüstü hal yetkisiyle ilgili somut bir olayı incelemek gerekmektedir. Anayasa Mahkemesinin 31 Mart 1995 tarihli bir kararı, bir çok alanda olduğu gibi, olağanüstü hallerde de temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ile ilgili yasal düzenlemelerin, uygulamada nasıl şekil değiştirebileceğinin somut bir

⁴⁶⁹ Nikolai Sokov, “Putin’s Russia, New Priorities in the Kremlin Russia’s New Concept of National Security”, www.law.nyu.edu/eecr/vol9num_onehalf/feature/nationalsecurity.html, Giriş Tarihi 01.04.2003

⁴⁷⁰ Ibid, Ayrıca bkz. <http://www.nupi.no/cgi-win/Russland/krono.exe?4535> Siteye Giriş Tarihi 15.04.2003

⁴⁷¹ Ulusal Güvenlik İlkeleri Başkanın bir çeşit hükümet programı veya iç ve dış siyasetin ekonomik, sosyal ve askeri boyutunu da kapsayan bir yol haritası görünümündedir. 2000 yılında Putin tarafından çıkarılan Ulusal Güvenlik İlkeleri Rusya’nın iç ve dış politikasında çok önemli değişiklikler içermektedir. Örnek olarak hemen sonra kabul edilen askeri doktrinde de tekrarlanan Nükleer Silahların Kullanılmasıyla ilgili politikaları belirtmek gerekir; Putin, her hangi bir sorunun çözülmesi için tüm yollar tükendikten sonra öncelikle konvansiyonel silahlar kullanılmadan doğrudan Nükleer Silahlara başvurulabileceğini belirtmektedir. (Sokov, Op. cit.)

göstergesidir.⁴⁷² Somut olay, Rusya'nın 89 unsurundan birisi olan Çeçenistan Cumhuriyeti ile Federal Hükümet arasında, federalizm bölümünde incelenen yetki paylaşımı ve federal statü pazarlıklarının bir türlü sonuca ulaşamaması ve bu çözümsüzlüğün Moskova'nın askeri müdahalesiyle sonuçlanmasıdır. Söz konusu askeri müdahalenin hukuki dayanağı, Yeltsin'in 9 Aralık 1994 tarihinde çıkardığı bir kararname ve yine bu başkanlık kararnamesi uyarınca çıkarılan hükümet kararnamesidir.⁴⁷³ Her iki kararname, Çeçenistan'daki "Yasaya aykırı silahlı bir oluşumu engellemek", "Çeçenistan sınırları dışında yaşayan vatandaşların kamusal ve bireysel güvenliklerine karşı tehdit oluşturan kişileri engellemek", "Devlet Güvenliğini ve Ülke bütünlüğünün korunmasını sağlamak" gibi yaşam hakkı da dahil olmak üzere, temel hak ve özgürlüklerin ciddi olarak sınırlandırılma ihtimalinin oldukça yüksek olduğu bir olağanüstü hal rejimi ön görmektedir. Buna karşın, ülkenin belirli bir bölümünde askeri harekata ve vatandaşların bir takım temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasına yasal dayanak teşkil eden söz konusu başkanlık kararnamesi, Federasyon Konseyinin onayına sunulmadan uygulamaya konmuştur.⁴⁷⁴ Bunun üzerine Federasyon Konseyi ve Duma, başkanın bu kararnamesine karşı Anayasa Mahkemesine başvurmuşlardır. Federasyon Konseyinin ileri sürdüğü gerekçe, başkanlık ve hükümet kararnamelerinin, Rusya Federasyonu sınırları içinde yasalara aykırı olarak silahlı gücün kullanılmasına yol açtığı ve anayasanın olağanüstü hal veya sıkıyönetim rejimleri uyarınca ön görülen düzenlemelere uyulmayarak temel hak ve özgürlüklerin yasalara aykırı olarak sınırlandırıldığı şeklindedir. Duma ise, bu kararnamelerin; devlet görevlilerinin Anayasaya uymasını, temel hak ve özgürlüklerin ancak yasayla sınırlandırılabilceğini ve resmi olarak yayımlanmayan hiçbir hukuki düzenlemenin temel hak ve özgürlüklere etki edecek şekilde kullanılamayacağını ön gören, Anayasanın 15. maddesine aykırı olduğunu ileri sürmüştür. Anayasa Mahkemesinin kararındaki belki de en çarpıcı görüş; Rusya Federasyonu Anayasasının; anayasal düzenin ve ülke bütünlüğünün tehlikeye düştüğü durumlarda alınacak önlemlerin, sadece olağanüstü hal ve sıkı yönetim rejimleriyle alınması zorunluluğu olmadığı

⁴⁷² Anılan Kararın tam metninin İngilizce çevirisi için bkz. .

<http://ks.rfnet.ru/english/decision/d310795e.htm>, Giriş Tarihi 15.04.2003

⁴⁷³ Bu kararname devlet güvenliğiyle ilgili bir çok kararname gibi gizli olarak çıkarılmış ve kamu oyu tarafından ancak Anayasa Mahkemesi'ne getirildiği zaman öğrenilmiştir. bkz. .aşağı. s.153-160.

⁴⁷⁴ Başkanın olağanüstü hal ve sıkı yönetim ile ilgili kararnameleri Federasyon Konseyinin onayına tabidir. Rusya Federasyonu Anayasası (102/1-b ve 102/1-c) Ayrıca bkz. yuk. s.99.

şeklindeki görüşüdür. Bu görüşüyle Anayasa Mahkemesi, olağanüstü durumlarda yürütme organına, yasama organını aşarak istediği düzenlemeleri kararname ile gerçekleştirme kapısını açmış olmaktadır. Anayasa Mahkemesinin bu aşamadan sonra başkanın yetkisini yorumladığı kısma bakıldığında ise başkanın devletin başı sıfatından kaynaklanan özellik ve yetkilerinin oldukça geniş bir yoruma tabi tutularak, başkanın girdiği eylemlerin meşruluğunu ispatlamaya çalışıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesine göre; Anayasanın “Devlet Başkanı Rusya Federasyonu anayasasının ve temel hak ve özgürlüklerinin koruyucusudur” ...Rusya Federasyonu egemenliğinin, bağımsızlığının ve devlet bütünlüğünün ... korunması için gerekli tedbirleri alır.” (md.80/2) şeklindeki düzenlemesi, başkanın baş komutanlık sıfatı(md. 87) Rusya Federasyonu federal organların yetkilerini düzenleyen hükümler (md.71/m, md.78/4) ve başkanın görevine başlamadan önce içtiği andı düzenleyen hükümler ele alındığında; başkanın çıkardığı kararname, anayasal sınırlar çerçevesinde yapılmıştır ve anayasaya aykırı değildir.⁴⁷⁵ Olağan üstü hal rejimlerinin içeriği ve uygulamaları üzerindeki teorik tartışmalar bir yana bırakılırsa temel hak ve özgürlüklerin yasa ile sınırlandırılmasını ön gören en temel hukuk devleti ilkesinin bu kararla çok önemli bir darbe aldığı söylenebilir. Bu durum, başkanla Federal Meclis arasındaki ilişkilerin teoride ve pratikte başkanın üstünlüğüne dayandığının Anayasa Mahkemesi tarafından tescil edilmesidir. Anayasanın ve uluslararası insan hakları belgelerinin içtihatlarının açık düzenlemeleri karşısında, Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu karar, Rusya’daki temel hak ve özgürlüklerin geleceği açısından oldukça büyük bir tehlike teşkil etmektedir.

4.2.1.5.4. Uluslararası Anlaşmalar Yapma Yetkisi

Başkan uluslararası anlaşmaları müzakere etme ve imzalama yetkisine sahiptir.(md.86/b) Bu yetki, başkanın dış politikaların temel ilkelerini tespit etmek, dış politikaların yönetimine nezaret etmek ve devleti uluslararası ilişkilerde temsil etmek gibi yetkilerinin bir sonucudur. Başkanın imzaladığı uluslararası anlaşmaların kabul

⁴⁷⁵ Hatta Anayasa Mahkemesi, Başkanın ülke bütünlüğü ve anayasal düzeni koruması için önlem almasını hem yetki hem de görev olarak görmektedir.

edilebilmesi için Duma ve Federasyon Konseyinin her ikisi tarafından onaylanmaları gerekmektedir.(md.106/d)

4.2.1.5.5. Yasama İle İlgili Yetkiler

4.2.1.5.5.1. Fesih Yetkisi

Başkan, Anayasada belirtilen bazı durumlarda Dumayı feshetme yetkisine sahiptir; ancak hiçbir durumda Federasyon Konseyini feshedemez. Başkanın Federasyon Konseyini feshetmesinin yasaklanması sureti ile ülkenin her durumda sürekli çalışan bir meclise sahip olması Anayasa tarafından garanti altına alınmış olmaktadır.⁴⁷⁶

Duma, başkan tarafından üç durumda feshedilebilir : 1)Dumanın başkanın sunduğu başbakan adayını üç kez üst üste reddetmesi(md.111/4) 2) Dumanın üç ay içinde hükümete iki kere güvensizlik oyu vermesi(md.117/3) 3)Dumanın hükümetin güvenoyu istemini reddetmesi.(md.117/4) Dumanın görevinin fesih kararının alındığı anda mı yoksa yeni Duma seçildikten sonra mı sona ereceği konusunda anayasada açık bir düzenleme yoktur. Bu konuda Anayasa Mahkemesi, 11.11.1999 tarihinde verdiği bir kararında; Dumanın görevinin, başkanın fesih kararnamesini imzaladığı anda sona ereceğini belirtmiştir.⁴⁷⁷

Anayasa, fesih yetkisi konusunda zorunlu ve ihtiyari fesih yetkisi olmak üzere ikili bir ayırım yapmıştır. Birinci durumda başkan Dumayı feshetmek zorundadır, yani bir nevi otomatik fesih söz konusudur.

Diğer iki durumda ise başkan hükümeti görevden almak veya Dumayı feshetmek arasında bir seçim yapar. Birinci durum, hükümet kurulurken, yani başbakanın başkan tarafından atanması durumunda gerçekleşebilir. Bu durumda eğer Duma, başkanın atadığı başbakanı üç kere reddederse(başbakan adayı aynı kişi olabilir) başkan Dumayı fesheder, başbakanı atar ve yeni seçimlerin yapılması için çağrıda bulunur. Dumanın üç

⁴⁷⁶ Huskey, *Presidential Power...*, s.174.

⁴⁷⁷ <http://www.friends-partners.org/friends/news/omri/1999/11/991112I.html>, Giriş Tarihi: 15.04.2003

kere üst üste başbakan adayını reddetmesi halinde feshedilme halini; başkan açısından, hem yetki hem de görev olarak anlamak gerekir. Böylece, hükümetin bir türlü kurulamaması sonucu oluşacak siyasi krizin fesih yoluyla aşılabacağı anlaşılmaktadır. Diğer iki durum ise, hükümet görev başındayken Dumanın gensoru ile hükümeti düşürmesi veya hükümetin güven isteminin Duma tarafından reddedilmesi halleridir. Dumanın gensoru(güvensizlik) oyu vermesi durumunda başkan, başbakanı görevden alabilir veya Duma ile aynı kararda olmadığını belirterek hükümetin görevine devam etmesini isteyebilir. Eğer Duma üç ay içinde yeniden güvensizlik oyu verirse, başkan ya hükümeti görevden alır ya da Dumayı feshederek yeni seçimlere gidilmesi için çağrıda bulunur. Hükümetin bizzat Dumadan güvenoyu istediği son durumda ise, eğer Duma hükümetin istediği güvenoyunu reddederse, başkan bir hafta içinde ya hükümeti görevden alır ya da Dumayı fesheder. Bu son iki durumda, başkanın fesih yetkisi ihtiyaridir.⁴⁷⁸

Hükümetin Dumadan güvenoyu istemesi, aslında Dumanın değil hükümetin (dolayısıyla başkanın) elinde bulunan bir siyasi silah olarak düşünülmelidir. Hükümetlerin parlamentonun onayına ve denetimine tabi olduğu parlamenter ve yarı başkanlık sistemlerinde hükümetin parlamentodan güvenoyu istemesi kamuoyunda popülarlığını yitiren ve/veya parlamentoyla ilişkileri ve uyumu bozulan hükümetlerin demokratik meşruiyetlerini ve siyasi güçlerini pekiştirmek için başvurdukları bir yöntemdir.⁴⁷⁹ Sonuçta hükümetin güvenoyu istemi, Dumayı istenmeyen bir hükümeti onaylamakla, feshedilmek gibi iki yanı keskin bir bıçakla karşı karşıya bırakabilmektedir; çünkü Dumanın popülarlığını yitirmiş bir hükümeti onaylaması durumunda, bir sonraki seçimlerde seçmenler tarafından cezalandırılma ihtimali, oldukça yüksek olmaktadır. Güvenoyu istemini reddetmesi durumunda ise, Duma feshedilecek ve sonu belli olmayan yeni bir seçim macerasına atılmak zorunda

⁴⁷⁸ Remington, Dumanın üç ay içinde iki kere güvensizlik oyu vermesi durumunu ihtiyari fesih olarak nitelendirirken hükümetin güvenoyu istemenin Duma tarafından reddedilmesi durumunu da başbakan adayının üç kere reddedilmesi durumuyla beraber otomatik fesih olarak nitelendirmektedir. (Remington, *Evolution...*, s.511) Ancak biz "ihtiyari" ve "zorunlu-otomatik" ayrımını yaparken anayasanın başkana "fesih" yetkisini kullanırken sağladığı serbestiye göre sınıflandırıyoruz. Buna bağlı olarak md 111/4'ün emredici hükmüne göre eğer Duma başbakan adayını üç kere reddederse başkan Duma'yı feshetmek zorundadır. Diğer iki durumda ise başkan Hükümeti görevden alma ile Duma'yı feshetme arasında bir seçim yapar.

⁴⁷⁹ 1997 yılındaki bütçe görüşmeleri sırasında başbakan Çernomirdin bu yöntemle başvurmuştur. (Huskey, *Presidential Power...*, s.175.)

kalacaktır. Uygulamada hükümetin güvenoyu istemi, Dumanın başkan ve başbakanla uyumsuzluğunun arttığı dönemlerde, yürütme organı tarafından siyasi bir silah olarak kullanılmaktadır. Ancak Duma, hükümetin bu silahına karşı korunmak için 1995 yılında içtüzüğünde bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemeye göre, eğer hükümet Dumadan güvenoyu isterse, Duma Konseyi istemi incelenmek üzere uzman bir komisyon oluşturur. Bu arada Duma, ayrıca bir gensoru önergesi verir. Eğer önerge Duma tarafından kabul edilirse, hükümetin güvenoyu istemi için yapılacak oylama, üç ay ertelenir. Hükümetin güven oyu istemi oylanır ve bu oylama sonucu güvenoyu istemi kabul edilmezse, hemen ardından ikinci bir gensoru önergesi oylanır. Eğer yeniden yapılan bu gensoru önergesi reddedilirse, hükümete güvenoyu verilmiş sayılır.⁴⁸⁰ Görüldüğü gibi, Dumanın hükümetin güven oyu istemini kabul etmesiyle yukarıdaki dolambaçlı yollardan ulaştığı sonuç, anayasal açıdan aynıdır. Ancak Duma, oluşturduğu bu yöntemle hükümetin güvenoyu istemini bir silah olarak kullanmasını engellemekte, böylece bir sonraki seçimlerde popürlüğünü yitirmiş bir hükümete doğrudan güvenoyu vermekle, seçmenin gözünde hükümetle aynı duruma düşmekten kurtulmuş olmaktadır.

Başkanın fesih yetkisi bir takım sınırlandırmalara tabidir. Dumanın feshi durumunda başkan yeni Dumanın, fesih tarihinden itibaren en geç dört ay içinde toplanmasını sağlayacak bir biçimde yeni seçim gününü ilan etmek zorundadır.(md.109/2) Bir başka sınırlama ise Dumanın seçimlerinden sonraki ilk bir yılda Dumanın md 117’de düzenlenen ihtiyari fesih ile feshedilemeyeceğidir.(md.109/3) Bu sınırlama teorik olarak Dumaya seçildikten sonraki bir yılda fesih tehdidi olmaksızın hükümeti onaylama ve hükümeti düşürme yetkisini sınırsız olarak kullanabileceğini göstermektedir.⁴⁸¹ *Impeachment* aşamasında da başkan, hiçbir şekilde Federasyon Konseyi başkan hakkında karar verinceye kadar Dumayı feshedemez.(md.109/4) Rusya Federasyonu sınırlarının tamamında olağanüstü hal veya sıkıyönetim ilan edilmesi de başkanın fesih yetkisini kullanmasını engellemektedir. Son olarak başkan görev süresinin son altı ayında Dumayı feshedememektedir.(md.109/5)

Fesih yetkisi; başkanın “veto” veya “yasa tasarısı sunma” yetkilerinden farklı olarak, milletvekillerinin sahip oldukları statüyü tehlikeye düşürmektedir. Başkan ile Duma

⁴⁸⁰ Remington, *Evolution...*, s.511, dipnot 31.

⁴⁸¹ Sakwa *Op.cit.*, s.152.

arasında çıkacak her hangi bir siyasi krizde, başkan tarafından fesih tehdidinin öne sürülmesi, her iki tarafın da bir takım siyasi hesaplar yapmasını gerektirecektir.

Bilindiği gibi başkan Dumayı feshederken bir takım nedenlere dayanmak zorundadır. Bu açıdan Başkan ile Duma arasında oluşacak her krizin fesih yoluyla aşılması mümkün değildir. Ancak başkan, fesih nedenlerini kendisi yaratarak, fesih silahını gündeme getirebilir. Öncelikle, hükümetin anayasal açıdan başkandan ayrı bir siyasi aktör olduğu düşünülse de aralarındaki ilişki ele alındığında, siyasal gerçeklikte başkanın başbakanı ve hükümeti istediği gibi yönlendirdiği kabul edilmelidir. Bu durum dikkate alındığında, hükümetin sahip olduğu güvenoyu isteme yetkisini başkan istediği gibi kullanabilir. Ancak yukarıda belirtildiği gibi; Duma, başkanın ileri sürebileceği bu “fesih tehdidini” içtüzüğünde yaptığı bir düzenlemeyle bertaraf etmiştir. Ancak başkan, yine herhangi bir siyasi kriz anında Başbakanı görevden alarak Dumanın kesinlikle kabul edemeyeceği bir kişiyi başbakan adayı olarak sunabilir. Başkan bu noktada Dumayı belirli bir konuda başkanın isteklerine boyun eğmek ile istemediği bir kişinin başbakan olmasını kabul etmek veya fesih edilmek arasında bir karar vermeye zorlayabilecektir. Bu durumda başkanla farklı görüşü savunanlar, başkana boyun eğmenin getireceği uzun vadedeki siyasi zorluklar ile fesih durumunda yeniden seçilememe şeklinde ödeyecekleri bedeli tartmak durumunda kalacaklardır. Milletvekillerinin yakın fesih tehdidi altında yeniden seçilememe korkusu, büyük olasılıkla başkana boyun eğme şeklinde sonuçlanacaktır.⁴⁸² Benzer olasılıklar başkan için de düşünülebilir: Başkanın Dumayı feshetmesi durumunda yeni meclisin oluşturacağı siyasi çoğunluk belli değildir. Ancak son tahlilde, fesih yetkisinin Duma ile girişeceği siyasi bir pazarlıkta başkanın elini güçlendiren bir siyasi araç olduğuna şüphe yoktur.⁴⁸³ Ayrıca Fransa’da olduğu gibi Dumanın kendi başbakan tercihinin başkana kabul ettirememesi de yasama ile yürütme arasında oluşabilecek “rejim krizi” ihtimalini çok fazla arttırmaktadır. Bir de eğer başkana dört ay boyunca Dumasız yönetim hakkı veren anayasal düzenleme dikkate alınırsa, fesih yetkisinin; başkana Dumaya karşı sağlamış olduğu üstünlüğün boyutları daha iyi görülmektedir.⁴⁸⁴

⁴⁸² Remington, “Law-Making and the Separation of Powers in Russia”

<http://www.columbia.edu/cu/sipa/REGIONAL/HI/remington.pdf>, giriş tarihi: 15.03.2003, s.5.

