


TARİHSEL SÜREÇTE SOVYETLER BİRLİĞİ'NDEN RUSYA FEDERASYONU'NA HÜKÜMET SİSTEMİNDE DEĞİŞİM*

 Mehmet Akif ÖZER^a

 Shokhrukh ISKANDAROV^b

Öz

Bilindiği gibi devlet denilen yapının egemenlik hakkını kullanan ve görevlerini yerine getiren yasama, yürütme ve yargı şeklinde üç temel fonksiyonu bulunmaktadır. Bunlar devletlerin anayasalarında farklı şekillerde konumlandırılmakta ve birbirleri ile olan ilişkileri yine her devlette farklı olarak düzenlenebilmektedir. Bu nedenle farklı şekillerde yapılandırılmış üç kuvvet arasındaki ilişkiler, devletlerin benimsemiş oldukları hükümet sistemleri üzerinden kurumsallaştırılmaktadır. Hükümet sistemleri literatürde devletin içindeki kuvvetlerin düzenlenişi ve dağılımı bakımından demokratik ve demokratik olmayan rejimlerde uygulanan kuralların ve kurumların bütünü olarak tanımlanır. Yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşum biçimlerini, birbirlerine karşı anayasal konumlarını, devlet kuvvetinin bu erkler arasında nasıl dağılacakını düzenleyen kuralları ve kurumları başkanlık, parlamenter, yarı-başkanlık gibi çeşitli türler altında belirlerler. Bu çalışmada hükümet sistemleri odağında Rusya Federasyonu yönetim sistemi Sovyetler Birliği'nden günümüze dek gerçekleşen tarihsel süreçte incelenmektedir. Herkesin kabul ettiği gibi Rusya Federasyonu hükümet sistemi literatürde yarı başkanlık sistemi kapsamında değerlendirilmektedir. Tarihsel süreçte yaşanan gelişmeler, arayışların bu model ile sonuçlanmasına yol açmıştır. Yarı-başkanlık sistemi; devlet başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmeleri ve geniş yetkilere sahip olmaları yönünden başkanlık sistemine, parlamentonun güvenine bağlı bir başbakan ve bakanlar kurulunun varlığı bakımından da parlamenter sisteme benzerlik göstermektedir. Yarı-başkanlık sistemi genel olarak halk tarafından seçilen, önemli yetki ve görevleri bulunan devlet başkanı ile yasama organı karşısında siyasi sorumluluğu olan başbakan ve bakanlar kurulu arasında yürütme yetkilerinin paylaşıldığı bir sistemdir. Parlamenter sistemden farklılık gösteren yanı devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve önemli yetkilere haiz olması oluştururken; başkanlık sisteminden farklılık gösteren yanı da yürütme kuvvetinin düalist yapıya sahip olması ve yürütme yetkisinin başbakan ve bakanlarla devlet başkanı arasında paylaşıyor olmasıdır. Çalışmada bu kapsamda Rusya Federasyonu'nun

* Bu makale Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD'de Prof. Dr. M. Akif ÖZER danışmanlığında, Shokhrukh ISKANDAROV tarafından hazırlanan ve başarıyla savunulan "Hükümet Sistemleri Politikası: Türkiye – Rusya Karşılaştırması" adlı doktora tezinden üretilmiştir.

^a Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara/Türkiye, mehmet.oz@hbv.edu.tr

^b Dr., Bağımsız Araştırmacı, shokhrukh.iskandarov@gmail.com

hükümet sistemi günümüze dek gerçekleşen tarihsel süreç odağında ele alınmıştır. Bu süreçte nitel araştırma yöntemlerinden yararlanılarak geniş bir literatür taraması yapılmıştır. Bu kapsamda konu ile ilgili kitaplar, makaleler, tezler gibi yayınlar taranmış, ilgili mevzuatlara ve kurumların internet adreslerinde yayımladıkları belgelere başvurularak elde edilen verilerin analiz edilmesiyle söz konusu değerlendirmeler yapılmıştır.

Anahtar Kelimeler: SSCB, Rusya, hükümet sistemi, tarihsel süreç, reform.



CHANGE IN THE GOVERNMENT SYSTEM FROM THE SOVIET UNION TO THE RUSSIAN FEDERATION IN THE HISTORICAL PROCESS

Abstract

As it is known, there are three main organs in the form of the legislative, executive and judiciary that exercise the sovereign right of the structure called the state and fulfil their duties. These are positioned in different ways in the constitutions of the states and their relations with each other can be regulated differently in each state. For this reason, the relations between the three forces, which are structured in different ways, are institutionalized through the government systems adopted by the states. Government systems are defined in the literature as the set of rules and institutions applied in democratic and non-democratic regimes in terms of the organization and distribution of forces within the state. They determine the formation of the legislative, executive and judicial organs, their constitutional position against each other, the rules and institutions regulating how the state power will be distributed among these powers, under various types such as presidential, parliamentary, semi-presidential. In this study, the political administration system of the Russian Federation, in the focus of government systems, is examined in the historical process from the Soviet Union to the present. As everyone agrees, the government system of the Russian federation is evaluated within the scope of the closest semi-presidential system in the literature. The developments in the historical process have led to the conclusion of the searches with this model. The semi-presidential system is similar to the presidential system in that the heads of state are directly elected by the people and have broad powers, and it is similar to the parliamentary system in terms of the presence of a prime minister and a council of minister's dependent on the trust of the parliament. The semi-presidential system is a system in which executive powers are shared between the president, who is generally elected by the people and has important powers and duties, and the prime minister, who has political responsibilities to the legislature, and the council of ministers. Whereas the parliamentary system differs from the presidential system in that the head of state is directly elected by the people and has significant powers, the presidential system differs from the parliamentary system in that the executive power has a dualist structure and the executive power is shared between the prime minister and ministers and the head of state. In this context, the government system of the Russian Federation has been discussed in the focus of the historical process that has taken place until today. In this process, an extensive literature review was conducted using qualitative research methods. In this context, publications such as books, articles, theses related to the subject were scanned, and the evaluations were made by analysing the data obtained by referring to the relevant legislation and documents published

on the internet addresses of the institutions.

Keywords: USSR, Russia, system of government, historical process, reform.



СМЕНА СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТ СОВЕТСКОГО СОЮЗА К РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИСТОРИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Аннотация

Государство имеет (согласно принципу разделения властей) три основные ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Взаимоотношения этих ветвей различно регулируются в каждом государстве, их полномочия по-разному прописаны в конституциях этих стран. Государственные системы определяются в литературе как совокупность правил и институтов, применяемых демократическими и не демократическими политическими режимами с точки зрения организации и распределения сил внутри государства. Они определяют виды формирования законодательных, исполнительных и судебных органов, их конституционное положение относительно друг друга, регулируют распределение государственной власти между этими органами. В данном исследовании рассматривается система государственного управления Российской Федерации в историческом развитии от Советского Союза до настоящего времени. По общему мнению, система государственного управления Российской Федерации оценивается в литературе как полупрезидентская. Полупрезидентская система — это система, в которой исполнительная власть разделена между президентом и правительством. При этом президент избирается прямым голосованием народа и имеет важные полномочия и обязанности, что аналогично президентской системе. Правительство несет политическую ответственность перед законодательным органом, что аналогично парламентской системе. Таким образом, исполнительная власть имеет дуалистическую структуру. Основной вклад данного исследования заключается в комплексном анализе литературы (монографий, статей, диссертаций) по рассматриваемой проблеме.

Ключевые слова: СССР, Россия, государственная система, исторический процесс, реформа.