⁴⁸³ *Ibid*, s.5.

⁴⁸⁴ Huskey, *Presidential Power...*, s.176.

4.2.1.5.5.2. Dumaya Yasa Tasarısı Sunma Yetkisi

Gerek başkanlık sistemlerinde gerek yarı başkanlık sistemlerinde, başkanın yasama organına yasa tasarısı sunma yetkisi; başkana, yasama organının başkanlık politikalarına aykırı birtakım yasama işlemlerine kendi yasa tasarısıyla karşılık verme olanağı sağlamaktadır.⁴⁸⁵ Bunun yanı sıra, başkanlık teşkilatının ve başkana bağlı diğer kurum ve kişilerin yasama organlarına oranla daha organize bir yapıda olmaları, bilgi kaynaklarına daha kolay ulaşabilmeleri ve daha iyi tasarılar hazırlayabilmeleri, başkana yasa tasarısı sunma yetkisini daha etkin bir biçimde kullanma ve yasama gündemini kendi politikaları doğrultusunda etkileme olanağı sağlamaktadır.⁴⁸⁶

Anayasa, başkana Dumaya yasa tasarısı sunma yetkisini vermektedir; ancak başkanın sahip olduğu bu yetkinin yasama sürecini etkileme açısından zayıf bir yetki olduğu görülmektedir. Öncelikle başkanın sunduğu yasa tasarılarının, -bir takım istisnalar dışında- Dumada öncelikle ele alınacağına dair bir yasal düzenleme yoktur.⁴⁸⁷ Her ne kadar Duma, 1994 yılından itibaren yürütme organının sunduğu yasa tasarılarının öncelikle ele alınması yönünde bir uygulama başlatmışsa da yasal düzenlemeler, Dumaya yasama gündemini belirleme serbestini tanımakta ve dolayısıyla başkanın sunduğu tasarılar bir öncelik tanıma gibi bir sorumluluk yüklememektedir.⁴⁸⁸

Başkanın yasa tasarısı sunma yetkisiyle ilgili diğer bir özellik; tasarının oylanma sürecine başkanın -veto yetkisinin getirdiği istisnalar dışında- Dumaya müdahale edememesidir. Başkan tarafından sunulan bir yasa tasarısı, Duma tarafından her hangi bir tasarı gibi ele alınır ve oylama aşamasında üzerinde istediği bir takım değişiklikleri yapabilir; başka bir deyişle Dumanın başkanlık tasarılarını aynen kabul veya reddetme

⁴⁸⁵ Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.139.

⁴⁸⁶ *Ibid*, s.140. Aynı şekilde Rus Başkanlık Teşkilatının Federal Meclise nazaran daha örgütlü bir yapıda olması ve yasa tasarılarında bulunma hakkı olan diğer devlet organlarından daha iyi yasa tasarıları hazırlaması başkanlık yasa tasarılarının Duma önündeki şansını daha fazla arttırdığına dikkat çekmek gerekir.(Haarala, *Op.cit.*, s.16.)

⁴⁸⁷ Putin döneminde gerçekleştirilen federal reformlara göre başkanın federal unsurların feshi için Dumaya sunduğu yasa tasarıları öncelikle ele alınır. bkz. aşağı s.169.

⁴⁸⁸ Remington, *Law-Making...*, s.5.

gibi bir zorunluluğu olmadığı gibi tasarıyı reddetmesi durumunda fesih gibi bir tehditle de karşı karşıya bulunmamaktadır.⁴⁸⁹ Başkanın yasa tasarısı sunma yetkisini zayıflatan bir diğer özellik, başkana anayasa tarafından her hangi bir alanda münhasır bir yasa tasarısı sunma yetkisinin verilmemiş olmasıdır.⁴⁹⁰

Tüm bu özellikler dikkate alındığında, başkanın yasa tasarısı sunma yetkisinin tek başına oldukça zayıf bir yetki olduğu ileri sürülebilir.⁴⁹¹ Ancak, başkanın diğer yasama yetkileri düşünüldüğünde, bu yetki hiç de azımsanacak bir yetki değildir. Eğer başkan bir konuyu kendi istediği bir biçimde yasa halinde düzenlemek ister ve Federal Meclis buna karşı çıkar veya başkanın istemediği bir yasa çıkarmaya yeltenirse, başkan bir yandan veto yetkisini kullanarak Federal Meclisin yasa tasarısını engelleyecek, öte yandan kendi yasa tasarısı sunarak tasarısının kabul edilmemesi durumunda da konuyu kararname ile düzenleme tehdidinde bulunabilecek ve hatta kendi tasarısını Dumaya kabul ettirebilmek için hükümeti atama ve buna bağlı durumlardaki fesih yetkisini de kullanarak Dumayı az yukarıda bahsi geçen siyasi bir açmazın içine sürükleyebilecektir.

Bu noktada akla gelen soru, başkanın bu yetkisinin sistem içindeki gücünü ne şekilde etkilediğidir. Başka bir deyişle başkanın yasa tasarısı sunma yetkisi hiç olmasaydı bile hükümet ve Federal Meclis ile ilgili yetkilerinin tümü dikkate alındığında başkanın zaten istediği bir yasayı çıkarabilme gücü zaten olmaz mıydı? Shugart ve Carey, Bir çok başkanlık sisteminde; başkanların, *de jure* veya *de facto* olarak yasama organına istedikleri yasayı çıkarttırabilme güçlerinin olduğunu ileri sürmektedirler.⁴⁹² Buna göre, başkanın kendi tasarısını yasama organındaki bir taraftarına veya yarı başkanlık sistemlerinde kendisiyle her konuda mutabık bir başbakana sundurması mümkün görülmektedir. Rusya örneğine geri dönüldüğünde Dumada her zaman başkanın politikalarını destekleyen en az bir siyasi grubun varlığı⁴⁹³ ve hükümetin, başkanın

⁴⁸⁹ Remington, *Evolution...*, s.510.

⁴⁹⁰ Başkanın belirli alanlarda münhasıran yasa tasarısı sunma yetkisi ve yasama organına sunduğu yasa tasarılarının yasama organı tarafından aynen ret veya kabul edilme (take it or leave it) zorunluluğu, doğal olarak bu yetkiyi çok fazla güçlendirerek, yasama sürecinde yasama organlarını başkan karşısında tali bir organ haline getirebilmektedir. (Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.139.)

⁴⁹¹ Remington, *Evolution...*, s.510.

⁴⁹² Shugart ve Carey, *Op.cit.*, s.139.

⁴⁹³ 1993'den beri Dumada başkan taraftarı partiler her zaman bulunmuştur. Bu tip partilere "iktidar partisi" denilmektedir. İktidar partileri ayrıca bazı küçük partileri de yanına çekerek Dumada başkan yanlısı bir ittifakı kolayca oluşturabilmektedirler bkz. yuk., s.107.

sadık yardımcıları olduğu dikkate alındığında, başkanın tasarı sunma yetkisi olmasa bile istediği tasarımı Dumaya sundurma olanağının bulunabileceği görülmektedir. Başkan tarafından sunulan bir yasa tasarısının Duma tarafından kabul edilebilme olasılığını arttıran etkenlerin de tasarı sunma yetkisinden ileri gelen bir takım özellikler değil, başkanın yasama ve hükümet karşısında sahip olduğu diğer yetkiler olduğu dikkate alındığında, yasa tasarısı sunma yetkisinin başkana kendi politikalarını gerçekleştirmede fazladan bir güç vermediği, sadece istediği bir yasanın çıkarılma sürecini hızlandırdığı düşünülebilir.⁴⁹⁴ Ancak Rus siyasi kültüründeki tek kişilik “karizmatik lider” anlayışı düşünüldüğünde, geçmişin çarlarının ve parti genel sekreterlerinin yerini alan devlet başkanın, bir yasa tasarısını altındaki imzasıyla Dumaya doğrudan sunması ile başkalarına sundurması arasında kabul edilebilirlik açısından bir farkın oluşacağı düşünülmelidir.

4.2.1.5.5.3. Veto Yetkisi

Rusya Federasyonu’nda başkanın sahip olduğu veto yetkisi nitelik olarak ABD veya Fransa gibi ülkelerdeki muadillerinden oldukça farklıdır. Başkanın veto yetkisini, sadece Federal Meclisin çıkardığı yasaları denetleyen ve yasa yapımını güçleştiren bir yetki olarak değil, başkanın bizzat yasa yapım sürecinin çeşitli aşamalarına aktif olarak katılması olarak anlamak gerekmektedir.

Başkan kendisine gelen bir yasa tasarısını on dört gün içinde imzalar veya veto eder. Anayasa değişiklikleri ve Federal Anayasal Yasalar, nitelikli oyla kabul edildikleri için başkanın bu yasama işlemlerine karşı veto yetkisi yoktur. Başkanın bir yasayı veto etmesi durumunda, vetonun aşılabilmesi için her iki meclisin 2/3’lük bir çoğunluğa sahip olması gerekmektedir. Vetonun aşılması halinde başkanın yasayı kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde imzalaması gerekir. Bu durumda Rusya Federasyonu’ndaki vetonun “güçleştirici veto” olduğuna şüphe yoktur. Ancak başkanın yukarıda açıklanan yasa tasarısı sunma hakkının bir uzantısı başkanın veto yetkisini kullanmasından sonra da kendisini göstermektedir; Başkanın Federal Meclis tarafından kabul edilen bir yasayı veto etmesi halinde; Başkanın Tam Yetkili Temsilcisi, başkanın

⁴⁹⁴ Reminton, *Evolution...*, s.510.

veto etme gerekçelerini Dumada milletvekillerine anlatarak onları ikna etme olanağına sahiptir; bunun yanında veto yetkisi başkana, kendisine gelen bir yasa üzerinde istediği değişikliği yapabilme olanağını vermektedir. Başkanın Federal Meclis tarafından kabul edilen bir yasa tasarısı üzerinde değişiklik yapması halinde yasa tasarısının başkan tarafından değiştirilmiş hali Dumada salt çoğunlukla kabul edilebilmektedir ki bu düzenleme; Dumanın başkanın vetosunu aşabilmesi için 2/3'lük bir çoğunluğa ulaşması zorunluluğu dikkate alındığında, siyasi yaşamda başkanın bir yasa tasarısını istediği şekilde biçimlendirebilme imkanının olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

Başkan, uygulamada veto yetkisini oldukça sık kullanmıştır: 1994-1997 arasındaki dönemde Duma tarafından kabul edilen 697 yasanın 263 tanesi başkan tarafından en az bir kere veto edilmiştir. Yine bu dönemde başkan 23 kere bir yasa tasarısını bir defadan fazla veto etmiştir. Başkan, bazı yasama işlemlerini veto yetkisini kullanmadan da engelleyebilmiştir. Yeltsin, Anayasanın 80/2. maddesindeki "Başkan anayasanın koruyucusudur" düzenlemesinden hareketle bazı yasama işlemlerinin anayasa esastan aykırı olduğunu veya yasanın çıkarılmasında oylamaya ilişkin usul aykırılıkları olduğunu ileri sürerek geri göndermiştir. Bu şekilde Yeltsin "anayasa yargısı" yetkisine sahip olduğunu iddia etmiş ve bu yetkiyi de otuz yedi tane yasama işlemini esastan veya usulden anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle imzalamadan geri göndermiştir. Bu şekilde başkan, içeriğini kendi politikasına uygun görmediği bazı yasaları anayasaya aykırılık veya usul ihlalleri gerekçesiyle geri göndererek ve böylece aynı yasanın bir sonraki gelişinde veto hakkını saklı tutarak veto yetkisini genişletmiştir.⁴⁹⁵ Tüm bunların yanında eğer başkanın bu şekilde anayasa yargısı yetkisine sahip olduğu düşünülürse, başkanın veto yetkisinin bulunmadığı anayasal yasaları veya başkanın vetosunun aşıldığı durumlarda da normal yasaların çıkarılmasını mutlak olarak engelleyebileceği sonucu çıkmaktadır. Bu konu, hükümetin yapısını ve çalışma usullerini düzenleyen bir anayasal yasanın çıkması aşamasında gündeme gelmiştir. Yeltsin, bu anayasal yasada veto hakkı olmamasına rağmen önce imzalamayı reddetmiş, daha sonra Duma ile yapılan siyasi pazarlıklar sonucu imzalamıştır. Rusya başkanının anayasa yargısı yetkisiyle ilgili tartışmalara son noktayı koyan olay ise Anayasa

⁴⁹⁵ Thomas F. Remington, Steven S. Smith ve Moshe Haspel, "Decrees, Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation," *Post-Soviet Affairs* Vol.14, No.4: 287-322,(October-December 1998), s.301.

Mahkemesine intikal eden “trophy-art” yasasıdır. Sovyetler Birliğinin II. Dünya savaşı sırasında diğer ülkelerden aldığı tarihi ve kültürel eserlerin geri verilmesini yasaklayan bu yasayı Yeltsin önce veto etmiş, daha sonra Federal Meclis gerekli çoğunluğa ulaşarak bu vetoyu aşmıştır. Ancak vetonun aşılmasına rağmen Yeltsin, yasanın oylanmasında usul kurallarına aykırılıklar bulunduğu gerekçesiyle yasayı imzalamamıştır. Bunun üzerine Duma konuyu Anayasa Mahkemesine götürerek, başkanın bu şekilde yasayı imzalamaktan imtina etmesinin anayasaya uygunluğu konusunda karar vermesini istemiştir. Anayasa Mahkemesi 6 Nisan 1998 tarihinde verdiği kararında; başkanın vetosunun Federal Meclis tarafından aşılması halinde, başkanın yasayı imzalamak zorunda olduğunu belirtmiştir.⁴⁹⁶ Tabii bu karar, sadece başkanın vetosu aşıldığında veya veto yetkisinin dışında kalan anayasal yasaların başkana imza için geldiği durumlarda başkanın elini bağlamaktadır; buna karşın bir federal yasanın ilk defa gelmesi halinde, başkanın içeriğini beğenmediği bir yasayı veto silahını kullanmadan, “anayasanın ve insan haklarının koruyucusu” sıfatıyla anayasaya aykırı olduğunu ileri sürerek Federal Meclise geri gönderebileceği sonucu çıkmaktadır.⁴⁹⁷

4.2.1.5.5.4. Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

4.2.1.5.5.4.1. Kararname Çıkarma Yetkisi (Ukazy)

Rusya Federasyonu Anayasası, başkana genel, kişilik dışı kurallar koyma yani yasa hükmünde düzenleyici işlemler yapma yetkisi vermektedir.(md.90) Kararname çıkarma yetkisi doğrudan anayasadan kaynaklandığı için; başkanın kararname çıkarırken yasama organının yetki devrine veya çıkardığı kararnamelerin olağanüstü hal ve sıkıyönetim kararnameleri dışında yasama organı tarafından onaylanmasına ihtiyacı yoktur; yani başkanın kararname çıkarma yetkisi özerk bir düzenleme yetkisidir. Rusya’da başkan, ülkeyi kararname yöntemini “demokrasiye geçiş aşamasındaki bir çok yarı başkanlık ve başkanlık sistemlerinde görülen; yasama

⁴⁹⁶ Ibid, s.302.

⁴⁹⁷ Haarala, Op.cit., s.17.

ve yürütme organları arasında oluşan siyasi krizleri” aşmak için kullanmıştır.⁴⁹⁸ Orttung ve Parrish, Yeltsin’in -kararname yetkisi açısından- dünya üzerinde seçimle gelen ve en kuvvetli yasama yetkilerine sahip olan başkan olduğunu ileri sürmektedirler.⁴⁹⁹

Başkanın çıkardığı kararnameler; yasa, anayasal yasa ve meclis kararları ile birlikte, haftalık olarak çıkarılan “Rusya Federasyonu Yasama Derlemesinde” yayımlanır. Burada, başkanın maddi anlamda yasa niteliğinde olan ve olmayan kararnameleri ayrı birer liste halinde yayımlanır.⁵⁰⁰ Başkanın çıkardığı bazı kararnameler ise yayımlanmaz. Bu gizli kararnamelerin sayısı, niteliği ve içeriği hakkında bilgi edinilememektedir; ancak bu tip kararnameler büyük bir olasılıkla, devlet güvenliğini ve devlet sırlarını içeren askeri kararnamelerdir.⁵⁰¹ Parrish’in belirttiğine göre, 1994’de Yeltsin tarafından imzalanan 2259 kararnameden 1733 tanesi yayımlanmıştır. Böylece 526 kararname yayımlanmamıştır. 1995 ve 1996’nın ilk yarısında ise, 1349 tane kararname yayımlanmamıştır.⁵⁰² Bu dönemin Çeçen savaşının en şiddetli dönemine denk gelmesi, gizli kararnamelerin daha çok askeri nitelikte oldukları savını daha da pekiştirmektedir. Nitekim Yeltsin’in Çeçenistan’a askeri müdahalede bulunulmasıyla ilgili kararnamesi de, Anayasa Mahkemesinde gündeme geldiğinde kamu oyu tarafından öğrenilebilmiştir.⁵⁰³

⁴⁹⁸ Huskey, *Presidential Power...*, s.177. Yasama yürütme arasında meydana gelen siyasi kriz sonucu başkanın ülkeyi tamamen kararnamelerle yönetmesinin örneği çoktur. Latin Amerika başkanlı sistemlerinin bir çoğu bu şekilde yönetilmiştir. Bu yöntem, “decretismo” (kararnamecilik) olarak adlandırılmaktadır. (*Presidential Power...*, s.177.)

⁴⁹⁹ “Robert W Orttung and Scott Parrish From Confrontation to Cooperation in Russia (Transition 13 December 1996, s.17.” *Ibid*, s.177’deki alıntı.

⁵⁰⁰ *Ibid*, s.177.

⁵⁰¹ Remington, Smith ve Haspel, *Op.cit.*, s.297.

⁵⁰² “Scott D. Parrish, Presidential Decree Power in the Second Russian Republic,1993-96 and Beyond. Ed.: John M Carey ; Matthew Soberg Shugart, *Executive Decree Authority* (Cambridge UK Cambridge University Pres. 1998” *Ibid*, s.297, dipnot 6’daki alıntı.