Giriş

Sovyetler Birliği'nin (Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği-SSCB) dağılması ile birlikte egemen bir devlet olarak varlığını sürdüren Rusya Federasyonu dünyanın en büyük topraklarına sahip, doğal kaynakları zengin olan ve çok çeşitli etnik grupları barındıran bir ülke olarak karşımıza çıkmaktadır. Kendine özgü bir yönetim yapılanması ile dünya siyasetinde önde gelen aktörler arasında yer alan Rusya Federasyonu, isminden de anlaşılacağı üzere federal yapıya sahip, cumhuriyetle yönetilen bir ülkedir. 1991 yılının aralık ayında Sovyetler Birliği'nden ayrılarak bağımsız bir ülke haline gelen Rusya Federasyonu, bugün dünya siyasetinde gelişmiş ülkeler arasında önemli bir siyasi aktör olarak dikkat çekmektedir. Bu çalışmada Rusya Federasyonu'nun bu döneme gelene

kadar geçirdiği süreç ve hükümet sistemindeki değişim ana hatları ile ele alınacaktır. Söz konusu tarihsel sürece geçmeden önce hükümet sistemleri ile ilgili kısa bilgiler verilmesi, ülkenin hükümet sistemindeki değişimin daha kolay anlaşılmasını sağlayacaktır.

Hükümet sistemleri en genel tanımlamasıyla, devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin aralarında otoritenin dağılımı ve düzenlenişi bakımından uygulanan kural ve kurumların bütünüdür. Devletin temel organları olan yasama, yürütme ve yargının düzenlenişini, birbirleriyle olan ilişkilerini ve aralarındaki güç dağılımını/paylaşımını ifade eder. Bu çerçevede bir devletin hükümet sistemi tanımlanırken bu temel organların aralarındaki ilişkilere bakılması ve ona göre bir sonuca varılması gerekmektedir. Hükümet sistemleri adlandırılırken özellikle yasama ile yürütme organlarının arasındaki ilişki dikkate alınmaktadır. Yargı organı ise, bu ilişkinin dışında tutulmakta ve yasama ile yürütme organlarından ayrı olması gerektiği genel kabul görmektedir.

Literatürde en çok demokrasinin uygulanmasına olanak sağlayan başkanlık, parlamenter ve yarı-başkanlık hükümet sistemleri tartışılmaktadır. Bu sistemlerin çeşitli türevleri ile birçok ülkede uygulaması bulunmakta ve üçü de kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Kuvvetler ayrılığı ise, devlet gücünün tekelleşmesini önlemek ve demokratik hükümet sistemlerini ortaya çıkarmak amacıyla yasama, yürütme ve yargı organları arasında bu gücün paylaşılması gerektiğini öngörmektedir.

Hükümet sistemleri tanımlanırken kuvvetlerin sert ve yumuşak ayrılığına bakılmaktadır. Kuvvetler arasındaki ayrımın sert olduğu durumlarda söz konusu sistem başkanlık iken, bu ayrımın yumuşak olduğu durumda ise, ilgili sistem parlamenter hükümet sistemi olarak kabul görmektedir. Ayrıca daha sonraki süreçte başkanlık ile parlamenter sistemin ortak özelliklerini bünyesinde barındıran yarı-başkanlık sistemi de gündeme gelmiştir. Bu sistem hem başkanlık hem de parlamenter sistemin özelliklerini bir araya getirdiğinden ilgili sistemde ne sert bir ayrım ne de yumuşak bir ayrım söz konusudur. Zira yarı-başkanlık sistemi karma bir sistem olarak da adlandırılmaktadır.

Başkanlık sistemi, Amerika Birleşik Devletleri ile özdeşleşen bir sistemdir. Bu sistemde yasama ile yürütme erkleri parlamenter ve yarı-başkanlık sistemine nazaran mutlak bir şekilde birbirinden ayrılmaktadır. Yasama ile yürütmenin oluşumu ve varlıklarının devamı bakımından da bağımsızlıkları söz konusudur. Yani her iki organ göreve ayrı ayrı seçimle gelmekte ve seçildikten sonra da birbirinin görevine bazı istisnalar (*impeachment* gibi) hariç son verememektedir. Bu yüzden de getirilen kurallar dışında yasama erki yürütmenin, yürütme erki de yasamanın işine karışmamaktadır. Ayrıca başkanlık sisteminde yürütme gücü tek kanattan oluşmaktadır.

Parlamenter sistem ise, İngiltere ile özdeşleşen bir sistemdir. Bu sistemde yasama ile yürütme organları arasındaki ayrım yumuşak bir ayrımdır. Yani yürütme, yasamanın içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Parlamenter sistemde yürütme çift kanattan oluşmakta ve sembolik yetkilerle donatılan devlet başkanı ile gerçek güç sahibi olan bakanlar kurulu arasında paylaşılmaktadır. Bu sistemde devlet başkanının meclise karşı sorumluluğu bulunmazken, başbakan ve bakanların meclise karşı sorumluluğu vardır. Sistemde yasama ile yürütme birbirinin hukuki varlığına son verebilmektedir.

Bilindiği gibi hukuk ve siyaset literatüründe bir kurulun parlamento özelliğini taşıyabilmesi için, halk tarafından seçilmesi, kanun yapması ve devletin önemli siyasi kararlarını alma yetkisinin bulunması gerekir.¹ Parlamenter sistem ise, temsili rejim türlerinden biri olup, kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır. Fakat bu kuvvetler ayrılığı başkanlık sisteminde olduğu gibi sert bir biçimde olmayıp, yumuşak ayrılık söz konusudur.² Bu açıdan parlamenter sistem, “yürütme kuvvetinin yasamadan kaynaklandığı ve ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi biçimi” olarak tanımlanır.³ Burada yasama ve yürütme ilişkisinde yumuşak güçler ayrımı vardır ve yürütmenin, yasama karşısında belli bir bağımsızlığa sahip olduğu ancak yürütmenin yasamaya karşı sorumlu olduğu⁴ kuvvetlerin yumuşatılmış şekli olan hükümet sistemleri⁵ söz konusudur. Kısaca kuvvetlerin yumuşak ayrılığına veya iş birliğine dayanan bir hükümet sistemidir.⁶ Bu tanımlamalardan da anlaşılacağı gibi parlamenter sistemlerde yumuşak kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler arasında iş birliği söz konusudur. Yürütme kuvveti, yasama kuvvetinin içinden çıkmakta ve ona karşı sorumlu olmaktadır. Çift başlı olmakla birlikte bir tarafta devletlerin yönetim yapılarına göre sorumsuz devlet başkanı, cumhurbaşkanı, kral, imparator var iken diğer tarafta sorumlu başbakan ve bakanlar kurulu bulunmaktadır. Tüm diğer demokratik sistemlerde olduğu gibi parlamenter sistemlerde de yargı organının konumu bağımsız bir kuvvet olarak ayrı değerlendirilmektedir.

Başkanlık sistemi ile parlamenter sisteminin bazı özelliklerini birlikte taşıyan yarı-başkanlık hükümet sistemi ise devlet başkanının doğrudan veya dolaylı olarak belli bir süre için halk tarafından seçildiği demokratik bir karma hükümet modelidir ve uygulamada Fransa yönetim sistemiyle özdeşleşmiştir. Ancak modelin ilk örneklerine II. Dünya Savaşı öncesi Finlandiya, Avusturya ve İrlanda anayasalarında rastlanmaktadır. Yarı-başkanlık sistemi ile ilgili önemli çalışmalarda bulunan Duverger'e göre, bir sistemin yarı-başkanlık sistemi olarak tanımlanabilmesi için, üç temel unsuru taşıması gerekmektedir. İlk olarak, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi, ikinci olarak, devlet başkanının önemli yetkilere haiz olması ve üçüncü olarak da yürütme yetkisini devlet başkanı ile paylaşan ve parlamentonun güvenine dayanan başbakan ve bakanlar kurulunun bulunması gerekmektedir.⁷

Yukarıda da belirtildiği gibi yarı-başkanlık sisteminin kaynağı Batı Avrupa'dır.⁸ İlk kez 1919 yılında kabul edilen Finlandiya ve Weimar Cumhuriyeti anayasalarında görülmüştür. Bu ülkeleri, 1929 yılında Avusturya, 1937 yılında İrlanda ve 1944 yılında da İzlanda izlemiştir.⁹ Fakat bu kavram (yarı-başkanlık) o dönemlerde daha kullanılmadığından söz konusu sistem bu ülkelerde güçlü bir başkanlık ile dengelenen

¹ Şükrü Karatepe, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Savaş Yayınevi, 2015), 141.

² Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku* (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014), 483.

³ Şeref İba, *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 105.

⁴ Reşit Gürbüz, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2008), 13.

⁵ Cengiz Derdiman, *Anayasa Hukuku* (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2014), 65.

⁶ Mustafa Erdoğan, *Anayasal Demokrasi* (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2010), 23.

⁷ Maurice Duverger, “Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti,” içinde *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*, ed. M. Turhan (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1996), 69.

⁸ Teziç, *Anayasa Hukuku*, 518.

⁹ Pınar Akçalı, *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş* (Ankara: İmge Kitabevi, 2016), 96.

parlamentar sistem olarak kabul görmüştür.¹⁰ Yarı-başkanlık sisteminin tam anlamıyla ortaya çıkması ve bir hükümet sistemi olarak görülmesi ise Fransa'nın 1958 tarihli anayasasında 1962 yılında yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ile başlamıştır. Bu ülkede 1946-1958 yılları arasında IV. Cumhuriyet dönemi yaşanmıştır. Bu dönemde, ülkenin devlet bütünlüğü ve sürekliliği ciddi tehlikelerle karşılaşmış, yürütme organı zayıflamış ve Fransa'yı yönetemez hale gelmiştir.¹¹ Siyasi partiler arasında yaşanan çekişmeler, parti parçalanmaları ve meclis kilitlenmeleri nedeniyle istikrarsızlık yaşanan ülkede kısa süre içerisinde çok fazla (27) hükümet değişmiştir.¹² Bu genel siyasal bulanımın 1958 yılında yaşanan Cezayir Savaşı ile birleşmesi Fransız siyasal düzeninin sonunu getirmiştir. Bu olayların yaşanmasıyla Fransız generalleri tarafından bir ayaklanma hareketi başlamış ve Mayıs 1958 tarihinde bir hükümet darbesi gerçekleşmiştir. Darbecilerin istekleri parlamentoya taşınmış ve 1 Haziran 1958 tarihinde ayaklananların adayı olan General Charles de Gaulle başbakan olmuştur.¹³ Bu dönemde yasama organı karşısında aynı oranda yürütmenin de güçlü olması gerektiği dile getirilmiş ve bunu gerçekleştirmek için de yeni bir anayasa yapımı sürecine girilmiştir.¹⁴ Kısa bir süre içinde hazırlanan ve yürürlüğe giren 1958 Fransa anayasası, Fransa'nın cumhuriyetçi, liberal ve parlamenter geleneklerini devam ettirmesiyle birlikte yürütme kuvvetini güçlendirmiş, yasamanın yetkilerini ise önemli ölçüde kısıtlamıştır.¹⁵ Sonuçta 1958 Fransa Anayasası'nın 1962 yılında yapılan değişiklikle ortaya çıkardığı yarı-başkanlık sistemi, sadece Fransa için değil birçok Afrika ve eski SSCB ülkeleri için de önemli bir ilham kaynağı olmuştur.¹⁶ Özellikle Mısır, Cezayir, Kongo gibi Afrika ülkeleri ve Kazakistan, Gürcistan gibi eski SSCB üyesi ülkeler,¹⁷ Fransa'nın kurumsallaştırdığı yarı-başkanlık sistemini kendi siyasal sistemlerine adapte etmişlerdir.

Bu şekilde dünya genelinde yaygınlaşmaya başlayan yarı-başkanlık hükümet sisteminde yürütme iki kanatlıdır. Ancak parlamenter sistemin aksine devlet başkanı halk tarafından seçilmektedir. Bunun yanı sıra yarı-başkanlık hükümet sisteminde devlet başkanı güçlü yetkilere sahiptir ve başbakan ile bakanlar parlamentoya karşı sorumludur. Bu sistemde yasama ile yürütme birbirinin hukuki varlığına son verebilmektedir. Yarı-başkanlık sisteminin, başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin bazı özelliklerini bir arada taşıması dolayısı ile dünyanın pek çok ülkesinde sıkça uygulandığı görülmektedir.

¹⁰ Uğur Acar, "İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri," *Akademik Hassasiyetler Dergisi* 3/6 (2016): 62.

¹¹ Mehmet Turhan, *Hükümet Sistemleri* (Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993), 78.

¹² Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye* (Ankara: Detay Yayıncılık, 2009), 62.

¹³ Cem Eroğul, *Anatüzeeye Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2012), 82.

¹⁴ Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınevi, 2000), 161.

¹⁵ Tuğrul Korkmaz, "Fransa Cumhuriyeti," içinde *Çağdaş Siyasal Sistemler*, ed. B. Aykaç & Ş. Durgun (Ankara: Alter Yayıncılık, 2015), 103.

¹⁶ Hüdaî Şencan, "Çatışmacı Parlamenterizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi," içinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, ed. S. Gökçimen (Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017), 36.

¹⁷ Abdülkadir Özdemir, "Hükümet Sistemleri Politikası: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019), 25.

Bu kapsamda yarı-başkanlık hükümet sisteminin uygulandığı ülkeler arasında kabul edilen Rusya, dünyanın en büyük yüzölçümüne sahip bir ülke olarak, zengin doğal kaynakları ile hem bölgesel anlamda hem de küresel çapta dünyaya sözünü geçiren, gelişmiş ülkeler arasında onlarla rekabet edebilen ülkelerden biridir. Rusya'da devlet yetkisi, federal meclis, cumhurbaşkanı (başkan), hükümet ve mahkemeler tarafından yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Federal Meclisi (yasama organı) çift kanatlı olup bir tarafta üst meclis olarak Federasyon Konseyi bulunurken, diğer tarafta alt meclisi olarak Devlet Duma'sı yer alır. Yürütme organı da çift kanatlı olup, doğrudan halk tarafından seçilen cumhurbaşkanı ve cumhurbaşkanı tarafından atanan başbakan ile hükümet üyelerinden teşkilidir. Rusya'da yargı yetkisinin mahkemeler tarafından kullanılmasıyla birlikte, anayasa, sivil, tahkim, idari ve cezai mahkemeler bulunmaktadır. Bu çalışmada kendine özgü siyasi yapılanması, federal yapısı ve idari bölünüşü ile de dikkatleri çeken Rusya, yukarıda ortaya konan kapsamda ve uygulanan hükümet sistemi boyutunda değerlendirilecektir. Ülkede sistemin kurumsallaşmasını sağlayan tarihsel süreç Sovyetler Birliği öncesi ve sonrası dönemler şeklinde değerlendirilecek ardından bu gelişmelerin Rusya hükümet sisteminin oluşumuna nasıl etkilerde bulunduğu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

1) Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) Öncesi Dönem

Rus tarihi çok daha eski dönemlere uzanmasıyla birlikte, Rusların ilk devlet deneyimini IX. yüzyılda görülmektedir. 862 yılında günümüz Rusya sınırları içerisindeki Novgorod'a yerleşen Knez Rurik'in kurduğu devlet Rus ismi almıştır.¹⁸ Knez Rurik'in vefatından sonra oğlu çok küçük yaşta olması sebebiyle devlet idaresine naip sıfatıyla Knez Oleg geçer. Knez Oleg, Novgorod çevresinde hüküm sürmekle kalmaz, Smolensk, Lübeç gibi şehirleri de ele geçirir. Bu Knez'in Rusların devletleşme yolunda en önemli icraatlarından biri Kiev'i ele geçirerek merkezi buraya taşınması teşkil eder. Merkezin Kiev'e taşınmasıyla Rus devleti gerçek manada kurulmuş sayılır ve Kiev Knezliği (Kiev Rus Devleti) devri başlar.¹⁹ Ruslar X. yüzyıla gelindiğinde Yunan-Ortodoks ekolünde Hristiyanlığı kabul etmeye başlarlar ve o dönemin süper gücü olan Bizans İmparatorluğu ile de aktif ilişkiler yürütürler. Bu ilişkiler dolayısı ile kaçınılmaz olarak Bizans tipi idari teşkilatlanmadan Ruslar da etkilenir ve bu ekolden de faydalanarak kendi öz değerleriyle beraber karma bir teşkilatlanma yapısına giderler.²⁰

XIII. yüzyıla gelindiğinde ise Kiev Knezliği, Moğol istilasına uğrar ve hâkimiyet Moğolların eline geçer. Devam eden süreçte Ruslar XIII. yüzyılın ikinci yarısında kurulan Moskova Knezliği etrafında yeniden güç kazanır.²¹ Ancak yine de Moğollar bu topraklarda söz sahibi olmaya devam eder. Rus Ortodoks Kilisesi'nin XIV. yüzyılda Moskova'ya taşınmasıyla knezlikler arasında gerçek bir merkez ve güç haline gelen Moskova Knezliği

¹⁸ Erel Tellal & Nuray Ertürk Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* içinde, ed. K. Karasu (Ankara: İmge Kitabevi, 2009), 470.

¹⁹ Akdes Nimet Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye kadar* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2014), 23.

²⁰ Uğur Sadioğlu & Rahmi Erkut Erdinçler, "Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi," *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi* 13/29 (2018): 64.

²¹ V. M. Kleandrova, "Obrazovaniye Russkogo Tsentralizovannogo Gosudarstva i Razvitiye Prava (Vtoraya Polovina XIV v. - Pervaya Polovina XVI. v.)," *Pod Redaktsiyey: Titova, Y. P., Istoriya Gosudarstvo i Prava Rossii* (Moskva: OOO «TK Velbi», 2003), 63.

diğer knezlikleri savaş veya veraset yoluyla kendilerine bağlamaya başlar. XV. yüzyılın sonuna doğru Altın Orda'nın dağılmaya başlamasıyla III. İvan'ın başında olduğu Moskova Knezliği bu dönemden itibaren bağımsız bir devlet haline gelir.

III. İvan döneminde bağımsız bir devlet haline gelen Moskova Knezliği, zaman içerisinde topraklarını büyüterek, özellikle IV. İvan'ın (Korkunç İvan) hüküm sürdüğü 1533-1584 yılları arasında Baltık Denizinden Sibiryaya kadar genişler. Rusya, topraklarına kattığı Kazan, Astrahan ve Sibiryaya Hanlıkları ile Karadeniz'in kuzeyinde ana aktörlerden biri haline gelir. Rus önderleri arasında ilk defa "Çar" unvanı IV. İvan'ın taşımaya başlamasıyla Rusya'da mutlak monarşinin de temelleri atılmış olur.²² Moskova Knezliği XVI. yüzyılda Rusya Çarlığı haline gelmesiyle caniliğinin yanı sıra başarılarıyla da bilinen IV. İvan'ın ölümünden sonra bir müddet düzen devam etse de daha sonraki süreçlerde Çarlık, bir bulanım sürecine girer ve işgal girişimlerine maruz kalır. Bu girişimler XVII. yüzyılın başında uzun süren mücadeleler sonucunda bastırılır ve bu dönemden itibaren yaklaşık 300 (1613-1917) yıl sürecek olan Romanov Hanedanı dönemi başlar. Bu hanedan döneminde, boyarlara boyun eğdirilir, sürekli olarak ordular kurularak geliştirilir ve Kazak (özgür insanlar) ayaklanmaları bastırılarak birçok alanda çeşitli reformlar yapılır.²³

Rusya'nın büyük bir imparatorluk olması sürecinde önemli yeri bulunan ve sözü edilmesi gereken Çar I. Petro'dur. "Deli" veya "Büyük" Petro adıyla da bilinen I. Petro (1682-1725) döneminde, Rusya modernleşme konusunda hızlı ataklar yapmış, Batılılaşma hareketi başlatmış ve ülkede çok büyük dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde Rusya'nın bir Batı devleti olması adına birçok siyasi ve idari yenilikler gerçekleştirilmiştir. I. Petro, devlet örgütünü yeniden yapılandırarak, ülkeyi sekiz yönetsel bölgeye ayırmış ve dokuz kişiden oluşan Senato aracılığı ile yönetmeye başlamıştır. Soyluları devlet hizmetine alarak soyluluğun devlet yönetimindeki etkisini arttırmıştır. Bununla birlikte düzenli ordu güçlendirilmiş ve özellikle donanımına önem verilmiştir.²⁴ I. Petro döneminde günümüzde bakanlıklara tekabül eden "kollegiya" adı altında organlar da ortaya çıkmıştır. Yine aynı dönemde İsveç'ten örnek alınarak, ülkenin idari birimleri iller ve ilçeler şeklinde de bölüştürülmüştür.²⁵ I. Petro tarafından yapılan reformlara karşı halkın uyum sağlaması kolay olmasa da bu dönemde Rus Çarlığı gerçek bir Rus imparatorluğuna dönüşmüştür. Nitekim I. Petro'dan sonra onun başlattığı reformlar uzun süre devam etmiştir.

XVIII. yüzyılda imparatorluğa dönüşen Rusya, XIX. yüzyılda da önemli gelişmelere sahne olmuştur. Bu dönemde devlet teşkilatının yapılandırılmasında önemli katkılar sağlayan bir diğer imparator I. Aleksandr olmuştur. I. Aleksandr döneminde (1801-1825), I. Petro tarafından oluşturulan ve "kollegiya" adı verilen bakanlık benzeri yapılanmalar bu dönemde gerçek anlamda bakanlıklara dönüştürülmüş ve devlet işleri bu bakanlar toplantısında konuşulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır.²⁶ II. Aleksandr (1855-1881) döneminde de Rusya'da önemli gelişmeler kat edilmiştir. Bu döneminde, 1861 yılında

²² Sadioğlu & Erdinçler, "Tarihsel Perspektiften Geleceğe," 65.

²³ Tellal & Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi," 471.

²⁴ Tellal & Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi," 471-472.

²⁵ Atıla Yayla, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (Ankara: Adres Yayınları, 2015), 147.