⁵⁰³ *Ibid*, s.297, dipnot 6. Yazarlar aynı zamanda ekonomik sosyal ve siyasi konularda çıkarılan kararnamelerin başarıya ulaşabilmesi için kamuoyu tarafından bilinmesi gerektiğini ve bu yüzden mantıklı olarak başkanın siyasi başarı açısından bu tip kararnameleri yayımlaması gerektiğini belirtmekte ve yayımlanmayan kararnameler arasında ekonomik, sosyal ve siyasi konulardaki kararnamelerin bulunmadığı konusunda emin olduklarını belirtmektedirler(*Ibid*, s.297, dipnot 6.) Öte yandan bu gizli kararnamelerin ülke sınırları içinde silahlı kuvvetler kullanımıyla ilgili olması, daha genel bir açıdan olağanüstü hal ve/ veya sıkı yönetim rejimlerini ilgilendirilmesi dikkate alındığında parlamentonun bilgisi ve onayı dışında yapılan askeri müdahaleler anayasa ve insan haklarına uygunluk açısından ayrı bir tartışma konusudur.

Hangi konularda kararname çıkarılabileceği konusunda ise, Anayasanın tutumu; başkanın kararname çıkarma yetkisini genel kural olarak düzenleme şeklindedir. Bu düzenlemeye göre, başkanın hemen her konuda kararname çıkarabileceği akla gelebilir. Başkanın kararname yetkisini düzenleyen Anayasanın 90. maddesinin getirdiği tek sınırlama, başkanın çıkaracağı kararnamelerin anayasa ve federal yasalara aykırı olamayacağı şeklindeki düzenlemedir. Konu açısından başkanın kararname yetkisine getirilen sınırlamaları belirleyebilmek için ise ilgili konularla ilgili anayasal düzenlemelere bakmak gerekmektedir. Anayasaya bakıldığında Rusya’da başkanın kararname çıkarabileceği konuların sanıldığıının aksine oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Yasalarla düzenlenmesi gereken konuların büyük bir çoğunluğu temel hak ve özgürlükler, ceza hukukunun ve yargılama usulünün temel ilkeleriyle ilgili alanlardır ki bu konuların yasalarla düzenlenmesi zaten hukuk devletinin gereklerindendir. Ne var ki Rusya’nın ekonomik ve siyasi yapısında meydana gelen dönüşümde başkanlık kararnamelerinin rolü dikkate alındığında, siyasi yapıyı, sosyal politikaları ve ekonomiyi ilgilendiren bir çok alanda da yasayla düzenleme zorunluluğunun bulunması dikkat çekicidir. Bu konuda; vergilendirme, emeklilik, sosyal haklar, toprak kullanımıyla ilgili şartlar, federasyon unsurlarındaki devlet yapılanması, Duma seçimleri ve Federasyon Konseyinin oluşması gibi konular federal yasa ile düzenlenmek zorundadır.⁵⁰⁴ Yani başkanın bu konularla ilgili olarak kararname çıkarma yetkisi yoktur. Ancak anayasa tarafından öngörülen sınırlamalara rağmen Anayasa Mahkemesinin 30.04.1996 tarihinde verdiği bir karar bu sınırlamaları uygulamadan kaldırmıştır. Bu karara göre, Anayasanın; “Başkan Rusya Federasyonu Anayasanın koruyucusu ve devlet organlarının işleyişi ve aralarındaki uyumun sağlanması için gerekli önlemleri alır” hükmü gereği, başkanın hakkında yasal düzenleme bulunmayan konularda yasal boşlukları doldurmak için kararname çıkarması anayasa aykırılık teşkil etmez. Ancak hiçbir kararname anayasaya ve diğer yürürlükteki federal yasalara aykırı olamaz ve başkanlık kararnameleri sadece ilgili konuda bir yasanın çıktığı zamana kadar geçerlidir.⁵⁰⁵ Görülüyor ki Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu karar başkanın kararname çıkarabileceği konularla yasal düzenleme yapılması gereken konular arasındaki ayrımı kaldırmış bulunmaktadır. Çünkü, Anayasa

⁵⁰⁴ Remington, *Evolution...*, s.506.

⁵⁰⁵ Remington, Smith ve Haspel, *Op.cit.*, s.293, dipnot 4.

zaten konu ayrımı yapmaksızın başkanın çıkaracağı kararnamelerin anayasa ve federal yasalara aykırı olamayacağını ön görmektedir, başka bir deyişle yasayla düzenleme zorunluluğu olsun veya olmasın bir konu önceden yasa ile düzenlenmişse bu yasa başkanlık kararnamesi ile zaten değiştirilememektedir. Bu veriler ele alındığında Rus hukuk sistemine göre başkanın kararname çıkarma yetkisinin sınırları şu şekilde belirlenebilir: Başkan konu sınırlaması olmadan her konuda kararname çıkarabilir; ancak başkanın çıkardığı kararnamelerin anayasa ve federal yasalara aykırı olmaması gerekmektedir ki bu şart kendi içinde iki sonucu doğurur: Öncelikle eğer bir konu daha önce yasa ile düzenlenmişse başkan bir kararname çıkararak o yasayı değiştiremez veya yürürlükten kaldıramaz “yasa sadece yasa ile değiştirilir”; ikinci olarak; bir konuda bir yasanın çıktığı hallerde daha önceden konuyla ilgili farklı düzenlemeler yapan bir kararname varsa bu kararname geçerliliğini yitirir, Yani “yasama alanı genişledikçe kararname alanı daralmaktadır.”⁵⁰⁶ Bu açıklamalar dikkate alındığında, başkanın Federal Meclisle ilişkilerinin ve/veya Federal Meclisin belirli bir konudaki kararlılığının, başkanın hangi konularda ve ne sıklıkta kararname çıkaracağını doğrudan etkileyebileceği görülmektedir. Şöyle ki; başkanın Federal Meclisle ilişkileri yakın olduğu ve/veya Federal Meclis bünyesindeki siyasal tarafların belirli bir konu üzerinde görüş birliğine ulaştığı hallerde; konular yasalarla düzenlenecek ve kararname alanı gittikçe daralacaktır.

Kararnamelerin normlar hiyerarşisindeki yerine gelince, ortaya değişik bir görünüm çıkmaktadır. Başkanın kararname çıkarmak için her hangi bir yetki devrine ihtiyacı yoktur. Bu açıdan kararname çıkarma yetkisi yürütmenin sahip olduğu asli bir yasama yetkisidir. Belirli bir konuda yasal düzenlemenin bulunmadığı durumlarda çıkarılan bir kararname ise yasalarla eş değerdedir ve anayasaya aykırı olamamak kaydıyla tüm Rusya Federasyonu sınırları içinde bağlayıcıdır. Kararnamelerin maddi içeriği ve yaptırım gücünün yasalarla eşdeğer olması ve kararname çıkarabilmek için başkanın yetki devrine ihtiyaç duymaması, başkanlık kararnamelerinin normlar hiyerarşisinde federal yasalarla aynı statüde olması gibi bir görünüm sergileyebilir. Ancak, örneğin Türk Hukukundaki KHK’lerin aksine bir yasanın, başkanlık kararnamesi ile değiştirilmesi mümkün değilken, bir kararname yasa ile değiştirilebilmektedir; bu

⁵⁰⁶ *Ibid*, s.293.

açından başkanlık kararnamelerinin, normlar hiyerarşisinde federal yasaların altında olduğunu kabul etmek gerekir.⁵⁰⁷

Bu noktadan itibaren yanıtlanması gereken soru; başkanın, ne sıklıkta ve hangi konularda kararname çıkardığıdır. Yeltsin döneminde bir yıl içinde çıkarılan kararname sayısı 1000 ila 2000 arasındadır. Ancak bu kararnamelerin büyük bir kısmı genel ve kişilik dışı kurallar koyan yani maddi anlamda yasama işlemi olmayıp, çoğunlukla atama, azil gibi belirli kişi veya kurumları ilgilendiren konularda çıkarılmıştır; çıkarılan kararnamelerin çok azı içeriği açısından yasa niteliğini taşımaktadır.⁵⁰⁸ Örneğin 1996'da yayımlanan 1792 kararnameden sadece 458'i maddi anlamda yasa niteliğindedir.⁵⁰⁹ Bu nitelikteki kararnamelerin içeriğine bakıldığında ise büyük bir çoğunluğunun başkanlık teşkilatının yapılanması ve teşkilat bünyesindeki birimlerin yetki ve sorumlulukları ile ilgili olduğu görülmektedir. Sosyal ve ekonomik politikalarla ilgili kararnameler ise ikinci sırada gelmektedir. Diğer konularda çıkan kararnameler ise ulusal güvenlik, yargı sistemi ve uluslararası ilişkiler alanlarındadır.⁵¹⁰ Rusya Federasyonu'nda kararnamelerin uygulamaları bir konunun siyasi açıdan taşıdığı önem, kararname çıkarma yetkisinin konu açısından anayasal sınırları ve Başkan ve Federal Meclisin bir konu hakkında ortak bir görüşe sahip olup olmamasına göre şekillenmektedir. Kararname çıkarma yetkisi açısından bakıldığında başkan geniş bir serbestiye sahiptir. Yukarıda belirtildiği gibi bir konuda yasal boşluk varsa başkan bu boşluğu kararname ile doldurabilir; dolayısıyla başkan sosyal, ekonomik ve politik alanlarda kararname çıkarabilmektedir. Ancak toplumsal ve ekonomik yaşamda yasaların daha güvenilir ve istikrarlı bir konumda olmasından dolayı, başkanın öncelikle yasa çıkarmak için Federal Meclis ile uzlaşmayı denediği görülmektedir. Başkan açısından bakıldığında, her ne kadar kararname çıkarma yolu siyasi ve ekonomik

⁵⁰⁷ Her ne kadar Rus Hukuk Doktrinde Başkanlık Kararnameleri yasalarla eşit kabul edilse de (Remington, Smith ve Haspel, *Op.cit.*, s.296) bu genel kanunun, kararnamelerin yaptırım gücü ve daha önce kanun ile düzenlenmemiş bir alanda kararname ile düzenleme yapılabilmesi hususu açısından doğru olduğunu kabul etmekle beraber; başkanın kararnamelerinin kanunlara aykırı olamayacağını düzenleyen açık anayasa hükmü karşısında "Normlar Hiyerarşisi" açısından yanlış olduğunu düşünüyoruz.

⁵⁰⁸ Huskey, *Presidential Power...*, s.178. Yıllara göre maddi anlamda yasa niteliği taşıyan(normatif) kararname sayıları şu şekildedir: 1994: 201, 1995: 240, 1996:458, 1997: 190, 1998: 210, 1999: 143, 2000: 202, 2001: 146 (Thomas F.Remington, "Governance and Seperation of Powers in Russia", http://www.ilpp.ru/projects/govern/pdf/Remington_full.pdf, Giriş Tarihi: 17.04.2003, s.20.)

⁵⁰⁹ Remington, Smith ve Haspel. *Op.cit.*, s.293.

⁵¹⁰ *Ibid*, s.303, tablo 6.

programları yürütmek için daha pratik bir yol olsa da kararname rejiminin yarattığı güvensizlik ve istikrarsızlık uzun vadedeki siyasi politikaları olumsuz etkileyebilir. Bir konu hakkındaki bir kararname çıkarıldığı gibi, bir gün içinde yürürlükten de kaldırılabilir veya değiştirilebilir. Fakat, bir başkan döneminde çıkarılan bir yasa sonraki bir başkan tarafından yürürlükten kaldırılamaz. Yürütülen politikaların gerçekleştirilmesi için, yürütmenin, önce kendi istediği konularda ve içerikte Federal Meclisi yasa yapımında ikna etmesi, bunu gerçekleştiremediği durumlarda da kararname çıkarması Rusya yakın siyasi tarihinde sık görülen bir durumdur.⁵¹¹ Özellikle, her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından uygulamadan kaldırılmış olsa da kararname konusunun anayasal sınırları bu noktada önem kazanmaktadır. Temel siyasetin yürütülmesinde yasa ve kararname arasındaki tercihi belirleyen üç etkenin çeşitli etkileşimleri Rusya Federasyonu'nda kararname uygulamalarını açıklığa kavuşmaktadır : Eğer bir konu, siyasal yapılanma veya ekonomik dönüşüm gibi önemli bir alanda ise bu konuda Başkanla Federal Meclis aynı fikirdeyse ve o konuda yasal düzenleme zorunluluğu varsa yasayla düzenlenecektir. Fakat bir konu toplumsal ve siyasi geri kazanımlar açısından önem taşıyor, ancak taraflar konunun nasıl düzenleneceği konusunda anlaşamıyorlarsa, taraflar ellerindeki anayasal hak ve yetkileri kullanarak konuyu kendi istediği gibi düzenlemek için siyasi bir mücadele başlatacaktır: Başkan, Federal Meclisin çıkardığı yasaları sürekli veto ederek yasama işlemlerini kilitleyecek ve kendi siyasi tercihlerini kararnameler yoluyla ortaya koyacaktır. Federal Meclis ise ya başkanın vetosunu aşmaya çalışacak ya da başkanın çıkardığı bir kararnameyi geçersiz kılabilmek için aynı konuda yasa çıkarmaya çalışacaktır. Tabii burada Federal Meclisin, özellikle Dumanın belirli siyasi tercihler doğrultusunda başkana karşı siyasi bir birlik oluşturamamasını da hesaba katmak gerekir: Dumanın belirli bir konuda söz birliği edememesi yasama sürecini başkan lehine kilitleyebilecek ve bu durum, başkanın kararname çıkarmasına olanak sağlayabilecektir. Söz konusu konunun yasa tarafından düzenleme gerekliliği de bilindiği gibi artık bu noktada önem taşımayacak, başkan kararname yetkisini alabildiğine kullanacaktır.⁵¹² Başkanlık

⁵¹¹ *Ibid*, Rus toplumsal yaşamında da yasaların kararnamelere göre daha güvenilir olduğu düşünülmektedir. Toprak alım satımı ve kullanımı ile ilgili olarak yapılan bir röportajda Duma çiftçi komitesinden bir üye konuyla ilişkin olarak çıkarılan başkanlık kararnamesine rağmen bankaların kredi vermediğini ilgili yasanın çıkmasını beklediklerini ifade etmiştir. (*Ibid*, s.319.)

⁵¹² *Ibid*, s.319.

kararnamelerinin artış göstermesinde konunun önemi ve yasama yürütme arasındaki siyasi tıkanıklığın yanında seçim politikaları da önemli bir etkindir. Özellikle seçim dönemlerinde ülkenin maddi kaynaklarının dağıtımıyla ilgili özelleştirme, özel sektöre ekonomik yardım, emeklilik, sosyal yardımlar gibi çeşitli çıkar gruplarını ilgilendiren konularda başkanın çıkarttığı kararnamelerde artış görölmektedir.⁵¹³

Yeltsin döneminde temel hak ve özgürlükler, siyasi hak ve özgürlükler, yargı sistemi gibi demokratikleşme ile ilgili konular genel olarak yasalarla düzenlenmiştir.⁵¹⁴ Demokratikleşme iddiasında olan bir ülkede bu tip konularda tüm siyasi organlar arasında fikir birliği olması normaldir. Ancak bu konuda iki önemli istisnayı belirtmek gerekmektedir. Birincisi Yeltsin'in 1994 yılında organize suçla mücadele için çıkarmış olduğu kararnamedir. Bu kararname, polise organize suçla ilgili olarak konut ve işyerlerini aramada olağanüstü yetkiler ve şüpheli kişileri belirli bir suçla itham etmeden, yetkili hakimın kararı olmadan ve sadece savcılık kararıyla 30 güne kadar göz altında tutma yetkisi veriyordu. Bu kararname, Komünist dönemden kalma ceza usul hukukuna aykırı olduğu gibi Rusya Federasyonu Anayasasına da aykırıydı. Anayasanın 22. maddesine göre göz altı süresi 48 saatle sınırlandırılmıştır. Bu kararnamenin anayasaya aykırılığı Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edildikten sonra bile Yeltsin kararnameyi yürürlükten kaldırmak için 1997'ye kadar beklemişti.⁵¹⁵ Bu alanda diğer bir istisna ise yargı sistemiyle ilgili bir kararnamedir.⁵¹⁶

Yeltsin'in sürekli olarak kararnameye başvurduğu diğer bir alan ise ekonomi ve mali politikalar konusunda olmuştur. Özellikle özelleştirme, toprak reformu sosyal güvence ve iç borçlanma alanında nerdeyse tüm işlemler kararnameler yoluyla yapılmıştır. Özelleştirme konusunda gerekli yasanın Federal Meclis tarafından çıkarılması ise ancak 1997 yılında gerçekleşebilmiştir.⁵¹⁷ Buna dayanarak Rusya Federasyonu'nun ilk yıllarında, devletin ekonomik, mali ve sosyal politikalarının kısa vadeli seçim

⁵¹³ Ibid, s.319.

⁵¹⁴ Ibid, s.312.

⁵¹⁵ Remington, *Politics in...*, s.227.

⁵¹⁶ Haarala, *Op.cit.*, s.17.

⁵¹⁷ Remington, *Governance...*, s.13.

kaygılarıyla başkan tarafından tek elden yönetildiğini söylemek hiç de yanlış olmayacaktır.

İlgili konularda yasa yapımı belirli bir düzene oturdukça geçen yıllar içinde başkanın ülke siyasetiyle ilgili önemli konularda kararname çıkarma uygulaması git gide azalmıştır. 1999 yılından beri imzalanan kararnamelerin hemen hemen hiç biri ülke siyaseti açısından önemli olan konularda çıkmamıştır.⁵¹⁸ Öyle görülüyor ki gerekli tüm yasal düzenlemeler yapıldıktan ve istikrarlı bir hukuk sistemi oluşturulduktan sonra başkanlık kararnamelerin sayısı gittikçe azalacak ve daha çok teknik konularda çıkarılacaktır. Ancak bir hukuk sisteminde yasal boşlukların hiçbir zaman tam anlamıyla giderilemeyeceği dikkate alındığında başkanın kararname yetkisinin önemini her zaman koruyacağını ve bu yetkinin yasama organıyla oluşacak bir anlaşmazlık durumunda başkanın elindeki önemli bir silah olarak kalacağını da akıldan çıkarmamak gerekmektedir.

4.2.1.5.5.4.2. İdari Emir Çıkarma Yetkisi (Rasporiazheniia)

Rus hukuk doktrinine göre kararnameler, kanunlar hiyerarşisinde yasalarla eşit sayılırken, başkanın çıkarttığı idari emirler, yasaların altında bir statüye sahiptir ve kural koyucu değil, yasaların uygulanması olarak algılanmaktadır.⁵¹⁹ Türk Hukukundaki tüzük veya yönetmeliğe benzeyen dar kapsamlı kural koyucu işlemlerdir.

4.2.1.5.5.5. Referandum Yetkisi

Rusya Federasyonu'nda, başkanın bir konuyu referanduma götürme yetkisi yoktur. Anayasada, başkanın "federal anayasal yasada öngörülen usullere uygun olarak" referandum çağrısında bulunma yetkisi düzenlenmekle beraber başkan, bir konuda yasama organıyla anlaşmazlığa düştüğü zaman o konuyu referanduma göndererek yasama ile ortaya çıkan siyasi tikanıklığı aşma yoluna gitme yetkisini elinde

⁵¹⁸ Ibid, s.14.

⁵¹⁹ Remington, Smith ve Haspel, Op.Cit., 296.

tutmamaktadır. Rusya Federasyonu'nda bir konuda referanduma başvurma konusundaki kararı halk vermektedir. Bir konunun referanduma sunulması için en az iki milyon kişinin istemde bulunması gerekmektedir. İki milyon imzanın toplanması durumunda başkan referandum çağrısında bulunmakla yükümlüdür. Bu belirtilen şartlar dışında ne başkan ne de Federal Meclis referandum konusunda herhangi bir yetkiye sahip değildir.⁵²⁰

4.2.1.5.5.6. Anayasa Mahkemesine Başvurma Yetkisi

Rus hukuk sisteminde, yasaların Anayasaya uygunluğunun denetlenmesinde bastırıcı denetim yöntemi kabul edilmiştir. Buna göre başkan, Anayasa Mahkemesine başvurma yetkisine sahip olmakla birlikte bu yetkiye aynı zamanda Duma, Federasyon Konseyi, Hükümet, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi ve Rusya Federasyonu unsurları yasama ve yürütme organları da sahiptir. (md. 125) Sonuçta başkan, bir yasaı yayımlanmasından önce Anayasa Mahkemesine göndererek yasanın çıkmasını engelleyici bir yetkiye sahip değildir.

4.2.1.5.5.7. Başkanın Federal Meclisle İlişkileri: Kuvvetler Ayrılığı

Rus Anayasasına göre, kuvvetler ayrılığı ilkesi Rus devlet yapısının temel özelliğidir. (md. 10). Tabii ki bu düzenlemeyi geçmişe bir tepki olarak algılamak gerekmektedir. Uygulamada ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin ne seviyede gerçekleştiği konusunda farklı görüşler ileri sürülmektedir. Bu konuya ilişkin olarak, yasa yapım sürecinde ve yürütme organının denetiminde daha ön planda olması itibarıyla başkan ile Federal Meclis arasındaki ilişkilerin Duma açısından ele alınması gerekmektedir.

Başkan ile Federal Meclis arasındaki ilişkileri yorumlayan bir çok yazar, başkanın yasama organı karşısında mutlak bir üstünlüğünün bulunduğunu, buna karşılık Dumanın ise ülke siyasetinde çok az söze sahip, önemsiz bir organ olduğunu ileri

⁵²⁰ Remington. *Evolution...*, s.506-507. Ayrıca anayasa değişikliklerinde de referanduma gidilebilmektedir. Bkz. yuk. s. 125-126.

sürmektedirler.⁵²¹ Bu görüşü savunanlara göre; Rus yasama organının “*De jure* ve *De facto* olarak zayıf durumda olması”, yürütme organını denetlemek bakımından işlevsiz hale gelmesine ve ülkenin, sorumluluk ve temsilin bir sonraki başkanlık seçimlerine kadar yok olduğu bir “Devredilmiş Demokrasi”ye dönüşmesine neden olmaktadır.⁵²² O'Donnell, istikrarlı bir temsili demokrasi aşamasına ulaşamayan siyasal sistemleri “devredilmiş demokrasi” olarak adlandırmaktadır. Yazara göre, temsili ve kurumsallaşmış demokrasilerin aksine devredilmiş ve kurumsallaşmamış demokrasilerde; demokratik siyasal organlar ve baskı gruplarının sistem içindeki etkinlikleri en alt düzeye inmekte ve örgütlenmeleri zayıf kalmaktadır.⁵²³ Başkan olarak seçilen kimsenin, uygun gördüğü politikaları görev süresi boyunca, diğer demokratik kurumların hiçbir sınırlandırma ve denetimine tabi olmaksızın uygulaması bu tip sistemlerin temel özelliği olarak öne çıkmaktadır. Bu tip sistemlerde başkan kendisini, özellikle yasama organı ile olan ilişkilerin taraflarından biri olarak değil de tüm kurumların üstünde bir organ olarak görme eğilimindedir.⁵²⁴ Bu konuda gösterebilecek en iyi örnek, gerek Yeltsin ve gerekse Putin’in her hangi bir partiye üye olmamalarıdır. Bu durumun devlet başkanlığı sıfatı ile yürütme organı sıfatlarının kaynaşmasından doğan bir sonuç olduğunun unutulmaması gerekir. Böyle durumlarda, devlet başkanlığı ve yürütme iktidarı gibi iki farklı sıfatın sağlamış olduğu fazladan meşruluğun etkisi ile yasama ve yargı organlarının başkan tarafından, ülkesi ve seçmenleri için yararlı olduğuna inandığı kendi politikalarını engelleyen odaklar olarak görülmesi çok büyük bir olasılıktır.⁵²⁵ Nitekim Rus Anayasası da devlet başkanının yürütme sıfatıyla giriştiği eylemlerde; devlet başkanlığı sıfatının kendisine verdiği “artı meşruiyete” dayanarak yetki sınırlarını zorlayabilmesine imkan verebilecek düzenlemeler içermektedir. Örneğin, başkanın anayasa ve insan haklarının koruyucusu

⁵²¹ Huskey , **Presidential Power...**, s.180.

⁵²² “Guillermo O'Donnell, Horizontal Accountability in New Democracies, (*Journal of Democracy* 9, 3: 112-126, 1998); “Scott Parrish, Presidential Decree Authority in Russia Ed.: John M Carey : Matthew Soberg Shugart. **Executive Decree Authority** (Cambridge UK Cambridge University Press. 1998 ss.62 103” Paul Chaisty ve Petra Schleiter. “Productive but Not Valued: The Russian State Duma. 1994-2001.” *Europe-Asia Studies*, 54, 5: 701-24, (2002), s.701’deki alıntı.

⁵²³ “O'Donnell. Delegative Democracies,” (*Journal of Democracy*, 5 January 1994”. T. Rainone Zebulon, “Democracy Stalled: Evaluating Russian Federation Today.s.57-9” *East European Quarterly* 32, 2: 269-80, (June 1998), s.276’daki alıntı.

⁵²⁴ “**Ibid**, s. 60.” **Ibid**, s.276’daki alıntı.

⁵²⁵ Bkz. yuk. s.31.

olduğunu düzenleyen 80/2 madde ile devlet organları arasındaki hakemlik rolünü düzenleyen 85. madde bu doğrultuda düşünülmelidir.⁵²⁶

Bu konuda ileri sürülen bir diğer görüş ise yasama organının, özellikle de Dumanın başkan karşısındaki zayıf konumunun; Anayasanın başkana vermiş olduğu anayasal yetkiler kadar, Dumanın doğru düzgün işleyen bir yasama organı olmaması nedeni ile meydana başkana bırakmasından da kaynaklandığıdır. Ostrow, Dumadaki siyasal partiler ile komiteler arasında süregelen eş güdüm eksikliğine dikkat çekerek; Dumanın yapısını “bağılantısız çift kanallı yapı”(unlinked dual channel design) şeklinde tanımlamakta ve bu yapının Dumanın gerçek anlamdaki anayasal yetkilerini kullanmasını engellediğini ileri sürmektedir.⁵²⁷ Yine aynı doğrultuda Chaisty ve Schleiter, iç yapısının getirdiği parçalanmış parti sistemi ve komiteler ile partiler arasında eş güdüm sağlanamaması gibi yapısal özelliklerin; Dumanın, günlük siyasetin önemli konularına ilişkin gündem oluşturmakta yeterli sürati gösterememesine ve gerekli tepkileri zamanında verememesine neden olduğunu belirtmektedir.⁵²⁸ Öte yandan Sheynis ise başkanın sistem içerisindeki mutlak üstünlüğünü sadece anayasa tarafından verilen somut yetkilere bağlamanın yanıltıcı olacağını ileri sürerek; asıl sorunun, başkanlık teşkilatı ve az yukarıda da belirtildiği gibi devlet başkanlığı statüsünün başkanın somut yetkilerini en geniş biçimde yorumlanmaya olanak vermesi olduğunu belirtmektedir.⁵²⁹

Başkan ile Duma arasındaki ilişkilerde hakim olan genel kanının aksine görüş ileri süren yazarlar ise aslında Dumanın başkanın tamamen altında bir organ olmadığını; aksine, özellikle Yeltsin dönemi dikkate alındığında, yasama-yürütme ilişkilerinde devredilmiş demokrasi kavramının öngördüğü imajı sorgulatacak biçimde başkanın Dumaya bir çok alanda tavizler verdiğini ileri sürmüştür. Uygulamada başkan, önemli konularda yasa çıkarılması için çoğu kez Dumayla uzlaşma yoluna gitmiştir. Nitekim,

⁵²⁶ 80. maddenin somut olaya yansması ile ilgili örnek olarak bkz. Anayasa Mahkemesinin Çeçenistan’a Düzenlenen askeri harekate ilişkin kararı yuk. s.142-144

⁵²⁷ Ostrow, *Op.cit.*, s. 100-117; Ostrow, “Procedural Breakdown And Deadlock In The Russian State Duma: the Problems of an Unlinked Dual-Channel Institutional Design” ,

http://www.findarticles.com/cf_0/m3955/5_50/53747557/print.jhtml, Giriş Tarihi: 03.04.2003

⁵²⁸ Chaisty ve Schleiter, *Op.cit.*, s.717.

⁵²⁹ Victor Sheynis, “Russian Constitution- Formal and Real ,”

<http://casnov1.cas.muohio.edu/havighurstcenter/papers/sheinis.pdf>, Giriş Tarihi: 01.04.2003. s..3

özellikle 1994-2001 yılları arasında çıkarılan yasaların sayısı bu kanıyı destekler mahiyettedir.⁵³⁰

Öte yandan Rus siyasi sistemi, hükümetin denetlenmesi sorunu açısından ele alındığında ise Duma karşısındaki durumu bakımından başkanı oldukça üstün durumda gören Huskey bile, başkanın Dumaya en çok taviz verdiği alanın personel atamalarıyla ilgili olduğunu belirtmektedir.⁵³¹ Jones ve Schleiter ise aynı doğrultuda, hükümetin oluşturulmasında ve değişikliklerinde Shugart ve Carey'nin başkan-parlamentar sistemler için öngördüğü hükümet istikrarsızlıklarının aksine, hükümette, karşılıklı verilen tavizler ve varılan uzlaşmalar yolu ile yapılan değişikliklerin istikrarsızlığa yol açmadan gerçekleştiğini belirtmektedir.⁵³²

Başkanın yasama organı ile uzlaşma çabalarına gelince; önemli konularda kararlar alınırken anayasal yolların tıkanması halinde başvurulacak ve anayasada ön görülmeyen bir takım uygulamalara da dikkat çekmek gerekir : Büyük Dörtlü(Big Four) toplantıları, başkan, başbakan ve her iki yasama organının başkanları düzenlediği ortak toplantılardır. İlk olarak 1996'da yapılmış daha sonraları da gerek görüldükçe toplanılmıştır. Yuvarlak masa toplantıları ise, Dumadaki parti liderleri ve başkan veya başbakan arasında yapılan toplantılardır. Bunların yanında, başkan ve başbakan Duma ile ilişkileri yürütmek için Duma nezdinde bağlantı büroları kurmuşlardır.⁵³³

Diğer taraftan, yasama organı ile olan ilişkileri bakımından; başkanın genel olarak devlet yönetimine mutlak bir biçimde hakim olduğu şeklindeki genel kanının yanıltıcı olduğunu belirten görüşlere de dikkat çekmek gerekmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki bu görüş temellerini, anayasal seçeneklerden ziyade idari yapıdaki disiplinsizlikler, istikrarsız parti sistemi, ekonomik ve sosyo-kültürel özelliklerde bulmaktadır. Burada belirtilmesi gereken ikinci bir husus da bu tip özelliklerin bilhassa Yeltsin dönemine atfedildiğidir.

⁵³⁰ Chaisty ve Schleiter, *Op.cit.*, s.717.

⁵³¹ Huskey, *Presidential Power...*, s. 170.

⁵³² Edward Morgan Jones ve Petra Schleiter, "Government Change in President-Parliamentary Regimes 1994-2000," <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws17/MORGANJONES.pdf>, Giriş Tarihi : 13.04.2003, s. 23.

⁵³³ Remington, *Evolution...*, s. 517

Rusya Federasyonu'nun siyasal pratiğine bakıldığında, hukuki gelişim açısından yasa yapımında iyi bir performans sergilemenin de yeterli olmadığı dikkati çekmektedir; gerçekten yasama organı tarafından kabul edilerek yürürlüğe giren yasaların uygulanması noktasında, bu konuda sorumlu olan kamu görevlilerinin oldukça isteksiz davrandıkları göze çarpmaktadır. Bu bakımdan, fiili yürürlüğe sahip olabilmeleri için, yasaların hükümet veya ilgili bakanlar tarafından yapılacak düzenleyici işlemler yoluyla "somutlaştırılmaları" gerekirken; yasaların yetkili eller tarafından uygulanması ancak bir yasağı düzenleyen veya yorumlayan bu idari düzenleyici işlemlerin yapılmasından sonra gerçekleşebilmektedir. Bu durum, Sovyet döneminden kalan devlet alışkanlıklarından birisi olarak kabul edilmektedir.⁵³⁴ Konu, Yeltsin dönemi özelinde ele alındığında, yasaların; idari yargı sisteminin yeterince gelişmemiş olması, hukuk kültürünün eksikliği, bürokrasideki yaygın disiplinsizlik ve bakanların parlamento karşı sorumsuz olmaları gibi etkenler nedeni ile yürütme tarafından sağlıklı bir biçimde uygulanamadığı görülmektedir.⁵³⁵

Devlet başkanının başa çıkması gereken ve oligarşi, medya, yerel bölgeler şeklinde pratikte kendisini gösteren bir takım çıkar çevrelerinin varlığı da Rus Siyasal sisteminde başkanın devlet yönetiminde mutlak bir hakimiyete sahip olduğu şeklindeki genel kanının tersine işaret eden bir diğer özellik olarak öne çıkmaktadır.⁵³⁶ Günümüzde, Rusya bağlamında oligarşi, SSCB'nin dağılmasından sonra ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde devlete ait kaynakları ele geçiren, yeni oluşmuş zengin kesimdir. Aynı zamanda medyaya da egemen olan bu yeni oligarşik sınıf, 1996 yılı itibarı ile Rutland tarafından Rusya'yı gerçek anlamda yöneten grup olarak gösterilmektedir.⁵³⁷ Keza Peregudov da Rusya siyasal sistemini "oligarşik korporatizm" olarak

⁵³⁴ Huskey, *Presidential Power...*, s.179.

⁵³⁵ *Ibid.*, s.179.

⁵³⁶ Archie Brown, "Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power", *Post Soviet Affairs*, 17,1: 45-55, (2001) s.47.

⁵³⁷ Peter Rutland, "Putin's Path to Power", *Post Soviet Affairs* 16,4: 313-54, (2000). s.337.

adlandırmaktadır.⁵³⁸ Yine bu bağlamda Archie Brown da sistemi demokrasi, keyfilik, ve yolsuzluktan oluşan melez bir sistem olarak adlandırmaktadır.⁵³⁹

Putin dönemine gelindiğinde, gerek Dumayla olan ilişkilerin, gerekse devlet yönetimindeki anlayışın farklı bir boyuta girdiği ve devletin gücünün artırılması, yolsuzlukla mücadele ve hukuki reformların gerçekleştirilmesinin temel politikalar haline geldiği görülmektedir.⁵⁴⁰ Hukuki reformlar anlamında Putin, “Hukuk Diktatörlüğü” kavramını ortaya atarak, bunun kabul edilebilecek yegane diktatörlük olduğunu dile getirmiştir.⁵⁴¹ Putin bununla, bütünleşmiş ve istikrarlı bir hukuk sistemi yaratmak açısından; bir taraftan 1990’ların başından beri gerçekleştirilmeye çalışılan kodifikasyon işlemlerini tamamlayarak varolan yasal boşlukları ortadan kaldırmayı, diğer taraftan da hukukun herkes tarafından gözetilmesini sağlamak için idari yapı ve bürokraside yeniden yapılanmanın sağlanmasını hedeflemiştir.⁵⁴²

Putin’in Duma ile olan ilişkileri de Yeltsin dönemine göre oldukça büyük farklılıklar göstermektedir. Birlik Partisinin ve bağımsız milletvekillerinin Putin’e verdiği destek ve Komünist Partiyle yapılan ittifak, Dumanın başkanla uyum içerisinde çalışmasını sağlamış ve böylece Putin’in göreve gelmesinden itibaren yasama işlemleri hızlanmış, nitekim, ihtiyaç duyulan pek çok yasa da bu sayede başarılı bir biçimde ve süratle çıkartılabilmektedir.⁵⁴³

Tüm bunlara karşılık, Putin’in, yaptığı konuşmalarda aşırı pozitivist ve otoriter bir tavır sergilemesi ve özellikle de öne çıkardığı hukuk diktatörlüğü deyimi aslında oldukça düşündürücü bir manzarayı da beraberinde getirmektedir; Putin’in Dumaya hakim duruma gelmesi ile istediği kanunları çıkartabilmesi ve böylelikle bu anlayışın “Mevzuat Diktatörlüğüne” dönüşmesi büyük bir olasılık olarak öne çıkmaktadır. Gerçekten, SSCB’nin dağılmasından sonra ekonomik, sosyal ve hukuki anlamda tam bir

⁵³⁸ “S.P. Peregudov, *Korporativnyy Kapital v Rossiyskoy Politike* (Corporate Capital in Russian Politics), (Polis: Politicheskiye Issledovaniya, 4:72-81, 2000”, Brown, *Op.cit.*, s.46’deki alıntı.

⁵³⁹ Archie Brown, “Russia and Democratisation,” *Problems of Post Communism*, 46, 5: 3-13. (1999), s.10.

⁵⁴⁰ Sharlet, *Op.cit.*, s.200-205; Peter Reddaway, “Will Putin be Able to Consolidate Power?”, *Post Soviet Affairs* 17,1: 23- 44. (1999), s.27-31; Rutland, *Op.cit.*, 342-350.

⁵⁴¹ Sharlet, *Op.cit.*, s.204.

⁵⁴² *Ibid*, s. 203.

⁵⁴³ Bkz. yuk. s.109-110.

karmaşaya düşmüş olan Rusya'nın başına geçen Putin'in önceliklerinin ideal bir demokrasi değil; yolsuzlukla mücadele, gerek merkezi düzeyde gerek federal unsurlarla ilişkilerde yönetsel disiplinin kurumsallaştırılması, ulusal güvenliğin sağlanması ve uluslararası ilişkilerde ülkenin etkin konumunu pekiştirmek olduğu anlaşılmaktadır.

4.2.1.5.6. Başkanın Diğer Yetkileri

Rusya Federasyonu başkanının diğer yetkileri her devlet başkanının sahip olduğu bir takım törensel nitelikteki yetkilerini kapsamaktadır. Bunlar, yabancı ülke temsilcilerini kabul etmek(md.86/d), Rusya Federasyonu vatandaşlık konularını çözmek ve siyasal sığınma hakkı tanımak(md.89/a) devlet ödülleri dağıtmak, onur unvanları, yüksek askeri rütbeleri ve özel yüksek unvanları vermek(md. 89 /b) şeklindedir.