²⁶ Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye Kadar*, 317.

köylüleri serflikten kurtaran “Kurtuluş Fermanı” yayınlanmıştır.²⁷ Ayrıca gittikçe kuvvetlenen aydınlar sınıfı da özellikle bu dönemde daha da kuvvetlenmiştir. Yargı alanında, eğitimde, askeri ve idari alanlarda da çeşitli reformlara bu dönemde rastlanmaktadır. Aslında XIX. yüzyıl Rusya'nın her alanda geliştiği bir yüzyıldır. Bu yüzyılda yukarıdaki reformların yanı sıra, sanayileşme büyük hız kazanmış, fabrikalar kurulmuş, demiryolları inşa edilmiş, entelektüel alanda da büyük atılımlar yapılmıştır. Ancak, siyasal alanda yapılan reformlar, diğer ülkelere nazaran geride ve hareketsiz kalmıştır. Buna bağlı olarak da ülkede radikal ve devrimci hareketler baş göstermeye başlamıştır. XIX. yüzyılın sonuna doğru ise, rejime karşı sorgulamalar baş göstermeye devam ederken, bunun bir sonucu olarak 1881 yılında imparator II. Aleksandr bir suikast girişimi ile öldürülmüştür. Yine aynı dönemde Rusya'da yavaş yavaş çeşitli siyasi örgütlenmelerin (birliklerin) ve partilerin ortaya çıktığı da görülmektedir. Bu örgütlenmelerden biri de Marksizm düşüncesi etrafında şekillenen ve 1898 yılında kurulan (Vladimir Lenin, Yuliy Martov gibi önderlerin üyesi oldukları parti) Rus Sosyal Demokrat İşçi Partisi'dir. Bu partinin daha sonraki süreçte Rusya İmparatorluğu'nun yıkılması ve sosyalist düzenin kurulmasında çok etkili rolü olmuştur. Ayrıca belirtmek gerekir ki, yine aynı dönemlerde ortaya çıkan (1902) ve Rusya'nın yeni yapılanmasında etkili rol oynayan bir diğer siyasi kuruluş Sosyalist Devrimci Partisi'dir (Es-Er). Bu partinin de anayasal monarşinin getirilmesi gerektiği konusunda ve o dönemlerde yaşanan olaylar ve gelişmelerde çok büyük etkisi olmuştur.

XX. yüzyılın başı Rusya'da siyasal alanda çok büyük değişikliklerin yaşandığı bir dönemdir. Özellikle Rusya ile Japonya (1904-1905) arasında başlayan savaşta Rusya'nın yenilgi almaya başlaması, bunun yanında ekonomik sıkıntıların da meydana gelmesi, halkı önemli boyutta etkilemiştir. Diğer taraftan ise, yönetimin ülkede yaşayan diğer milletlere karşı gösterdikleri baskıcı ve sert tutum da büyük bir memnuniyetsizliği ve huzursuzluğu da beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda da rejime karşı sorgulamalar başlamıştır.²⁸ Aslında rejime karşı sorgulamalar daha önceki dönemde başlamış olsa da bunlar rejim tarafından bastırılmış ve girişimde bulunanlar ya hapsedilmiş ya da sürgüne gönderilmiştir. Ancak XX. yüzyılın başında başlayan rejim karşıtı sorgulamaların geniş çapta olması ve örgütlü birliklerin kurulması ile ülke çapında bir yankı uyandırmış ve rejim bazı tavizleri vermek zorunda kalmıştır.

Bu bağlamda, 22 Ocak 1905 Pazar günü toplanan halk, hoşnutsuzluklarını ve yöneticilere karşı olan tutumlarını göstermek ve bildirmek amacıyla dönemin imparatoru II. Nikolay'ın sarayına bir yürüyüş düzenlemiştir. Saraya yaklaştıklarında ise, imparatorluk kuvvetleri tarafından yürüyüşü yapanlara karşı ateş açılmış ve yüzlerce gösterici hayatını kaybetmiştir. Kanlı Pazar diye de anılan bu olay 1905 devriminin ateşlenmesine yol açmış ve ülke çapında Lehistan, Finlandiya, Ukrayna Kafkasya ve Sibirya gibi yerlerde büyük grevler patlak vermiş ve tüm ülkede devrim rüzgârları esmeye başlamıştır.²⁹

²⁷ N. S. Baykalov, *Istoriya Gosudarstvennogo Upravleniya v Rossii*, (Ulan-Ude: Izdatelstvo Buryatskogo gosuniversiteta, 2010), 138.

²⁸ İlker Gökhan Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2004), 38.

²⁹ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 39.

Yaşanan bu olaylar üzerine İmparator II. Nikolay ile görüşen *zemstvo* (yerel meclis) ve belediye temsilcilerinden oluşan bir heyet, milli bir meclisin kurulması yönünde bir talepte bulunurlar. Ülkenin içerisinde bulunduğu karışıklıkların da etkisiyle II. Nikolay tarafından 6 Ağustos 1905 tarihinde yeni bir Duma'nın (meclis) kurulacağı ilan edilir. Ancak kurulacak Duma'nın istişari nitelikte olması, yeni kanunlar çıkarma yetkisinin bulunmaması ve üyelerin %85'ine yakınının büyük toprak sahiplerinden oluşması sebebiyle tatmin olmayan halk yeniden protestolara başlar.³⁰ Bunun üzerine 17 Ekim 1905 tarihinde "Ekim Manifestosu" olarak da bilinen bir kararname çıkarılır. Bu manifestoya göre, çağırılacak olan Duma gerçek bir yasama organı mahiyetine sahip olacaktı. Ayrıca birlikler kurulabilecek, insanların toplantı yapma hakkı ile seçim haklarında da bazı düzenlemeler yapılacaktı.³¹ Ancak Duma seçimlerine birkaç gün kala çıkarılan "Devlet Esasları Kanunu" ile II. Nikolay mutlak monarşiyi güvence altına almıştır. Bu bağlamda ilgili düzenlemelerle yüksek hâkimiyetin ona ait olduğu, çıkarılacak kanunlarda değişiklik yapma ve doğrudan kanun çıkartma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, çıkarılacak kanun metinlerinin Duma'da görüşüldükten sonra, üyelerinin yarısının doğrudan imparator tarafından, diğer yarısının ise *zemstvo*, üniversiteler ve ruhaniler arasından seçilecek olan "Devlet Şurası"na gönderilerek burada onaylanmasından sonra üçüncü aşama olarak imparatorun onayına sunulacağı ve imparatorun onaylaması sonucu kanun niteliği kazanacağı da güvence altına alınmıştır. Bunun yanında imparatora mutlak veto hakkı da tanınmıştır. Dolayısı ile ortaya çıkan Duma, Ekim Manifestosu ile ilan edilen niteliklere sahip değildi. Bu durum toplum ve diğer karşıt gruplar arasında hoşnutsuzlukla karşılanmıştır. I. Duma'nın ömrü uzun olmamıştır. II. Nikolay ile partiler arasında yaşanan uyuşmazlık sonucunda ilk defa gerçek anlamda bir yasama organı olarak ortaya çıkan bu meclis 22 Temmuz 1906 tarihinde İmparator tarafından dağıtılmıştır.³²

Devam eden süreçte, İmparator II. Nikolay tekrar bir Duma çağırılacağını belirtmiş ve yapılan seçimler sonucunda 20 Şubat 1907 tarihinde II. Duma toplanmıştır. Ancak bu meclisin de ömrü uzun olmamıştır. Dönemin başbakanı, Petr Stolipin ile II. Duma arasında çıkan bir anlaşmazlık sonucunda bazı milletvekillerine suçlamalar yöneltilmiş ve 3 Haziran 1907 tarihinde bu meclis tekrar imparator tarafından dağıtılmıştır.³³ Aynı tarihte köylüler ile işçiler aleyhine olan yeni bir seçim kanunu yayınlanmış ve bu kanuna göre seçimler yapılarak III. Duma 1 Kasım 1907 tarihinde faaliyetine başlamıştır. Sadece III. Duma Rusya İmparatorluğu tarihinde çağırılan toplam dört Duma'dan görev süresini tamamını doldurabilmiştir. III. Duma döneminde çok sayıda kanun görüşülmüş ve çıkartılmıştır. Ancak her ne kadar bu meclis görev süresinin tamamını doldurmuş ve çeşitli kanunların kabul edilmesinde rol oynamış olsa da gerçek anlamda imparatora karşı bir güç olarak, onun yetkilerini sınırlayan bir meclis sıfatı kazanamamıştır. III. Duma, 30 Temmuz 1912 tarihinde beş yıllık görev süresinin dolması ile kendiliğinden dağılmıştır.

³⁰ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 40.

³¹ Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye Kadar*, 405.

³² Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye Kadar*, 441-442.

³³ Baykalov, *Istoriya Gosudarstvennogo Upravleniya v Rossii*, 138.

Yukarıdaki gelişmelere paralel olarak aynı dönemlerde işçi sınıfı da bir takım gelişmeler kaydetmiştir. Rus Sosyal Demokrat İşçi Partisi içinde yer alan Menşevik ve Bolşevik gruplarının bu dönemde etkin propaganda ve faaliyetleri ile devrim hareketinin canlanmasına ve sosyalist fikirlerin hızla yayılmasını sağlayabilmiştir. Başbakan Petr Stolpin'in 1911 yılında bir suikast sonucu öldürülmesi ile yerine gelen Vladimir Kokovtsev, II. Nikolay'ın görüşlerine uygun olarak rejimin baskısını arttırmıştır. Bunun sonucunda, bir takım işçi hareketleri son derece kanlı bir biçimde bastırılmış, devrimcilerin önde gelenlerinin çoğu ya tutuklanmış ya da yurt dışına kaçmıştır. Diğer taraftan ise bu şartlar altında yapılan seçimler sonucunda IV. Duma 15 Kasım 1912'de toplanmış ve bu dönemde mürteci (gerici) bir idare iç yönetime hâkim olmuştur.³⁴

Bu dönemden sonra 1914'te I. Dünya Savaşı başlamış ve Rusya İmparatorluğu bu savaşa dâhil olmuştur. Bir tarafta Rusya İmparatorluğu I. Dünya Savaşı'nda çarpışırken, diğer tarafta sosyalizm yanlıları örgütlenme ve propaganda faaliyetlerine devam etmiştir. Bu bağlamda ilgili dönemlerde bazı Avrupa ülkelerinde çeşitli kongreler düzenlenerek, istekler dile getirilmiştir. Savaşın ülkede yol açtığı bunalım sosyalist grupların gelişmesi için elverişli bir ortam hazırlamış ve ülke genelinde, ilk kez Rusya'nın I. Dünya Savaşı'ndan galip çıkmasının ancak imparatorluk rejiminin yıkılarak yeni bir siyasal rejimin kurulması ile mümkün olabileceği fikri yayılmıştır.³⁵ 1917 yılına gelindiğinde Rusya İmparatorluğu tam anlamıyla bir çöküşün içine girmiş ve ekonomik sıkıntılar dolayısı ile halk tekrar protestolara başlamıştır.

Bu bağlamda, 22 Ocak 1917 tarihinde "Kanlı Pazar" olayının yıldönümünde, uzun süreden beri devam eden yiyecek sıkıntısını protesto etmek amacıyla bir gösteri düzenlenir. Bunu müteakip hiçbir tedbir alınmadığı gerekçesiyle şubat ayında Petersburg fabrikalarındaki işçilerin grevleri başlar. Bu grevlerin büyümesi sonucunda Petersburg'da karışıklıklar başlar. Bu karışıklıklar gittikçe büyür ve mevcut rejime karşı bir hareket halinde bürünür.³⁶ Diğer taraftan ise, ordu ne denizde ne de karada düşmanlara karşı başarılı olur. Bunun sonucunda orduda disiplin kaybedilir ve isyanlar çıkmaya başlar.³⁷ II. Nikolay bu karışıklıkları bastırılması emri verir ancak bu emri yerine getirilmez. Bazı askeri birlikler ise, ihtilalcilere katılır. 12 Mart tarihine gelindiğinde ihtilalciler tarafından Petersburg işgal edilir, jandarma ve polisler ait silahlara el koyulur. Bununla birlikte hapishanedeki mahkûmlar serbest bırakılır.³⁸ Diğer taraftan ise, IV. Duma'da yer alan Kadet, Es-Er Partileri ile Menşeviklerden oluşan bir grup geçici bir hükümet oluşturur. Ayrıca İşçi ve Asker Temsilcileri Sovyeti ülke genelinde kurulmaya başlar ve Rusya'nın tüm büyük kentleri ihtilalciler tarafından ele geçirilir. Bu gelişmeler karşısında çaresiz olan II. Nikolay 15 Mart 1917 tarihinde tahtı kardeşi Mihail'e bırakır. Ancak Mihail ülkenin bulunduğu ortam ve ihtilalcilerin baskısı karşısında tahttan vazgeçer.³⁹

Bu gelişmeler neticesinde ülkenin yönetimi "Geçici Hükümet"ın eline geçer. Geçici Hükümet, ülkede yaşanan krizler karşısında başarılı olamaz ve durum gitgide kötüleşerek

³⁴ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 41.

³⁵ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 42.

³⁶ Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye Kadar*, 455.

³⁷ Yayla, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 149.

³⁸ Kurat, *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye Kadar*, 456.

³⁹ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 42.

ülkede kaos ve kargaşa hükmetmeye devam eder. Ayrıca Geçici Hükümet büyük bir hata yaparak savaştan çekilmek yerine savaşta kalmaya tercih eder.⁴⁰ Bu arada Bolşeviklerin lideri Vladimir Lenin ülkeye geri dönerek faaliyetlerine başlar. Lenin devam eden süreçte, Geçici Hükümet'i devirmeye yönelik planlamalar yapar ve Bolşevikleri iktidarı ele geçirmeye çağırır. Ekim 1917'ye gelindiğinde de Geçici Hükümet Bolşevikler tarafından devrilir ve ülke yönetimi Vladimir Lenin liderliğinde yavaş yavaş Bolşeviklerin eline geçer. Bolşevikler, bir taraftan ülke genelinde kontrolü sağlamaya çalışırken diğer taraftan 1918-1922 yılları arasında ülkede iç savaş patlak verir. İç savaş, Bolşevik yanlıları olan Kızıl Ordu ile bunların karşıtı olan Beyaz Ordu arasında yaşanır. Bu iç savaşta çok sayıda insanın ölmesiyle birlikte, Kızıl Ordu galip gelir. Bu iç savaş sonucunda Vladimir Lenin ve Bolşevikler Rusya'da mutlak hâkimiyeti ele geçirir ve bu tarihten itibaren ülkede yaklaşık 70 yıl sürecek sosyalist düzen kurulur.

2) Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Dönemi

Rusya'da 1917 yılında İmparatorluğun yakılmasıyla birlikte, büyük değişimler yaşanmaya başlamıştır. Bu değişimlerden biri de Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin kurulmasıdır. SSCB, Marksist ideolojiyi uygulama alanına koyan ilk devlet olmuştur. Aslında Marksizm'in sanayileşmenin geliştiği ülkelerde uygulanabileceği öngörülmüş ise de bu ideoloji 1917 devrimi sonrasında sanayileşmemiş ve tarım ekonomisine dayalı bir ülkede uygulamasını bulmuştur. Marksizm'in siyasal alanda öngörmüş olduğu düzen, azınlığın elinde baskı aracı olan devleti, devrim sonunda çoğunluğun eline vermek ve çoğunluğun egemenliğini hâkim kılmaktır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de devlette daha önce var olan kurumlarda birtakım değişikliklere gidilmesi gerekli görülmüştür. Ancak Marksist ideoloji böyle bir görüşü ileri sürmüş olsa da bu değişikliklerin nasıl yapılacağı konusunda herhangi bir öneri getirmemiştir. Dolayısı ile SSCB'de ilk kez uygulanan bu ideolojinin siyasal kurumları, ortaya çıkan gereksinimlere Sovyetlerin buldukları mekanizma veya araçlarla çözülmeye çalışılmıştır.⁴¹