Bir çok devlet başkanın sahip olduğu üzere, Rusya Federasyonu devlet başkanı da özel af (pardon) yetkisine sahiptir. (md.89/c) Başkan, af yetkisini kullanırken başkanlık teşkilatına bağlı olan, Başkanlık Af Komisyonundan yararlanmaktadır.⁵⁴⁴ Yeltsin, 1999 yılına kadar af yetkisini çoğunlukla ölüm cezalarını affetmek veya hafifletmek için kullanmış; ancak, Anayasa Mahkemesinin 1999 yılında vermiş olduğu bir kararla yerel mahkemelerin ölüm cezasına hükmetmelerinin yasaklanması üzerine bu uygulama sona ermiştir. Yeltsin, bu karardan sonra 700 kişinin ölüm cezasını müebbet hapse çeviren bir kararname imzalamıştır.⁵⁴⁵

Rusya' da, af yetkisiyle ilgili en çok tartışma yaratan olay; Putin'in, Yeltsin'in istifasının ardından vekil başkan olarak göreve geldiği gün çıkarttığı bir af kararnamesidir. Bu kararname, eski başkan Yeltsin'in tüm görev süresini de kapsayacak bir biçimde, kendi görev süresinden önceki ve gelecekteki tüm başkanlara mutlak bir cezai dokunulmazlık sağlamaktadır.⁵⁴⁶ Yeltsin'le ilgili bir takım yolsuzluk iddiaları ve geçmişteki *Impeachment* girişimleri de dikkate alındığında, bu kararnamenin politik yanının çok ağır bastığı görülmektedir.

⁵⁴⁴Jody C. Baumgartner ve Mark H. Morris, "A Presidential Power Unbound: A Comparative Look at Presidential Pardon Power" *Politics & Policy* 29,2: 209-31, (June 2001), s.220.

⁵⁴⁵Bu işlemin nitelik olarak genel aştan hiç de farklı olmadığı ifade edilmektedir. (*Ibid*, s.222.)

⁵⁴⁶*Ibid*, s.222.

4.2.1.6. Başkanın Federal Unsurlarla Olan İlişkileri

Rusya Federasyonu'nda, federal otorite ile unsurlar arasındaki siyasi ve hukuki ilişkiler, görevde olan başkanın politikaları çerçevesinde şekillenmiştir. Federal yapı açısından bakıldığında üçüncü bölümde belirttiğimiz gibi Rusya'nın federal yapısı da bir geçiş dönemini ancak tamamlama aşamasındadır. Rusya Federasyonu'nda, başkanın siyasi yapılanmadaki rolü dikkate alındığında, federal yapının oluşma sürecinde de başkanın federal unsurlarla ilişkilerinin ayrı bir başlık altında incelenmesi gerekecektir.

4.2.1.6.1. Yeltsin Dönemi

Bugünkü Rusya Federasyonu'nun federal yapısının temellerinin 1993 Anayasasından önce oluştuğunu yukarıda belirtmiştik 1991'den, Putin'in 2000 yılında başkan olmasına kadar Rusya'nın federal yapısı Yeltsin başkanlığında şekillenmiştir. Bu dönem, Yeltsin ile yerel liderler arasındaki yetki pazarlığına sahne olmuştur. Bu dönemde merkez ile yerel iktidar ilişkilerini idare edecek yasal ve kurumsal altyapının oluşmasında ve federal hükümet ile unsurlar arasındaki ihtilafları çözümlemeye, "pazarlık" temel yöntem olarak kabul edilmiştir.⁵⁴⁷ Yeni Rus demokrasinin hukuki ve siyasi açıdan belirsiz ortamı; Yeltsin'in, -ekonomik, hukuki ve siyasi konularda olduğu gibi- federal yapıyı da keyfi bir şekilde oluşturmaya yol açmıştır. Rusya Federasyonu'nun asimetrik federal yapısının bir nedeni etnik ve tarihi gerçekliklerse diğer bir nedeni de Yeltsin'in kişiliği ve siyasi uygulamalarıdır. Özellikle iki taraflı federasyon anlaşmalarının Federal Meclis ve yerel meclislerin onayının alınmadan gerçekleştirildiği hatırlandığında konu daha da açıklığa kavuşmaktadır. Tabi bu noktada, bu tip anlaşmaların en çok, başkanlık seçim dönemlerinde yapıldığını da eklemek gerekmektedir. Yeltsin, kısa vadeli politikalarında yerel liderlerin desteğini almak için, bazı unsurlara ekonomik ve siyasi bir takım imtiyazlar sağlamış ve siyasi ve hukuki asimetrinin yanında Rusya Federasyonu ekonomik ve sosyal açıdan da asimetrik

⁵⁴⁷ Huskey, *Presidential Power...*, s.206.

bir yapıya bürünmüştür. Bu pazarlık döneminde dikkati çeken nokta, Çeçenistan dışında hiçbir unsurun Rusya'dan tamamen kopmak istememesidir. Başkanla unsurlar arasındaki pazarlığın temel özelliği; her bir unsurun başkandan kopartabildiği kadar siyasi ve ekonomik imtiyaz elde etmeye çalışması, ancak pazarlığı da fazla uzatmaması şeklindedir. Çeçenistan'la uzun ve sonuçsuz bir pazarlığın Başkanın Çeçenistan'a saldırması sonucunu doğurması, yerel liderlerin pazarlıklarını yaparken tedbirli davranmalarına neden olmuştur.⁵⁴⁸

Yeltsin, Başkanlık makamıyla unsurlar arasındaki ilişkileri düzenlemek ve başkanın, -böylece merkezi iktidarın- unsur yönetimleri üzerindeki denetimini sağlamak amacıyla 1991 yılında "Başkanlık Temsilcisi" kurumunu kurmuştur.⁵⁴⁹ Başkanlık Temsilcileri, başkan tarafından unsurlara atanan ve unsurların liderleriyle başkan arasındaki iletişimi sağlayan kişilerdi. Yetkileri, -tam olarak belirlenmemekle beraber- genel olarak yerel otoritelerin işine karışmadan onları gözetlemek, denetlemek ve başkanla yerel otoriteler arasında iletişim kurmak şeklindeydi.⁵⁵⁰ Ancak bu temsilciler, merkezi otoritenin federal unsurlar üzerindeki denetimini sağlamakta tam anlamıyla başarılı olamamışlardır. Başkanlık Temsilcilerinin yetkilerinin tam olarak belirlenmemesi, Başkanlık Temsilcilerinin yerel kurumlardaki bilgilere ulaşamaması, kurumun belirsizliğinin sonucunda yerel liderlerin bu temsilcilerle iletişim kurmayarak doğrudan Moskova yönetimiyle ilişki kurmaları bu başarısızlığın nedenleri olarak ileri sürülmektedir.⁵⁵¹ Bunun yanında başkanlık temsilcileri de gözlem ve denetleme sorumluluklarını unutmuş, yerel liderlerle uzlaşma yoluna gitmiş ve başkanın çıkarlarını

⁵⁴⁸ *Ibid*, s.207.

⁵⁴⁹ Matthew Hyde, "Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia," *Europe Asia Studies*. Vol. 53 No. 5: 719-43 (2001), s.721. Başkanlık Temsilciliği kurumunun oblastlar üzerinde merkezi kontrolü sağlamak amacıyla alınan en belirgin önlem olduğu ifade edilmektedir. ("Karen Stoner- Weiss. Local Heroes (Princeton: Princeton University Pres. 1997. s.73" Aktaran *Ibid*, s.721'deki alıntı. Başkanlık Temsilcileri 1993 Anayasasında da yer almaktadır.m83/i Aslında bu maddede federal unsurlardan bahsedilmemekte sadece "Başkan Başkanlık Tam Yetkili Temsilcilerini atar ve görevden alır" düzenlemesi yer almaktadır. Ancak başkan unsurlara temsilci atama uygulamasını bu maddeye dayanarak yapmıştır. (Butler *Op.cit.*, s.285.)

⁵⁵⁰ Butler, *Op.cit.*, s.285.

⁵⁵¹ Hyde, *Op.cit.*, s.721. Temsilcilerin yerel yönetimler nezdindeki güçsüz konumu yanında merkezi düzeyde de başkanlık politikalarının yürütülmesindeki rolleri belirsizdi. ("Irina Busygina The President Representatives: Problems of Establishing and Problems of Developing an Institution. (Russian Politics and Law Vol.35, No.1: 15-29 (1997), s.23" *Ibid*, s.722'deki alıntı.

gözetmemişlerdir.⁵⁵² Başkanın 1997 yılında çıkardığı bir kararname, Başkanlık Temsilcilerinin yetkilerini daha açık bir şekilde düzenlemiş ve yetkilerini arttırmıştır. Kararnameyle, Başkanlık Temsilcilerine; unsurlardaki federal hükümete ait büroların çalışmalarını, bu büroların başında bulunan kişilerden oluşan bir heyete başkanlık etmek suretiyle koordine etme görevi verilmiştir. Bunun yanında kararname, Başkanlık Temsilcilerini, federal görevlilerin unsur hükümetleri ve diğer unsur kuruluşlarıyla olan ilişkilerinde temsilci olarak belirtmiştir. Başkanlık Temsilcileri, ayrıca unsurlardaki ve yerel yönetimlerdeki her türlü kamu kuruluşundan sınırsız bilgi alma yetkisine de sahip olmuşlardır.⁵⁵³

Yeltsin döneminde başkanın unsurlarla ilişkilerindeki önemli yetkilerinden biri, unsurların yürütme organlarının başındaki kişileri görevden alma yetkisidir. Aslında anayasada böyle bir yetki yoktur. Ancak Yeltsin, uygulamada anayasal düzenlemelere aykırı işlemleri olan ve federal yasaları veya başkanlık kararnameleri uygulamayan yerel liderleri görevden almıştır.⁵⁵⁴

4.2.1.6.2. Putin Dönemi

Putin göreve geldiği zaman ülkenin hukuki istikrarını sağlama amaçları yanında devlet gücünü sağlamlaştırmak, federal unsurlarla ilişkileri düzenlemek ve merkezi otoriteyi güçlendirmek gibi amaçlar da yer almaktaydı.⁵⁵⁵ Yürütme alanında, tüm federal unsurlarda başkanlık politikalarının eksiksiz olarak uygulanması yanında, Putin döneminde federal düzende yapılan değişiklikler “ Hukuk Diktatörlüğü” politikasının federal unsurlara da teşmil edilerek federasyon sınırlarındaki yasal

Bunun yanında Temsilcilik kurumunun mali açıdan güçsüz olması da kurumun etkin olarak çalışmasını engelleyen başka bir unsur olarak ileri sürülmektedir. (A.G Trifonov ve B.V Mezhev “The Governor-Generalship in the Russian System of Territorial Administration.” **Russian Politics and Law** Vol.39 No.4: 76-88 (July-August 2001). s.85.)

⁵⁵² Sharlet, **Op.cit.**, s.210. Bu bağlamda bazı temsilciler, “Başkanın unsurlardaki temsilcisi değil unsurların başkanlıktaki temsilcilerine dönüşmüşlerdir.” (“Busygina, **Op.cit.**, s.25.” Hyde, **Op.cit.**, s.722’deki alıntı.)

⁵⁵³ Huskey, **Presidential Power...**, s.194. Ancak bu kararname de Başkanlık Temsilcisi kurumunun etkinliğinde yeterli bir gelişme sağlamamıştır. (Hyde, **Op.cit.**, s.722.)

⁵⁵⁴ Huskey, **Presidential Power...**, s.207. Yeltsin, unsurların seçimle gelen veya atanan liderlerini görevden alma yetkisini 1994 yılında çıkardığı bir kararnameden almaktaydı. (Hyde, **Op.cit.**, s.731.)

⁵⁵⁵ Sharlet, **Op.cit.**, s.199.

düzenlemelerin ve düzenleyici yürütme işlemlerinin federal normlara uygunluğunu sağlamayı da kapsamaktadır. Bu bağlamda yapılan federal değişikliklerle istikrarlı bir hukuk sistemi ve işleyen bir idari yapının oluşturulması amaçlanmıştır.⁵⁵⁶ Putin Aralık 1999 yılında yaptığı bir konuşmada merkezi hükümeti güçlendirmekle ilgili olarak şu sözleri söylemiştir.

Ruslar için güçlü devlet olgusu kurtulunması gerçeken bir anomali değildir. Aksine Rus milleti güçlü devleti düzenin korunması ve toplumsal değişimin gerçekleşmesi için gerekli görmektedir... Ben burada totaliter bir yönetimden bahsetmiyorum. Rusya'da güçlü devlet iktidarı demokratik, hukuka dayanan ve işleyen bir federal bir devlettir.⁵⁵⁷

Bu sözlerden, Putin'in politikasının en azından siyasal söylem olarak Rusya'nın federal yapısını üniter bir yapıya dönüştürmek olmadığı anlaşılmaktadır. Bu yargıya koşut olarak Putin, başka bir konuşmasında federal yapıda meydana gelen değişikliklerin Sovyet dönemindeki aşırı merkezîyetçi yapıya bir dönüş olmadığını da altını çizmektedir.⁵⁵⁸ Putin döneminde yapılan federal reformlar iki başlık altında incelenecektir:

4.2.1.6.2.1. Federal Bölgelerin Oluşturulması ve Başkanlık

Temsilcilerinin Statülerinin Yeniden Düzenlenmesi

Putin, 13 Mayıs 2000 tarihinde çıkardığı bir kararname ve daha sonra da bu kararnamede yaptığı bir değişiklikle federasyon unsurlarını 7 büyük bölge altında birleştirmiş ve her birinin başına kendi atadığı Tam Yetkili Temsilcileri getirmiştir.⁵⁵⁹ Bu düzenleme sayesinde, Başkanlık Temsilcilerinin sayısı yediye indirilerek, daha az sayıda temsilcinin daha çok sayıda federal unsurdan sorumlu olması sağlanmıştır. Ayrıca, yeni kararname ile Yeltsin döneminden farklı olarak Başkanlık Temsilcilerinin başkana doğrudan sorumlu olması esası getirilmiştir. Bu düzenleme, başkanla temsilciler arasındaki ilişkiyi güçlendirici ve temsilcileri yerel liderlerin etkilerinden

⁵⁵⁶ Ibid, s.205.

⁵⁵⁷ Stephen Hendelman, "Putin's Russia Can Putin Strengthen the State While Attacking Corrupt Officials? Shadows on the Wall: Putin's Law and Order Dilemma", http://www.law.nyu.edu/eecr/vol9num_onehalf/feature/shadows.html, Siteye Giriş Tarihi 01.04.2003

⁵⁵⁸ <http://www.cdi.org/russia/johnson/7067-4.cfm> Siteye Giriş Tarihi : 04.04.03

⁵⁵⁹ Sharlet, Op.cit., s.210.

kurtarıcı niteliktedir.⁵⁶⁰ Temel olarak bu temsilcilerin görevi; unsurların hükümetlerini, Anayasa tarafından kendilerine tanınan yetki alanlarına karışmadan, başkan adına koordine etmek ve denetlemekten ibarettir. Kararnamede belirtilen diğer yetkiler ise şu şekildedir:⁵⁶¹

1. Federal bölgelerdeki federal görevlilerin çalışmalarını denetlemek
2. Yetki alanları içindeki unsurlarda federal yasalara, başkanlık kararnamelerine, ve diğer merkezi düzenleyici işlemlere uyulup uyulmadığını denetlemek
3. Başkanın Federal Bölgedeki federal dairelere personel atamalarını koordine etmek
4. Unsurların hükümetlerinin ve diğer yerel yönetimlerin çalışmalarına katılmak
5. Unsurların veya yerel yönetimlerin idari işlemlerinden, federal normlara aykırı olduklarını düşündüklerinin yürürlükten kaldırması için başkana tavsiyede bulunmak
6. Vatandaşların şikayetlerini dinlemek ve ilgili federal veya yerel organlara iletmek

Federal unsurların yapılanmasıyla ilgili çıkarılan bu kararnamenin, ülkenin anayasal sisteminde önemli bir takım değişiklikler getirdiği ortadadır. Nitekim, anayasa değişikliği veya federal anayasal yasa ile yapılması gereken bu değişiklikle ilgili bir takım eleştiriler gelmiştir. Bu değişiklikleri izleyen bazı batılı gözlemciler yeni oluşturulan federal bölgeleri; eylemli bir anayasa değişikliği olarak veya benzer bir şekilde, Anayasaya tamamen aykırı bir yapılanma olarak değerlendirmişlerdir.⁵⁶² Putin ise, devlet yapısında yaptığı bu değişiklikleri anayasal düzeyde görmediğini, Anayasa ve sistem dahilinde hareket ettiğini, anayasanın kendisine verdiği yönetim ve düzenleme yetkisine dayanarak yaptığını ifade etmektedir.⁵⁶³ Tabii bu federal bölge Başkanlık Temsilcilerinin, uygulamada denetleme ve temsil gibi yetkileri aşarak birer bölge valisi haline gelip gelmeyecekleri de ayrı bir tartışma konusudur ki böyle bir durum gerçekleştiği takdirde Rusya'daki sistemin federal olup olmadığı tartışma konusu

⁵⁶⁰ Hyde, *Op.cit.*, s.723. Yeltsin'in 1997 kararnamesinde Başkanlık Temsilcileri'nin atanması ve görevden alınması Başkanlık Teşkilatı başkanının tavsiyesiyle olmaktadır. Yeni kararnamenin başkanlık temsilciler arasındaki ilişkiyi güçlendiren başka bir düzenlemesi Başkanlık Temsilcileri'nin Güvenlik Konseyi üyeleri olarak atanmasıdır. Hyde, *Op.cit.*, 723

⁵⁶¹ Sharlet *Op.cit.*, s.210-211. Volga Federal Bölgesi Temsilcisi Kriyenko:4 mart 2001 tarihinde yaptığı bir televizyon konuşmasında Federal Bölge Temsilcilerini "değişim görevlileri" olarak tanımlamış yapacakları işleri ise krizleri çözümlemek, ayrılıkçı güçleri engellemek, ve yerel ekonomik oligarşinin siyasi gücünü azaltmak olarak ifade etmiştir. (*Ibid*, s.213.)

⁵⁶² Sharlet, *Op.cit.*, s.208.