a) SSCB'nin Devlet Biçimi Olarak Sovyet Federalizmi

1917 yılında Rus İmparatorluğunun parçalanmasıyla Bolşevik yanlısı olmayan milletler bağımsızlıklarını ilan etme yoluna girişmişlerdir. Ancak, Bolşeviklerin girişimleriyle bu bağımsızlık istekleri etkisiz kılınarak 1922 yılında bir birlik sağlanmıştır. 30 Aralık 1922 tarihinde imzalanan Birlik anlaşması sonucunda dört cumhuriyet ve 26 özerk bölgenin birleşmesiyle SSCB kurulmuştur. SSCB'nin kuruluşunda yer alan bu dört cumhuriyet, Ukrayna Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti, Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC), Beyaz Rusya Sovyet Sosyalist Cumhuriyeti ve Kafkas Ötesi Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti'nden oluşmuştur.⁴² SSCB'nin gerçek anlamda kurulması yönünde devam eden süreçte, 31 Ocak 1924 tarihli anayasa kabul edilmiş ve yukarıda sözü edilen cumhuriyet ve özerk bölgelerin birleşmesiyle bir federasyon oluşturularak SSCB (yasal zemine oturtulmuştur) ortaya çıkmıştır. Devam eden süreçte, 1924 anayasasında yapılan değişiklikler ve diğer üye ülkelerin birliğe katılmasıyla yeni bir

⁴⁰ Yayla, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 149.

⁴¹ Yaşar Gürbüz, *Karşılaştırmalı Politik Sistemler* (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2007), 150-151.

⁴² Osman Ağır, "Rus Tipi Federalizm," *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 19/1 (2015): 35.

anayasa yapımına ihtiyaç duyulmuş ve 5 Aralık 1936 tarihinde yeni bir anayasa kabul edilmiştir.

1936 anayasasına göre SSCB, işçi ve köylülerin sosyalist devleti olarak tanımlanmakta ve eşit haklara sahip, serbest bir biçimde katılan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetlerden oluşan federal bir devlet olduğu ifade edilmektedir. SSCB'de yer alan her bir federe cumhuriyetin, anayasada düzenlenen ilkeler çerçevesinde ve bunlara aykırı olmamak kaydıyla Birliğin (federal merkez devletin) yetkisinde olmayan bütün sorunlarla ilgilenme yetkisi bulunmuştur. SSCB'yi zaman içerisinde oluşturan 15 üye cumhuriyetin her birinin ayrı bir anayasası ve yasaları bulunmuş ve bunlara göre yönetilmiştir.⁴³ 1944 yılından itibaren ise, her bir federe cumhuriyete kendi askeri teşkilatını kurma ve yabancı devletlerde siyasi temsilci bulundurma hakkı tanınmıştır. Her bir federe cumhuriyette tek meclisli bir Yüksek Sovyet bulunmasıyla birlikte, bu Sovyet'in (meclisin) üyelerinin seçimleri dört yılda bir yapılmış ve anayasayı değiştirme, bütçe ile ilgili plan ve düzenlemeleri kabul etme, genel/özel af ile ilgili konularda karar verme gibi yetkilere haiz olmuştur.⁴⁴ Ayrıca belirtmek gerekir ki, üye ülkeler tam olarak bir devlet formatında yapılmış ve eşit haklara sahip birimlerden oluşmuştur. Ancak RSFSR, diğer birimlerden farklı olarak kendi içerisinde federasyon olarak yapılmış tek ülke olma özelliğine sahip olmuştur.⁴⁵ Yani Rusya SFSC, SSCB'nin bir federe devleti olmasının yanında, kendi içinde de bir federasyon olma özelliğini taşımıştır.

SSCB anayasası her ne kadar federalizmden bahsetse de aslında bu devlet merkezîyetçi ve otoriter bir yapıya sahip olmuştur. Diğer ifadeyle SSCB, şeklen federal yapıda olsa da gerçekte üniter bir devlet şeklinde hareket etmiştir. Batılı anlamdaki federalizm anlayışından farklı olarak Sovyet sistemindeki merkezi iktidar, federe birimler üzerinde siyasal, ekonomik ve kültürel açıdan tam bir denetim yetkisine sahip olmuştur. Ayrıca birimler arasındaki yetki alanının açık bir şekilde düzenlenmemiş olması, sınırlandırılmaması ve yetki alanında bir uyumsuzluğun meydana gelmesi durumunda hakemlik rolünün üstlenecek bağımsız yargı organlarının bulunmaması SSCB'nin devlet biçiminin gerçek anlamda bir federalizm olduğundan uzaklaştırmıştır. Nitekim 1936 anayasası, merkez iktidarın yetkilerini uzun liste halinde sıralamış ve verilen bu yetkilerle merkez idarenin, ekonomik programları yapma, eğitim, sağlık, çalışma gibi tüm kamusal alanlarda temel ilkeleri belirleme yetkilerini tanımıştır.⁴⁶ Federe birimlerin bu ilkelere aykırı hareket etmemeleri ile merkezi idarenin yetkileri birlikte düşünüldüğünde, kamusal alandaki tüm düzenlemeler açısından bu birimlerin merkeze bağlı oldukları sonucu çıkarılabilir.

Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki anayasa, merkez idareye federe birimlerin toprakları üzerinde sınırları değiştirme yetkisi tanımıştır. Her ne kadar bu, federe birimlerin iznine tabi tutulsa da merkezin güçlü olması ve Komünist Partisi'nin (iktidar parti) devletin tüm birimlerinde söz sahibi olması, merkez iktidarın bu yetkisini kullanmasında oluşabilecek engelleri kolayca aşmasını sağlamıştır. Bu da SSCB'deki

⁴³ Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri* (İstanbul: Der Yayınevi, 2000), 220.

⁴⁴ Ülker Gürkan, "S.S.C.B. Siyasal Rejiminin Ana Hatları," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21/1 (1964): 155-198.

⁴⁵ Ağır, "Rus Tipi Federalizm," 35.

⁴⁶ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 43-44.

federalizm anlayışının sadece şeklen olduğunun bir diğer göstergesidir. Ayrıca SSCB'nin federal yapılanması ile ilgili olarak komünist partinin ülke çapında teşkilatlanması ve her birimin bir üst birime, en yukarıda ise hepsinin Moskova'daki genel sekretere bağlı olması, buna paralel şekilde devlet örgütlenmesinin de parti üyelerinden teşkil etmesi, doğal olarak devlet mekanizmasının işleyişinde komünist partiyi hâkim kılmış ve bu da merkezîyetçi yapıyı güçlendirmiştir. Tüm bu yukarıdaki açıklamalar bağlamında SSCB'nin federalizminin Birlikte yer alan cumhuriyetlere gerçek yetkiler tanımayan ve onları birer idari birimler olarak gören bir anlayışa sahip olduğu görülmektedir.⁴⁷ Yani SSCB, şeklen federasyon olarak görülse de uygulamada tam bir üniter devleti gibi hareket etmiştir.

SSCB'nin son anayasası olma özelliğini taşıyan 1977 anayasasına göre SSCB, daha önceki anayasalara benzer bir şekilde çok uluslu sosyalist bir federasyon olduğu ifade edilse de 1985 yılından itibaren Birlik'te köklü değişimler yaşanmış ve Mihail Gorbaçov'un göreve gelmesiyle "glasnost-açıklık" ve "perestroyka-yeniden yapılanma" dönemi başlamıştır. Bu politikalarla da ülkede o döneme kadar hâkim aşırı merkezîyetçilik çemberleri yavaş yavaş kırılmaya başlamıştır.⁴⁸

b) SSCB'nin Siyasal Kurumları

Sosyalist sistemin ilk uygulama örneğini teşkil eden SSCB, 1917-1991 yılları arasında 70 yılı aşkın süre varlığını sürdürmüştür. Bu süre zarfında ülkede başka devletlerde örneklerine rastlanmayan çeşitli kurumlar oluşturulmuş ve devlet görevlerini bu kurumlar vasıtasıyla yerine getirmeye çalışmıştır. SSCB'de devletin temel organları yatay bir biçimde, eşit güce sahip birer organlar şeklinde düzenlenmemiştir. Devlette en üst organ olarak yasama yer almış ve diğer organları kendi bünyesinde toplamıştır. Yani diğer organların göreve getirilmesinde, görev ve yetkilerinin belirlenmesinde son sözü söyleyen yasama organı olmuştur.