⁵⁶³ *Ibid*, s.208.

olacaktır. Öncelikle yeni kararnamenin Başkanlık Temsilcilerinin yetkilerini tam anlamıyla açıklığa kavuşturmadığı ileri sürülmektedir. Bu açıdan Putin'in kararnamesinin, Başkanlık Temsilcilerinin görev ve yetkilerini düzenleyen çerçeve bir düzenleme olduğu belirtilmektedir.⁵⁶⁴ Başkanlık Temsilcileri kurumunun statüsünün hala bir takım belirsizlikler taşıması, "bu kurumun amacının, federasyon unsurları ile federal hükümeti anayasaya uygun bir şekilde koordine etmek mi; yoksa temsilcilerin yetkilerinin git gide artarak Rusya'yı üniter bir yapıya dönüştürmek mi olduğu" sorusu akla gelmektedir. Bu konuda Trifonov ve Mezhev, Başkanlık Temsilcilerinin yetkileri ile ilgili olan yasal belirsizliğe rağmen (ya da bu yüzden) temsilcilerin yetkilerinin giderek artacağını ve yerel liderlerin işlemlerine doğrudan müdahale eden, "Başkanlık Komiserlerine", başka bir deyişle; merkezin emirlerini yerel düzlemde uygulayan tam yetkili bölge valilerine dönüşebileceklerine dikkat çekmektedirler.⁵⁶⁵ Öte yandan, Mayıs kararnamesinin; Rusya'nın federal ilişkilerini iki taraflı anlaşmalarla örülmüş mozaik bir yapıdan, anayasal federalizme dayanan bütünleşmiş bir yapıya dönüştürmek için atılan ilk adım olarak nitelendirilmesi ise tartışmanın bir başka yönüdür.⁵⁶⁶ Bu noktada ise kararnamedeki bazı belirsizliklerin, bu sefer Başkanlık Temsilcilerinin etkin olarak çalışmalarını olumsuz etkileyeceği ileri sürülmektedir. Aslında Mayıs kararnamesindeki bu bir takım belirsizliklerle ilgili tartışmalar; Başkanlık Temsilcilerinin, Rusya'nın asimetrik federal yapısını; işleyen, istikrarlı ve anayasaya uygun bir federalizme dönüştürebilme yetisine sahip olup olmadığından, ülkeyi aşırı merkeziyetçi bir yapıya dönüştürebileceğine kadar uzanan bir düzlemde süregelmektedir. Biz bu tartışmayla ilgili olarak Rusya'nın merkeziyetçi geleneğini dikkate alarak, yeni oluşan yapılanmanın Rusya'daki merkeziyetçi yapıyı oldukça güçlendireceğini, ancak Rusya'nın tarihi ve coğrafi gerçeklikleri dikkate alındığında ülkenin federal devlet biçimini terk etmesini oldukça uzak bir ihtimal olarak görmekteyiz. Bu tartışmaların sonunda, Mayıs kararnamesinden sonra ülkenin federal yapısında meydana gelen bir takım uygulamaları örnekseyebiliriz : Daha Federal Bölge Başkanlık Temsilcileri görevlerine başlamadan içişleri, maliye bakanlığı ve Emekli Sandığı (State Pension Fund), federal birimlerdeki şubelerinden, Moskova'ya doğrudan rapor vermeleri

⁵⁶⁴ Hyde, *Op.cit.*, s.724. Bu durum başkanın istediği gibi temsilcilerin yetkilerini arttırabileceği anlamına da gelmektedir

⁵⁶⁵ Trifonov ve Bezhev, *Op.cit.*, s.87.

⁵⁶⁶ Sharlet *Op.cit.*, s.211.

yolunda emirler verdiler. Bunun yanında, Federal organların bir çoğu kendi alanlarında federal norm ve kararlara uygunluğu denetlemek için daireler kurdular (örnek: İç işleri bakanlığı vergi polisi, adalet bakanlığı Federal Denetleme Bürosu (federal auditing agency)). Dışişleri bakanlığı, Putin'in 2000 yılında unsurların uluslararası anlaşma yapmalarını yasaklayan kararnamesi uyarınca, unsurların uluslararası anlaşma yapıp yapmadıklarını denetlemeye koyuldu. Federal Bölge Temsilcileri, yetkili oldukları federal bölgelerde uygun gördükleri bir şehirde merkez büroları kurdu. Federal birimlerin işlemlerini denetlemek için de yetkililer ayrıca kendi bölge idari yapılarını oluşturdular.

Federal Bölge Temsilcilerinin temel görevi, unsurların federal normlara aykırı işlemlerini gidererek istikrarlı bir hukuk alanı oluşturmaktır.⁵⁶⁷ Federal Bölge Temsilcilerinin görevlerine başladıklarında karşılaştıkları sahne ise, yerel yasama işlemlerinin bir çoğunun federal normlara aykırılık teşkil ettiğiydi. Bunun için Federal hükümetle unsurlar arasındaki kanunlar ihtilafını sona erdirmek ve yasama alanında unsurların yasalarını standartlaştırmak adına bir takım önlemler alındı. Yasaların standardizasyonu için federal bölge başkanlık temsilcilerinin gözetimi altında her federal bölgede çalışmalar başlatıldı.⁵⁶⁸

4.2.1.6.2.2. Federal Müdahale (Federal Intervention)

Federal müdahale kavramı, merkezi yürütme kuvvetinin, yani başkanın, unsurların federal normlara aykırı eylem ve işlemlerini engellemeye yönelik aldığı önlemler için kullanılmaktadır.⁵⁶⁹ Bu kavram, Putin döneminde yapılan bazı yasal değişiklikler sonucu ortaya çıksa da gerek anayasadan gerekse Yeltsin'in çıkardığı bir takım kararnamelerden, başkanın federal unsurlara karşı bir takım yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu yetkilerden ilk akla geleni, başkanının unsurların federal normlara ve yargı kararlarına aykırı düzenleyici işlemlerini iptal etme yetkisidir. Yeltsin, unsurların yürütme organlarının liderlerinin, federal normlara aykırı olarak

⁵⁶⁷ *Ibid*, s.214. Bazı Federal Bölge Başkanlık Temsilcileri cumhuriyetlik statüsünün kaldırılmasını istemişlerdir (*Ibid*, s.214.)

⁵⁶⁸ *Ibid*, s.224.

⁵⁶⁹ Hyde, *Op.cit.*, s.732.

çıkardıkları düzenleyici işlemlerini yürürlüklerini durdurabilmekteydi. Başkanın bu yetkisi Anayasaya dayanmaktadır; Anayasanın 85/2 maddesine göre, Rusya Federasyonu devlet başkanının, unsurların yürütme organlarının federal normlara, uluslararası anlaşmalara ve temel hak ve özgürlüklere aykırı olan düzenleyici işlemlerini görevli mahkemede dava konusu yapmak suretiyle çözeceği ifade edilmektedir. Bu düzenleme gereğince Yeltsin, unsurların yürütme organlarının düzenleyici işlemlerinden bahsi geçen normlara aykırı gördüklerinin yürürlüklerini durdurarak, görevli mahkemeye havale etmiştir.⁵⁷⁰ Ancak Yeltsin'in bu yetkisini pek de düzenli ve etkin olarak kullanamadığını da belirtmek gerekmektedir. Putin'in göreve geldikten sonra yaptığı ilk işlerden birisi; unsurların bir dizi düzenleyici işlemlerini yürürlükten kaldırmak olmuştur.⁵⁷¹ Yeltsin döneminde unsurların yürütme organlarının başındaki kişilerin başkan tarafından görevlerinden alınabildiği yukarıda belirtilmişti. Ancak, başkanın unsur liderlerini görevden alma yetkisini düzenleyecek yasal bir düzenleme yoktu. Yeltsin'e bu yetkiyi veren 1994 tarihli kararnameden sonra, 1996 yılında da daha ayrıntılı bir kararname çıkarılmış, ancak bu konu tam anlamıyla çözüme ulaşamamıştır.⁵⁷²

Başkanın unsur liderlerini görevden alma yetkisi, ayrıntılı olarak Putin döneminde düzenlenmiştir. 1999 tarihli "Rusya Federasyonu Unsurlarının Yasama ve Yürütme Organlarının Düzenlenmesine İlişkin" federal yasaya eklenen bir takım değişikliklerle, başkanın unsur liderlerini görevden alma şart ve usulleri ayrıntılı olarak düzenlenmiş ve bunun yanında başkana dolaylı olarak unsurların yasama organlarını feshetme yetkisi de verilmiştir. Bu düzenlemeler Rusya'da Merkez ve unsur ilişkilerinde "Federal Müdahale" kurumunu oluşturmaktadır.⁵⁷³

⁵⁷⁰ Butler, *Op.cit.*, s.286. Bu düzenlemeden başkanın ilgili işlemi sadece yürürlükten kaldırarak ilgili mahkemeye havale etme yetkisi olduğu buna karşın mahkeme kararı olmaksızın iptal yetkisinin olmadığı görülmektedir.

⁵⁷¹ Sharlet *Op.cit.*, s.224.

⁵⁷² Hyde, *Op.cit.*, s.731.

⁵⁷³ *Ibid*, s.732. İlgili yasa değişikliklerinin İngilizce Çevirisi için bkz. (<http://kazanfed.ru/en/docum/fzakon/2/> Siteye Giriş Tarihi 10.04.2003)

4.2.1.6.2.2.1. Unsurların Yasama Organlarının Feshedilmesi

Bir unsurun yasama organının çıkardığı bir yasa veya diğer bir düzenleyici işlemin, Anayasa, Federal Anayasal Yasa veya Federal Yasalara aykırı olduğu, uygun bir mahkeme tarafından tespit edilirse, yasama organı altı ay veya bazı koşullarda mahkemenin tespit edeceği bir süre sonunda, ilgili yasama işlemini iptal etmek zorundadır. Eğer unsur yasama organı, ilgili yasama işlemini mahkeme kararında belirtilen süre içinde iptal etmezse; başkan, unsur yasama organını, çıkaracağı bir kararname ile mahkeme kararını üç ay içinde yerine getirmesi konusunda uyarır. Üç aylık sürenin sonunda unsur yasama organı istenileni yerine getirmezse, başkan, ilgili yasama organının feshedilmesine ilişkin yasa tasarısını Dumaya sunar. Duma ilgili yasa tasarısını iki ay içinde görüşmek zorundadır. İlgili unsurun yasama organı, feshe ilişkin yasanın yürürlüğe girdiği anda feshedilmiş sayılır. Başkanın uyarı kararnamesi çıkarması veya feshe ilişkin yasa tasarısını Dumaya sunması, ilgili mahkeme kararı tarihinden itibaren bir yıllık süreyi geçemez.

4.2.1.6.2.2.2. Unsurların Yürütme Organlarının Başındaki Kişilerin Görevden Alınması

Başkanın, unsurların yürütme organlarının başındaki kişileri görevden alması üç şekilde söz konusu olur. Birinci durumda, unsurun yürütme organı liderinin çıkardığı bir düzenleyici işlemin, Anayasa, Federal Anayasal Yasa ve Federal yasalara aykırılık teşkil ettiği uygun bir mahkeme tarafından tespit edilmişse, ilgili lider yasal düzenlemesini iki ay içinde mahkeme kararına uygun olarak değiştirmek zorundadır. İkinci durum ise mahkeme kararı olmaksızın başkanın unsur liderinin veya unsurdaki idari kuruluşun düzenleyici işlemini yürürlüğünü durdurması halinde söz konusudur Bu durumda, unsur lideri yapmış olduğu düzenleyici işlemi, başkanın isteği doğrultusunda ve başkanın konuyu düzenleyen kararnamesinin çıkış tarihinden en geç iki ay içinde değiştirmek zorundadır. Eğer unsur lideri yapmış olduğu düzenleyici işlemin başkan tarafından yürürlükten kaldırılmasını yasalara aykırı olduğunu düşünüyorsa aynı süre içinde uygun bir mahkemeye başvurabilir. İşte Bu iki durumda, unsur yürütme organı lideri, düzenleyici işlemini iki aylık veya mahkemenin belirlediği farklı bir süre içinde

mahkeme kararı veya başkanlık kararnamesi doğrultusunda değıştirmezse, başkan unsur liderine bir ay içinde kararlara uyması için uyarıda bulunan bir kararname yayımlar. Bir aylık sürenin sonunda unsur lideri istenileni yapmamışsa başkan, unsur liderini görevden alır. Başkanın, liderin görevden alınmasına ilişkin kararnamesi, çıkarıldıktan on gün sonra yürürlüğe girer. Unsur lideri bu kararnameye karşı, yürürlüğe girmesine kadar olan on günlük süre içinde Yüksek Mahkemeye karşı itirazda bulunabilir. Yüksek mahkeme kararını on gün içinde vermek zorundadır.

Başkana unsur liderlerini görevden alma yetkisini veren üçüncü durum, bir unsur liderinin çok ağır ve ciddi bir suçtan dolayı takibat altında olması halidir. Bu durumda başkan, başsavcının önerisi üzerine lideri görevden alabilir.

Başkanın her hangi bir şekilde unsur liderlerini görevden alması halinde, eğer ilgili unsurun anayasa veya beratında bir düzenleme yoksa, unsurun yürütme organının başına başkan geçici olarak bir kişiyi atar.

4.2.2. Hükümet

4.2.2.1. Yapısı

Hükümet; başbakan, başbakan yardımcıları ve federal bakanlıklardan oluşan, kolejyal yapıda bir yürütme organı olarak tanımlanabilir.⁵⁷⁴ Ayrıca, hükümet bünyesinde federal bakanlıklar dışında devlet komiteleri, federal komisyonlar, federal hizmetler, daireler(Agencies) ve müfettişlikler adı altında farklı birimler de yer almaktadır.⁵⁷⁵

Hükümetin, kendi işlerini düzenlemek amacıyla bir Presidyum oluşturma yetkisi bulunmaktadır. Bununla beraber, Presidyumda alınan kararlar, genel hükümet toplantılarında alınan kararlara aykırı olamayacağı gibi hükümet tarafından iptal edilebilmeleri de mümkündür.⁵⁷⁶ Başkan tarafından atanan ve Duma tarafından onaylanan başbakan; “başbakan yardımcılıklarına ve federal bakanlıklara” atanmak

⁵⁷⁴ Butler, *Op.cit.*, s.320.

⁵⁷⁵ Huskey, *Presidential Power...*, s.113, tablo 4/1.

⁵⁷⁶ Butler, *Op.cit.*, s.323.

üzere adaylarını başkana sunar. Başkanın bu adaylar arasından seçtiği kimselerle hükümet oluşturulur. Aynı yöntem her bir bakanın görevden alınması için de geçerlidir.⁵⁷⁷ Başbakanın istifası halinde, bütün hükümetin istifa etmiş sayılacağı da bir diğer düzenlemedir.⁵⁷⁸ Rusya'daki hükümet sisteminin, hükümet üyelerine ilişkin özellikleri dikkati çekmektedir. Bunların başında, kuvvetler ayrılığının güvence altına alınmasına yönelik düzenlemeler göze çarpmaktadır. Buna göre; hükümet üyelerinin Federal Meclis veya unsur meclislerinde milletvekili olmaları yasaktır.⁵⁷⁹

Huskey, hükümetin karmaşık, son derece bürokratik ve parçalanmış bir yapıya sahip olduğuna dikkati çekmektedir; batıdaki kabinelerin aksine, her bakanlık kendi kurumsal çıkarlarını gözetmekte ve oldukça başına buyruk çalışmakta; yine, kollektif sorumluluğun da bulunmadığı göze çarpmaktadır. Bu özelliklerin sonucunda; Rus hükümeti, her bakanlığın veya diğer birimlerin, kendi kurumsal çıkarları doğrultusunda çalıştığı “hantal bir bakanlar koalisyonu” görünümü sergilemekte ve bu durum “Bakanlar Feodalizmi” olarak nitelendirilmektedir; hükümet bünyesinde “ideolojik” ve “pragmatik” bir bütünlük olmaması, her bakanlığın kendi yetki alanındaki mutlak üstünlüğüne neden olmaktadır. Bu durumun sonucunda, hükümetlerin belirli bir program etrafında bütünleşemedikleri ve kollektif bir kadro halinde değil de başkanın siyasi kişiliklerle yaptığı birebir pazarlıklar sonucu oluştukları görülmektedir.⁵⁸⁰

4.2.2.2. Yetkileri

Rus Anayasasının 114. maddesinde hükümetin görevleri; Federal bütçeyi hazırlayarak Dumaya sunmak ve uygulanmasını sağlamak; bütçe uygulanmasıyla ilgili Dumaya raporlar sunmak, mali, kredi ve para politikalarının uygulanmasını sağlamak; Rusya Federasyonu'nun kültür, bilim eğitim, sağlık sosyal güvenlik ve ekolojik alanlardaki devlet politikalarının uyum içinde uygulanmasını sağlamak, Federal malvarlığının yönetilmesini sağlamak, Rusya'nın devlet güvenliğinin sağlanması ve dış

⁵⁷⁷ Ibid, s.321.

⁵⁷⁸ Butler. Op.cit., s.321.

⁵⁷⁹ Huskey, *Presidential Power...*, s.102.

⁵⁸⁰ Huskey, *Presidential Power...*, s.103. Bu konuda siyasi partiler zayıf yapısını ve de hükümetin yapısında Dumadaki siyasi partilerin sandalyeleri oranında temsil edilmediklerini de hatırlamak gerekir.

politikasının yürütülmesini sağlamak, hukukun, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin sağlanması, kamu düzeninin, mülkiyetin korunması ve suçların önlenmesi ile ilgili tedbirleri almak, Anayasa, federal yasalar ve Başkanın kararnameleri ile kendisine verilen diğer görevleri yapmak şeklinde sayılmıştır. Ayrıca, diğer bir çok devlet organı gibi hükümetin de Dumaya yasa tasarısı sunma yetkisi vardır.(md. 104/1) Vergi koyma ve kaldırma, vergi muafiyeti, devlet tahvilleri çıkarma, devletin mali yükümlülüklerinde değişiklik yapma ve federal bütçeden yapılacak harcamalarla ilgili diğer yasa tasarıları Dumaya sunulurken, mutlaka hükümetin görüşünün alınması veya bu tasarıların hükümet tarafından sunulması gerekmektedir.(md 104/3)

Gerçekte, bu düzenlemeler hükümetin yetkilerini açıkça belirtmemektedir. Yine bu hükümlerin, hükümetin “yetkileri” olarak mı yoksa “görevleri” anlamında mı düzenlendiği de açık değildir.⁵⁸¹

4.2.2.3. Başkanın Başbakan İle İlişkileri

Sakwa, Rus Hükümetini başkanın çizdiği sınırlar çerçevesinde hareket eden “özerk bir siyasal otorite” şeklinde tanımlamaktadır.⁵⁸²

Bilindiği gibi yarı başkanlık sisteminin kendine özgü belli başlı kriz nedeni; başkan ile başbakan arasında oluşabilecek bunalımdır. Fransa’da, bu sorun kohabitasyon dönemlerinde başkanın işlerini başbakana bırakarak kendi anayasal yetki sınırlarına çekilmesi ile halledilirken, Rusya’da tam aksine başbakanın parlamentoya karşı olan bağımlılığının azaltılarak, başbakana olan bağımlılığının arttırılması yoluyla çözümlenmiştir. Nitekim, uygulamada başbakan parlamentonun değil, başkanın adamı olmuş ve bu durum, yarı başkanlık sisteminin temel özelliklerinden olan iki başlı yürütmenin zayıflamasına neden olmuştur.⁵⁸³

Anayasaya göre, hükümet her ne kadar başkana doğrudan bağlı bir organ gibi kabul edilmese de siyasi sistem içinde başkanın altında bir kurum olduğu görülmektedir.

⁵⁸¹ Butler, *Op.cit.*, s.322.

⁵⁸² Sakwa, *Op.cit.*, s.152.

⁵⁸³ Huskey, *Presidential Power...*, s.99.

Başkan, hükümetin ve diğer devlet organlarının uyumlu bir şekilde çalışmaları için önlemler alabilmekte ve istediği zaman hükümet toplantılarına katılabilmektedir. Öte yandan “Güç Bakanlıkları” (Power Ministries) şeklinde adlandırılan güvenlik, savunma, içişleri, dışişleri bakanlıkları doğrudan doğruya başkana bağlı olup, hükümetin bu bakanlıklar üzerinde hiçbir etkinliği bulunmamaktadır.⁵⁸⁴

Anayasaya göre, başbakan istifasını Dumaya değil, başkana sunmaktadır. Daha da önemlisi, hükümetin yeni seçilmiş olan bir başkana istifasını sunmak zorunda olmasıdır.(md.116) Buna karşılık, hükümetin Duma seçimleri yenilenince düşmesi ise söz konusu değildir. Başkan ayrıca, hükümetin yapısını istediği gibi değiştirebilme ve bakanlıkların sayılarını arttırıp azaltabilme yetkisine de sahiptir.(md.112/1)

Başkanla hükümet arasındaki yetki paylaşımına bakıldığında ise ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır: Hükümetin yetkileri anayasada belirtilmiş olmasına rağmen diğer anayasal düzenlemeler ele alındığında başkan ile hükümet arasında keskin çizgileri olan bir yetki paylaşımının olmadığı görülmektedir. Örneğin Anayasa md.115/3’e göre, Başkan, Anayasaya, yasalara, ve Başkanlık kararnamelerine aykırı gördüğü her türlü hükümet kararlarını iptal edebilmektedir. Bu düzenleme sonucunda; başkanla hükümet arasında oluşturulan yetki paylaşımı da anlamsız kalmaktadır. Dahası, başkanın hükümetin her türlü kararlarını yasalara ve kendi çıkardığı kararnamelere uygunluğunun denetlenmesini kolaylıkla *a priori* bir denetim yetkisi olarak yorumlandığını da belirtmek gerekmektedir. 1998 yılına kadar konu ve nitelik sınırlaması olmaksızın bütün hükümet kararları başkan veya başkanlık teşkilatındaki ilgili birimin denetiminden geçmeden çıkmamıştır.⁵⁸⁵ Bu uygulamadan ancak Başkan Yeltsin tarafından Mayıs 1998’de çıkarılan bir kararname ile vazgeçilmiştir.⁵⁸⁶

Tüm bunlara ek olarak hükümetin oluşma biçimi Dumanın siyasi eğilimlerini yansıtmadığı için, Rus siyasal sisteminde “kohabitasyon” durumunun oluşma ihtimali de yoktur. Hükümetin oluşma aşamasında fesih, bakanları istediği gibi seçme ve görevden alma, başbakanı görevden alma gibi yetkilere sahip olduğu düşünüldüğünde, başkanın, sözünden çıkmayacak adamları hükümete aldığını ileri sürmek hiç de yanlış

⁵⁸⁴ Butler, *Op.cit.*, s.324.

⁵⁸⁵ Huskey, *Presidential Power...*, s.99-100.

⁵⁸⁶ Jensen, *Op.cit.*

olmayacaktır. Bu yüzden başkanın az yukarda belirtilen yetkileri olmasaydı bile hükümetin, başkanın sözünden çıkmayacağı düşünülmelidir.

Burada, Dumanın güvensizlik oyu ve/veya başbakanın istifa etmiş olmamasına rağmen başkanın kendi isteğiyle başbakanı görevden alma yetkisinin olup olmadığını ele almak gerekir. Bu konuda, başkanın başbakanı hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın görevden alabileceği literatürde oy birliğiyle kabul edilmekte, nitekim siyasal gerçeklik de bu savı doğrulamaktadır: Yeltsin, özellikle 1998-1999 arasındaki dönemde bir çok defalar başbakanları bu şekilde görevden almıştır. Ne var ki, Anayasada başkanın başbakanı bu şekilde görevden alabilmesine dair açık bir düzenleme yoktur. Her ne kadar başkanın, başbakanın istifasını karara bağlayacağını düzenleyen Anayasanın 83/c maddesinin başkanın bu yetkisine dayanak olabileceği düşünülebilse de⁵⁸⁷ bu düzenlemenin, başkana sadece hükümetin istifasını karara bağlama yetkisini verdiği açıktır. Dahası, 1998 yılında yürürlüğe giren Hükümet Yasasındaki; başkanın başbakanı sadece istifa etmesi veya görevlerini yapamaması durumunda görevden alabileceğine dair düzenlemeden; başkanın kendi inisiyatifiyle, siyasi veya diğer kişisel nedenlerden ötürü görevdeki bir başbakanı görevden alamayacağı anlaşılmaktadır. Bu düzenlemelerden, Rus başkanının, başbakanı görevden alma yetkisinin yasal bir dayanağı olduğunu söyleyebilmek zordur. O zaman akla Fransız başkanının kohabitasyon dönemleri dışında başbakanı *de facto* görevden alma yetkisi gelmektedir. Başkan ile başbakanın aynı partiden olması durumunda, başkanın görevde kalmasını istemediği bir başbakandan istifa etmesini istemesi yeterli olacak ve başbakan da büyük bir olasılıkla buna itiraz etmeyecektir. Hatta bu konuda De Gaulle, daha da ileri giderek, başbakan olarak atadığı kimselerden görevlerine başlamadan önce tarih kısmı boş olan istifa dilekçeleri istemiştir.⁵⁸⁸ Rusya başkanının başbakanı görevden alma yetkisini de bu çerçevede düşünmek gerekir. Fakat hemen eklemek gerekir ki Rusya'daki durum Fransa'daki gibi konjonktürel değildir. Başkanın başbakanı görevden alma yetkisi, anayasada belirtilmese bile kabul edilmiş bir yetki olarak hukuki bir nitelik taşımakta; neredeyse bir teamül oluşturmaktadır. Somut olaylarda, başbakanların görevden alınmasında Dumanın ve başbakanların bu duruma itiraz etmemesi bu kanıyı

⁵⁸⁷ Jones ve Schleiter, *Op.cit.*, s.9.

⁵⁸⁸ Andrew Knapp ve Vincent Wright, *The Government and Politics of France* (Dördüncü baskı. London: Routledge, Taylor&Francis Group, 2001), s.102.

desteklemektedir. Aslında başkanın bu yetkisi, sistem içindeki üstünlüğün nedenlerini açıklayan ortak bileşenlerle kolaylıkla açıklanabilir. Başka bir deyişle başkana bu yetkiyi veren konuyla ilgili olan, ancak belirsiz anayasal yetkiler ile Dumanın başkan karşısındaki durumu, parti yapılanması, hükümetin kuruluşunda kişisel ilişkilerin ön planda olması ve otoriter siyasal kültür gibi etkenlerin bir araya gelmesi sonucunda, Rus Siyasi yaşamında başkanın başbakanı görevden alma yetkisinin bulunduğu kabul edilmektedir.⁵⁸⁹

Başkanın Hükümet karşısındaki üstün konumuyla ilgili genel önermeye sadık kalmakla birlikte, siyasi yaşamdaki bir takım gelişmelerin bu hususa bir çekince getirdiğini de eklemek gerekmektedir. Huskey, başbakanın ve Hükümetin her zaman başkanın sadık hizmetkarları olmadıklarını belirtmektedir. Örneğin 1994 yılında Başkanın hükümete verdiği 296 emrin sadece 100 tanesi tam olarak yerine getirilmiştir.⁵⁹⁰ Hükümet ile başkan arasında zaman içinde oluşan bir takım ihtilafların nedeni, aslında hükümetin geniş ve disiplinsiz bir yapıda olmasıyla açıklanmaktadır. Her ne kadar, Anayasada başkan devletin başı, hükümet ise yürütme organı olarak tanımlansa da Anayasanın oluşturduğu genel sistematik içerisinde, yürütme yetkisinin her iki kuruma da verilmiş olması, bu ihtilafı açıklayan başka bir özelliktir. Ayrıca, hükümeti aratmayacak kadar büyük bir başkanlık teşkilatının bulunması da bu konuyla ilgili ayrı bir etkidir. Başkanlık teşkilatında bakanlıkların yetki alanlarında kurulan dairelerin varlığı ve bunların ihtilafa düşmesi ise başkan ile başbakan arasında meydana gelen anlaşmazlıkların en önemli nedenlerinden birisi olarak gösterilmektedir.⁵⁹¹

Sonuç itibarıyla başkan, başbakana göre hem anayasal yetkiler hem de siyasal uygulamalar açısından üstün durumdadır. 1993'ten beri başkan hükümet ilişkisine bakıldığında, yürütmeye tamamen başkanın hakim olduğu görülmektedir. Başkanın, hükümetin kararlarını denetleme yetkisi de düşünüldüğünde, hükümetin uygulamada başkandan bağımsız bir yetki alanının olmadığı görülmektedir. Başkan ile hükümet

⁵⁸⁹ Hemen eklemek gerekir ki: bir başbakanın başkanın kendisini görevden alma yetkisinin olmadığından bahisle başbakanlık makamını terk etmeyi reddetmesi halinde başkanın, başbakanı görevden alma hususunda ısrar etmek için hiçbir hukuki dayanağı bulunmamaktadır.

⁵⁹⁰ Huskey, *Presidential Power...*, s.100.

⁵⁹¹ Jensen, *Op.cit.*

arasında meydana gelen ihtilaflar ise Fransa örneğindeki kohabitasyon hallerinde görüldüğü gibi, farklı siyasi eğilimleri olan başkan ve parlamento arasındaki çatışmadan ileri gelmemektedir. Asıl sorun, az yukarda değinildiği gibi, hükümetin ve başkanlık teşkilatının aşırı büyük ve karmaşık bir yapıda olması; oluşmalarında siyasi eğilimlerden çok, kişisel ilişkilerin ön planda olması ve bu nedenlerden ötürü idari disiplininin bir türlü sağlanamamasıdır.

SONUÇ

SSCB'nin dağılması ve Doğu Bloku'nun çökmesinden sonra, bu alan içerisinde yer alan ülkelerin önünde, biri ekonomik diğeri ise siyasal düzlemde olmak üzere, başarılması gereken iki önemli ve temel görev bulunmaktaydı: Piyasa ekonomisine geçiş ve demokratik bir rejim kurmak.

Bu açıdan, bu yeni ülkeler “deniz üzerinde gemi inşa etmek” kadar zor ve karmaşık bir hedefle karşı karşıyaydılar. Diğer Doğu Avrupa ülkelerinin etnik olarak görece daha homojen yapıları ve geçmişten gelen demokrasi deneyimlerine sahip olmayan Rusya, bu dönüşüm sürecinde çok daha fazla alanda başarı kaydetmek durumundaydı. XX. Yüzyılın başında Osmanlı İmparatorluğu ve Avusturya-Macaristan gibi imparatorlukların dağılarak, demokratik ulus-devletlerin ortaya çıktığı dönemde Rus İmparatorluğu, bu süreci Çarlıktan Sosyalist yönetime geçerek tamamlıyor; böylece, totaliter bir yönetimden bir diğerine geçilmesi büyük Rus İmparatorluğunun dağılmasını XX. Yüzyılın sonuna kadar sürecek bir dönem için geciktiriyordu. Her ulusun kendi ekonomik, toplumsal ve siyasal gelişimi gibi Rusya da bu gelişimi bugüne kadar sağlayarak olumlu ve olumsuz tarafları ile kendine özgü bir devlet yapısı oluşturmuştur.

Büyük Petro'dan SSCB'nin dağılmasına kadar gerçekleştirilen sanayileşme ve toplum mühendisliği biçiminde yapılan toplumsal eğitim ve siyasal yapılanma; bir taraftan ülkeyi dünya siyasetinde etkin ve güçlü bir konuma getirirken, diğer taraftan demokratik, ekonomik ve toplumsal istikrarsızlıkların bir türlü dinmek bilmediği bir ülkeye dönüştürmüştür. Rusya, bu mirası ile; Putin'in deyimi ile “fakir insanlardan oluşan güçlü bir devlete” dönüşmüştür.

Doğu Bloku'nun çökmesi ile birlikte Doğu Avrupa ülkeleri siyasi hayatlarında beyaz birer sayfa açarlarken; Rusya, SSCB'nin kurumlarını ve belli ölçüde de siyasi geleneklerini miras almıştır. Bu durum, bir taraftan Rusya'nın dünya siyasetindeki tarihi konumunu muhafaza etmesini sağlarken, diğer taraftan gecikmiş uluslaşma ve demokratik ve ekonomik dönüşümünün gerçekleştirilmesi sürecinde, ülke içi bir takım

çatışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda, Yeltsin'in Ekim darbesini gerçekleştirmesi de bu koşulların ışığında ele alınmalıdır. Yeltsin'in parlamentoya karşı elde ettiği zaferin sonucu olarak ortaya çıkan 1993 Anayasası, doğal olarak başkanın yetkilerini arttırıcı düzenlemeler içermektedir.

Anayasaya göre yasama organı, Federal Meclistir. Federal Meclis, yasa yapımında tek yetkili organ olarak kabul edilmekte ve Anayasa Rus Hükümet sisteminin kuvvetler ayrığına dayalı bir sistem olduğunun altını çizmektedir.

Federal Meclis, federal devlet biçimine uygun olarak çift meclisli bir yapıya sahiptir. Federal Meclisin Bunlardan üst meclis olarak adlandırılan Federasyon Konseyi, federal unsurların temsili amacını taşımakta olup; Rusya Federasyonu unsurlarının sınır değişikliklerini ve başkanın sıkıyönetim kararlarını onaylamak, başkanlık seçimi için çağrıda bulunmak ve başta yüksek mahkeme yargıçları olmak üzere bazı önemli kamu görevlilerini atamak gibi yetkilere sahiptir. Alt meclis olarak adlandırılan Devlet Duması ise daha çok parlamento niteliğini taşıyan, üyeleri ülke çapında yapılan genel seçimlerle iş başına gelen bir yasama organı durumundadır. Başkanın atadığı hükümeti onaylamak ve gensoru ile düşürmekten ibaret olan “denetleme”, göze çarpan en önemli yetkisidir.

Her ne kadar Federal Meclis bünyesindeki bu iki meclis, alt ve üst olarak adlandırılmaktaysalar da aralarında hiyerarşik bir ilişki bulunmadığını belirtmek gerekir. Bunun yanı sıra, meclisler birbirlerinden ve diğer devlet organlarından özerk bir yapıya sahiptir. Bu konudaki en belirgin örnek, iki meclisin ortak bir presidyumunun bulunmayışı ve ortak toplantılarında her hangi bir karar alınmaması gösterilebilir. Devlet Duması, niteliği, iç yapılanması ve görevleri itibarı ile günlük siyasetin yapıldığı, yasama ve temsile ilişkin kararların alındığı bir meclis olarak, hükümet sistemi içerisinde Federasyon Konseyine göre daha ön plandadır. Federasyon Konseyi ise iç ve dış güvenliğe ilişkin kararların alındığı ve Dumanın yasama işlemlerinin denetlendiği; statik ve hükümet sistemi içerisinde daha az işlevsel bir meclistir.

Yürütme organı ise yarı başkanlık sisteminin öngördüğü bir biçimde başkan ve başbakandan oluşmaktadır. Anayasaya göre başkan devletin, hükümet ise yürütme organının başıdır. Ancak, bu anayasal düzenlemeler her ne kadar başkan ve başbakanın

farklı yetki ve konumlara sahip olduğu izlenimini vermekteyse de yetkileri ve gerek hükümet gerek yasama organıyla olan ilişkileri dikkate alındığında; sistem içerisindeki en baskın aktörün başkan olduğu anlaşılmaktadır. Kararname çıkartma, yasa tasarısı sunma fesih ve veto gibi yetkilerle donanmış olması, başkanın yasama organı karşısındaki konumu açısından oldukça güçlü bir hale getirmektedir. Dikkat edilmesi gereken asıl nokta, başkanın bu yetkilerinin, oluşturduğu kombinasyon ile hükümet sisteminin siyasal kültür ve parti yapısı gibi diğer özelliklerinin bir araya gelmesi sonucunda ulaştığı konumdur. Çünkü, örnek olarak tek başına fesih yetkisi ele alındığında, bu yetkinin kullanılmasının bir takım sınırlama ve şartlara bağlı olduğu ve örneğin Fransa’ da başkanın sahip olduğu fesih yetkisine nazaran daha güçsüz olduğu görülmektedir. Fakat uygulamada, -şu ana kadar hiç örneği olmasa bile- başkan, fesih yetkisini Rusya’da daha rahat kullanma imkanına sahip olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Başbakan ile olan ilişkilerine gelince; anayasada her ne kadar bir yetki paylaşımı varmış gibi görünse de bu paylaşım, başkanın hükümetin tüm karar ve düzenleyici işlemlerini iptal etme yetkisine sahip olması karşısında uygulamada anlamsız kalmaktadır. Ayrıca, başkanın başbakanı görevden alma yetkisi ise hükümet-başkan ilişkilerini açıklamada çok somut bir özellik olarak karşımıza çıkmaktadır. Burada başkanın hükümeti görevden alma yetkisini yasal metinlerde aramak boş bir çabadan öteye gitmeyecektir. Çünkü, bu konu ile ilgili yasal düzenlemeler; yeni bir başkan seçildiğinde görevdeki hükümetin istifasını vermesi ve başkan görevdeyken de hükümetin istifasını karara bağlamak veya görevini yapamayacak duruma gelen bir başbakanı görevden almak şeklindedir. Ancak, görevdeki bir başkanın sadece siyasi veya pragmatik nedenlerle başbakanı görevden alma yetkisi bir teamül olarak kabul edilir. Tabii ki bu teamülün kökenini, Rusya Federasyonu tarihinin 11 yıllık kısa demokrasi geçmişinde değil, bin yıllık otoriter Rus siyasal kültüründe aramak gerekmektedir.

Hükümet sisteminin diğer bir bileşeni olan parti sistemi, her ne kadar zaman içerisinde belirli bir gelişme göstermiş ise de Dumada istikrarlı bir yapı oluşturarak başkana karşı frenleyici bir konuma gelememiş; bu doğrultuda Komünist Parti de dahil olmak üzere, görece örgütlü ve tutarlı bir yapıya sahip olan partiler bile üzerlerine düşen rolü gereğince yerine getirememişlerdir. Aslında, başkanın her zaman için

yasama organına mutlak bir biçimde hakim olduğu da düşünülmemelidir. Zira, en azından Putin zamanına kadar, ne başkan yasama organına mutlak olarak hakim olabilmış ve böylece istikrarlı ancak demokratikliği sorgulanabilecek bir sistem oluşmuş, ne de yasama organı mutlak bir çoğunlukla başkana karşı duruş sergileyerek demokratik ama esnekliği sorgulanan bir sistem kurulabilmiştir. Rusya'daki durum bu şablonların hiç birisine uymamaktadır. Çünkü, parti sisteminin parçalanmış yapısı, siyasal sistemi her iki taraf için de kişisel ilişkiler doğrultusunda kurulan, somut olaylarda kimi zaman tehditle kimi zaman da ikna yolu ile oluşan kısa vadeli uzlaşmalara dayalı bir hale getirmiştir.

Aslında, istikrarlı bir parti sistemine dayalı olarak başkana karşı duruş sergilemenin sonuçları önemli tehlikeler içermektedir. Örneğin, her ne kadar eldeki veriler dikkate alındığında gerçekleşmesi çok düşük bir ihtimal olsa da olası bir kohabitasyonun doğması halinde, bu dönemin Fransa'daki durumun aksine demokratik ve barışçıl yöntemlerle aşılamayacağı kesindir. Başkan tarafında kurulan iktidar partileri(Power Parties) ise başkanın Dumaya hakim olmasını sağlayarak onun etkinliğini daha da arttıracak, ancak demokratik temsile uygun, gerçek anlamda partilerin kurulmasını da engelleyecektir. Rusya'daki yeni eğilim şu ana kadar olan uygulamaların aksine hükümetin Duma çoğunluğunu yansıtacak bir şekilde olmasıdır. Nitekim Putin, yapmış olduğu bir konuşmada, 2004 yılında göreve gelecek olan Dumanın böyle bir hükümet yapısı oluşturacağını ileri sürmektedir. Büyük bir ihtimalle bu ifade bir kohabitasyon şeklinde değil, iktidar partisinin sahip olacağı mutlak çoğunluk planlarına dayalı olarak ileri sürülmektedir.

Başkanın, sistem içerisinde gerçek anlamda bir kontrol sağladığı da abartılı bir ifade olacaktır. Başkanlık teşkilatının ve hükümetin sahip olduğu büyük, karmaşık, disiplinsiz ve parçalanmış yapı, yürütme disiplininin ve başkanın mutlak kontrolünün gerçekleşmesine engel teşkil etmektedir.

Aynı durum, federal unsurlar ve bir takım sosyal gruplar, çıkar çevreleri ve hatta kişiler için de geçerlidir. Ancak burada, yerel liderler, toplumsal gruplar ve çıkar çevreleri, taleplerini bir parti veya Dumadaki çoğunluk örgütlenmesi şeklinde değil; kapı arkalarında yapılan pazarlıklar yolu ile dile getirmektedir ki bu durum Huntington'un Pretöryen devletler tanıma bir hayli uymaktadır.

Bu durum karşısında akla, Rusya'nın istikrarlı bir yarı demokrasi mi, yoksa istikrarsız bir demokrasi mi olacağı sorusu gelmektedir. Hükümet sistemindeki yasal düzenlemeler ve organlar arası ilişkiler, her ne kadar demokrasi açısından eksiklikler içerse de geçmiş 10 yıl içerisinde çok büyük bir istikrarsızlık göstermemiştir. Yakın gelecek için bir tahmin yapmak gerekirse, sekizer yıllık başkanlar ve bunlara eşlik eden yukarıdan aşağıya kurulmuş iktidar partilerinin Duma' da hakim çoğunluğu oluşturduğu oturmuş bir sistemden bahsedilebilir. Göreve yeni bir başkanın gelmesi ise ya eski başkanın veliahdının sessiz sedasız seçilmesi ile ya da başka birisinin görevi ufak çaplı krizlerle devralması şeklinde olabilecektir. Her iki halde de tahminimiz; Rusya'yı uzun yıllar kuvvetler ayrılığı bağlamında bir takım eksikler içeren ancak büyük istikrarsızlıkların gözlenmeyeceği bir siyasi yapının beklediği şeklindedir.

Rusya'daki hükümet sisteminin geleceğine ilişkin bir diğer ihtimal ise; güçlü başkanlığa karşı olan kesimlerin bir takım anayasal değişiklikler yaparak başkanın yetkilerini azaltmak sureti ile onun sistem içerisindeki konumunu zayıflatmalarıdır. Ancak, bize göre bu durum, yakın gelecekte gerçekleşmesi son derece zayıf olan bir ihtimaldir.

KAYNAKÇA

Arsel, İlhan. **Anayasa Hukuku (Demokrasi)**. 2. Baskı. İstanbul : Sıralar Matbaası, 1968.

Ataöv, Türkkaya. **Sovyetler Birliği Devlet İdaresi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1961.

Badayev, A.Y. **Çarlık Dumasında Bolşevikler**. İngilizceden Çeviren: Bülent Daş ve Meral Oral (İstanbul: Evrensel Basım Yayın, Nisan 1999

Baumgartner, Jody C., ve Morris, Mark H. "A Presidential Power Unbound: A Comparative Look at Presidential Pardon Power" **Politics & Policy** 29,2: 209-31, June 2001.

Baumgartner, Jody C. Checking Executive Power: Presidential Impeachment In Russia", www.jodyb.net/school/impeach.html#N_5_ . Giriş tarihi 05.04.2002

_____. "Toppling King Boris? Presidential Impeachment In Russia, 1999" www.jodyb.net/school/index/html, Giriş tarihi 17.02.2003

Bockel, Alain. "Le Régime Semi-Présidentiel, Un Régime Spécifique?" Un Président Elu Par le Peuple, Une Bonne Solution? Kolokyumu (21-22 Ekim 1999), İstanbul: Galatasaray Üniversitesi Yayınları, 2000.

Brown, Archie. "Vladimir Putin and the Reaffirmation of Central State Power", **Post Soviet Affairs** 17,1: 45-55, 2001.

_____. "Russia and Democratisation", **Problems of Post Communism** 46, 5: 3-13, 1999.

Butler, William E. **Russian Law**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi, (İstanbul: Interpress Basın ve Yayıncılık A.Ş., 1986, Cilt:19

Chaisty Paul, ve Schleiter, Petra. "Productive but Not Valued: The Russian State Duma, 1994-2001", **Europe-Asia Studies** 54, 5: 701-24, 2002.

Clark, William A. "The Russian State Duma 1993,1995 and 1999", **Problems of Post Communism** 46, 6: 3-11, November- December 1999.

Colton, Timothy J.ve Mc.Faul, Michael. "Reinventing Russia's Party of Power: Unity and the 1999 Duma Election," **Post Soviet Affairs**. Vol. 16 No.3 : 201-224, 2000.

Çam, Esat. **Devlet Sistemleri**. İstanbul:Gür-Ay Matbaası, 1982.

Duverger, Maurice. **Siyasal Rejimler**. Çeviren: Teoman Tunçdoğan İstanbul: Sosyal Yayınlar,1986

_____. "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Sistemi," Çeviren: Mehmet Turhan. **Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar**. Ed.: Mehmet Turhan Ankara:Gündoğan Yayınları, Tarihsiz.

Elgie, Robert. "The Politics Of Semi Presidentialism," **Semi Presidentialism in Europe**.Ed.: Robert Elgie Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. "Semi-Presidentialism and Comparative Constitutional Engineering" **Semi Presidentialism in Europe**. Ed.:Robert Elgie Oxford: Oxford University Press, 1999.

Frye, Timothy. "A Politics of Institutional Choice: Post Communist Presidencies" **Comperative Political Studies** 30, 5: 523-53, October 1997

Gadziev, Gadis. "Power Imbalance and Institutiutional Intrest in Russian Constitutional Engineering: Russia", **Democratic Consolidation In Eastern Europe Volume I: Institutional Engineering**. Ed.:Jan Zielonka Oxford: Oxford University Press, 2001.

Gözler, Kemal. **Devlet Başkanları : Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi** Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 2001.

Gürbüz, Yaşar. **Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler**. İkinci Basım. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım A.Ş., 1987

Haarala, Soili Nysten. "Development of Constitutionalism and Federalism in Russia", <http://www.ceip.org/files/publications/pdf/partyform.pdf>, Giriş Tarihi: 30.04.2003

Hague, Rod., Harrop, Martin ve Breslin, Shaun. **Comperative Government and Politics: An Introduction**. Üçüncü Baskı. Hampshire: The Macmillan Press Ltd., 1992.

Haspel, Moshe. "Committees In The Russian State Duma Continuity and Change in Comperative Perspective," **The Journal of Legislative Studies, Special Issue: The New Roles Of Parliamentary Committees**. 4,1: 187-205, Spring 1998.

Hendelman, Stephen. "Putin's Russia: Can Putin Strenghten the State While Attacking Corrupt Officials? Shadows on the Wall: Putin's Law and Order Dilemma", http://www.law.nyu.edu/eecr/vol9num_onehalf/feature/shadows.html, Siteye Giriş Tarihi 01.04.2003

Holmes, Lesli. **Post Komünizm**. Çeviren: Yavuz Adoğan. 1.Basım Ankara : Doruk, 2002.

Horrigan, Brenda ve Karasik, Theodore. "The Rise Of Presidential Power Under Gorbachev," **The Executive Power and Soviet Politics The Rise and Decline of the Soviet State**. Ed.: Eugene Huskey Armonk, New York: M.E. Sharpe Inc., 1992 .

Huntington, Samuel P. **Üçüncü Dalga: Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma** Çeviren: Ergun Özbudun Ankara: Yetkin yayınları, 1996

Huskey, Eugene. "Executive-Legislative Relations" , **The Executive Power and Soviet Politics The Rise and Decline of the Soviet State**. Ed.:Eugene Huskey Armonk, New York: M.E. Sharpe Inc., 1992 .

_____. **Presidential Power in Russia**. New York: M.E. Sharpe, Inc., 1999.

Hyde, Matthew. "Putin's Federal Reforms and Their Implications for Presidential Power in Russia", **Europe Asia Studies** 53, 5: 719-43, 2001.

Jensen, Donald N. "How Russia Is Ruled – 1998",
<http://www.rferl.org/nca/special/ruwhorules/institutions-4.html>, Giriş Tarihi: 14.05.2003

Jones, Edward Morgan ve Schleiter, Petra. "Government Change in President-Parliamentary Regimes:1994-2000",
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws17/MORGANJONES.pdf>, Giriş Tarihi : 13.04.2003

Khan, Jeff. "The Parade Of Sovereignities", **Post Soviet Affairs**, 16,1: 58-89, 2000.

Knapp, Andrew ve Wright, Vincent. **The Government and Politics of France** Dördüncü Baskı. London: Routledge, Taylor&Francis Group, 2001.

Kubalı, Nail Hüseyin. **Anayasa Hukuku Dersleri: Genel Esaslar ve Siyasi Rejimler**. İstanbul: Kutulmuş Matbaası, 1971.

Laipidus, Gail W. "Asymmetrical Federalism and State Breakdown In Russia" , **Post Soviet Affairs** 15,1: 74-82, 1999.

Lesage, Michel. **Que Sais Je?: Les Institutions Sovietiques**. Birinci Basım. Paris: Press Universitaires De France, 1975.

Lijphart, Arend. **Demokrasiler: Yirmibir Ülkede Çoğunlukçu ve Oydaşmacı Yönetim Örüntüleri**. Çeviren: Ergun Özbudun ve Ersin Onulduran Çağdaş Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği Ortak Yayını. Basım yeri ve Tarihi yok.

_____. "Presidentialism and Majoritarian Democracy Therotical Observations",
Failure of Presidential Democracy. Ed.: Juan J.Linz ve Artura
 Valenzuela Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

Kerblay, Basile "İkinci Değerlendirme," Çeviren: Osman Akınhay, **Gorbaçov'un
 Rusyası**. Hazırlayanlar:Cem Akaş ve Sevin Okyay Birinci Baskı
 İstanbul: Yapı Kredi Yayınları Ltd. Şti.,1995.

Kurat, Akdes Nimet. **Rusya Tarihi: Başlangıçtan 1917'ye Kadar**. İkinci Baskı.
 Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 1987.

Linz, Juan J. "Presidential or Parliametary Democracy Does It Make A Diffrence?"
Failure of Presidential Democracy. Ed.: Juan J.Linz ve Artura
 Valenzuela Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

_____. "Başkanlık Sisteminin Tehlikeleri (Çeviren: Ergun Özbudun)",
Demokrasinin Küresel Yükselişi. Ed.:Larry Diamond ve Marc F.
 Plattner Ankara:Yetkin Yayınları, 1995.

_____. **Totaliter ve Otoriter Rejimler**. İngilizceden Çeviren: Ergun Özbudun.
 Ankara: Siyasi İlimler Türk Derneği Yayınları, 1984.

Macridis, Roy C. **Modern Political Regimes : Patterns And İnstitutions**. Glenview.:
 Scott, Foresman and Co., 1986.

Mankoff, Jeffrey. "Russia's Weak Society and Weak State: The Role of Political
 Parties" **Problems of Post Communism** 50, 1: 29-43, January-February
 2003.

Mc.Faul, Michael. "Party Formation and Non Formation in Russia",
<http://www.iiasa.ac.at/Publications/Documents/IR-00-042.pdf>, Giriş
 Tarihi : 30.04.2003

Oates, Sarah. "The Dirty Road to the Duma: The 1999 Duma Elections" **Problems of
 Post Communism**.47, 3: 3-14, May-June 2000.

Onar, Erdal. "Türkiye'nin Başkanlık veya Yarı Başkanlık Sistemine geçmesi düşünülmeli midir?" Türkiye Barolar Birliği Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı (9-13 Ocak 2001) Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayını,

Ostrow, Joel M. **Comparing Post-Soviet Legislatures: A Theory Of Institutional Design and Political Conflict**. Columbus: Ohio State University Press, 2000.

_____. "Procedural Breakdown And Deadlock In The Russian State Duma: the Problems of an Unlinked Dual-Channel Institutional Design", http://www.findarticles.com/cf_0/m3955/5_50/53747557/print.jhtml, Giriş Tarihi: 03.04.2003

Petrov, Nikolai. "The Federation Council and Representation of Regional Interests", http://www.csis.org/ruseura/ponars/policymemos/pm_0096.pdf, Giriş Tarihi: 12.02.2003

Polsby, Nelson W. "The Item Veto," **New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution** (New York: Twentieth Century Fund, Inc., 1997.

Reddaway, Peter. "Will Putin be Able to Consolidate Power?", **Post Soviet Affairs** 17,1: 23-44, 1999.

Remington, Thomas F., Smith, Steven S. and Haspel, Moshe. "Decrees, Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation", **Post- Soviet Affairs** 14, 4: 287-322, October-December 1998.

Remington, Thomas F. ve Steven S Smith. "The Early Legislative Process In the Russian Federal Assembly", **The New Parliaments Of Central and Eastern Europe**. Ed.:David M. Olson ve Philip Norton London: Frank Cass & Co. Ltd., 1996.

Remington, Thomas F. **Politics In Russia**. New York: Longman, 1999.

_____. "The Evolution of Executive Legislative Relations In Russia Since 1993" **Slavic Review** 59, 3: 499-520, Fall 2000.

_____. "Putin and the Duma", **Post Soviet Affairs** 17,4: 285-308, 2001

_____. "Law-Making and the Separation of Powers in Russia"

<http://www.columbia.edu/cu/sipa/REGIONAL/HI/remington.pdf>,

Giriş Tarihi: 15.03.2003

_____. "Governance and Separation of Powers in Russia"

http://www.ilpp.ru/projects/govern/pdf/Remington_full.pdf, Giriş

Tarihi: 17.04.2003.

Rigby, T H. "The Government In the Soviet Political System" **The Executive Power and Soviet Politics The Rise and Decline of the Soviet State.**

Ed.:Eugene Huskey Armonk, New York: M.E. Sharpe Inc., 1992 .

Ross, Cameron. "Party-State Relations", **The Executive Power and Soviet Politics**

The Rise and Decline of the Soviet State. Ed.:Eugene Huskey Armonk,

New York: M.E. Sharpe Inc., 1992.

Rumyantsev, Oleg G. "Impeachment: Russian Style",

<http://www.bu.edu/iscip/vol9/Rumyantsev.html>, Giriş Tarihi:

11.03.2003

Rutland, Peter. "Putin's Path to Power", **Post Soviet Affairs** 16,4: 313-54, 2000.

Sakwa, Richard. **Russian Politics and Society.** İkinci basım. London: T.J. Press

(Padstow) Ltd., 1996.

Sartori, Giovanni, **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği Yapılar,Özendiriciler ve**

Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme. İngilizceden Çeviren:Ergun Özbudun.

Ankara:Yetkin Yayınları, 1997.

Sharlet, Robert. "Putin and the Politics of Law in Russia" **Post Soviet Affairs** 17,3:

133-176, 2001

Sheynis, Victor. "Russian Constitution- Formal and Real",

<http://casnov1.cas.muohio.edu/havighurstcenter/papers/sheinis.pdf>,

Giriş Tarihi: 01.04.2003.

Shugart, Matthew Soberg ve Carey, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Shugart, Matthew S., "Of Presidents and Parliaments" **East European Constitutional Review**, 30-2, Winter 1993.

Smith, Gordon. **Reforming the Russian Legal System**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Sokov, Nikolai. "Putin's Russia: New Priorities in the Kremlin. Russia's New Concept of National Security" www.law.nyu.edu/eecr/vol9num_onehalf/feature/nationalsecurity.html, Siteye Giriş Tarihi 01.04.2003

Stepan, Alfred ve Skach, Cindy. "Presidentialism and Parliamentarism", **Failure of Presidential Democracy**. Ed.: Juan J.Linz ve Arturo Valenzuela. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

Stepan, Alfred. "Russian Federalism In Comperative Perspective", **Post Soviet Affairs** 16, 2: 133-176, 2000.

Şaylan, Gencay. **Çağdaş Siyasal Rejimler**. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1981.

Teziç, Erdoğan **Anayasa Hukuku: Genel Esaslar**. Yedinci Basım. İstanbul: Beta., 2001.

Thomas, Norman C., Pika, Joseph A. ve. Watson, Richard A. **The Politics Of The Presidency** 3. Basım. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1993.

Tosun, Gülgün Erdoğan ve Tosun, Tanju. **Türkiye'nin Siyasal İstikrar Arayışı Başkanlık Ve Yarı Başkanlık Sistemleri**. 1. Basım. İstanbul : Alfa, 1999.

ANAC
T.C. ANKARA
KURUMU

Trifonov , A.G , Mezhuev, B.V. "The Governor-Generalship in the Russian System of Territorial Administration", **Russian Politics and Law** 9, 4: 76-88, July -August 2001.

Tunaya, Tarık Zafer. **Siyasi Müesseseler ve Anayasa Hukuku**. 3. Bası. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası Koll. Şti., 1975.

Turhan, Mehmet. **Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası**. Diyarbakır: Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.,1989.

Özbudun, Ergun. , **Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı**. Birinci Basım. Ankara: Bilgi Yayınevi, 1993.

_____. **Türk Anayasa Hukuku**. 4. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 1995.

Uluşahin, Nur. **Anayasal Bir Tercih Olarak Başkanlık Sistemi**. Ankara: Yetkin Yayınları, 1999.

Urban, Michael ve Gel'man, Vladimir. "The Development of Political Parties in Russia" **Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova**. Ed.: Karen Dawisha ve Bruce Parrott Cambridge: Cambridge University Pres, 1997.

Vedel, Georges. "Temel Hukuki Seçenekler (Çeviren: Ergun Özbudun ve Levent Köker)", BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı Konferansı(8-10 Ekim 1992), Ankara 1993.

Vernon, Manfred C. **Devlet Sistemleri: Mukayeseli Devlet İdaresine Giriş** İngilizceden Çeviren: Mümtaz Soysal. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1961.

White, Stephen. **Russia's New Politics: The Management of a Post Communist Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Zebulon, T. Rainone. "Democracy Stalled: Evaluating Russian Federation Today", **East European Quarterly** 32, 2:269-80, June 1998.