Yüksek Sovyet: Yüksek Sovyet, SSCB'nin yasama organıdır. SSCB'nin 1977 anayasasınının 108. maddesinde göre Yüksek Sovyet, devlet otoritesinin en yüksek organıdır. Bu organ iki meclisli bir yapıya sahip olup, Uluslar Sovyeti ile Birlik Sovyet'inden teşkil etmiştir. Her iki meclisin üyelerinin çoğunluğunu komünist partisinde kayıtlı olanlar oluşturmasıyla birlikte, az sayıda da olsa partili olmayan ancak partiye sempatileriyle tanınmış olan üyeler de bulunmuştur.⁴⁹ Uluslar Sovyeti, ABD'nin Senatosuna benzer nitelik taşımasıyla birlikte, ülkenin federal yapısına uygun olarak her federe birim belirli sayıda milletvekili tarafından ilgili mecliste temsil edilmiştir. Bu bağlamda Uluslar Sovyeti'ne, cumhuriyetlerden 32, her özerk cumhuriyetten 11, her özerk bölgeden 5 ve her ulusal bölgeden 1 milletvekili çıkarılarak temsil edilmiştir. Bu mecliste toplamda 750 milletvekili bulunmuştur. Yüksek Sovyet'in ikinci meclisini teşkil eden Birlik Sovyeti ise, ABD'nin Temsilciler Meclisine benzer görünüm arz etmiştir. Bu meclis federasyon birliğini temsil etmesiyle birlikte, milletvekilleri seçim bölgelerine göre her bölgeden eşit sayıda seçilmiştir. Bu meclisin üye sayısı da aynı Uluslar Sovyeti üye sayısı gibi 750'dir.⁵⁰

⁴⁷ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 45.

⁴⁸ Ağır, "Rus Tipi Federalizm," 35.

⁴⁹ Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, 224-225.

⁵⁰ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 46.

SSCB'nin 1977 anayasasının 95. maddesine göre, her iki meclisin seçimleri, genel, eşit ve gizli oy ilkeleri çerçevesinde yapılmıştır. 96. maddeye göre de Yüksek Sovyet'e seçilme yaşı 21 olarak belirlenmişken, seçme yaşı 18 olarak belirlenmiştir. Seçimler 5 yılda bir yapılmasıyla birlikte, seçim sistemi olarak iki türlü, tek adaylı dar bölge çoğunluk sistemi benimsenmiştir. Ancak, seçimlerde tek liste ve tek aday bulunduğundan hemen hemen bütün adaylar ilk turda seçilmişlerdir. Anayasanın 100. maddesine göre de aday gösterme hakkı Komünist Partisine, meslek sendikalarına, işçi kolektiflerine, kooperatiflere, gençlik birliklerine vb. örgütlenmelere tanınmıştır.

1977 anayasasına göre, her iki meclis yetkileri bakımından eşit haklara sahip olmuştur. Bu bağlamda, ilgili anayasanın 108. maddesine göre; SSCB anayasasını kabul etmek ve değiştirmek, SSCB'ye yeni cumhuriyetlerin kabul edilmesine karar vermek, yeni özerk cumhuriyet ve özerk bölgelerin kurulmasını onaylamak; ekonomik ve sosyal planlamaların kabul etmek, devlet bütçesini ve bunların uygulanmasına ilişkin raporları onaylamak, Yüksek Sovyet'e karşı sorumlu organların kurulmasına karar vermek gibi yetkiler münhasıran Yüksek Sovyet'e verilmiştir. SSCB genelinde uygulanacak kanunların kabul edilmesi de Yüksek Sovyet'in görevleri arasında sıralanmıştır. Ayrıca, Yüksek Sovyet'in Yüksek Sovyet Prezidyumu üyelerini, Bakanlar Konseyi üyelerini, Yüksek Mahkeme üyelerini, Genel Savcı gibi devletin önemli mevkilerinde bulunan görevlileri seçme yetkisi bulunmuştur. Kanun tasarılarını önerme yetkisi her iki meclise tanınmasıyla birlikte, bu meclislerde bulunan komisyonlara, Yüksek Sovyet Prezidyumuna, Bakanlar Konseyine, milletvekillerine, SSCB'ye üye ülkelerin en üst organına (Cumhuriyetlerdeki Yüksek Sovyetlere), SSCB Yüksek Mahkemesine ve SSCB Genel Savcısına tanınmıştır. Sunulan tasarılarının kanunlaşması için, Yüksek Sovyet'in her iki meclisi tarafından salt çoğunluğu ile kabul edilmesi gerekmiştir.

Yüksek Sovyet, SSCB'nin en yüksek ve en önemli organı olarak kabul edilse de uygulamada hal böyle olmamıştır. Çünkü anayasa, Yüksek Sovyet'in yılda iki kez toplanmasını öngörmüş ve yapılan toplantılar bir haftayı geçmemiştir. Durum böyle olunca Yüksek Sovyet'in yaptığı bütün iş Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararları onaylamaktan öteye geçmemiştir.⁵¹

Yüksek Sovyet Prezidyumu: Yüksek Sovyet Prezidyumu, SSCB'ye özgü, başka ülkelerde örneği bulunmayan bir organdır. Yüksek Sovyet Prezidyumu, Yüksek Sovyet'in toplantı döneminde olmadığı durumlarda, iktidarın devamlılığını sağlamak amacıyla, onun görevlerine yerine getiren ve yetkilerini kullanan temel organlardan biridir. Yüksek Sovyet Prezidyum üyeleri, Yüksek Sovyet'in her iki meclisinin birleşik oturumunda, milletvekilleri arasından seçilmiştir. Toplam 39 üyesi bulunan bu organ, bir başkan, başkan yardımcısı, SSCB'ye üye cumhuriyetlerden gelen ayrıca 15 başkan yardımcısı, bir sekreter ve 21 üyeden teşkil etmiştir.⁵²

Yüksek Sovyet Prezidyumu, devletin ana politikalarını ve bunların uygulama esaslarını oluşturan temel karar organı olarak kabul edilmesiyle birlikte, görev ve yetkileri 1977 SSCB anayasasının 121-123. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Buna göre, bu organın görev ve yetkileri, devlet başkanlığı ile ilgili olan görev ve yetkileri ile Yüksek

⁵¹ Gürbüz, *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*, 160.

⁵² "Konstitutsiya SSSR," Statya 120, (1977), erişim 01.07.2022, <https://statearchive.ru/467>

Sovyet'in görevde bulunmadığı dönemlerde vekâleten kullandığı göreve ve yetkiler şeklinde ikili sınıflandırılma yapılmaktadır. Devlet Başkanlığı ile ilgili olarak görevleri, Yüksek Sovyeti olağanüstü toplantıya çağırarak; aralarında sürekli uyuşmazlığın yaşanması halinde her iki Sovyeti (meclisi) feshetmek; gerektiğinde referanduma başvurmak ve antlaşmaları onaylamak şeklindedir. Yüksek Sovyet'e vekâleten kullandığı görev ve yetkileri arasında ise, sonradan Yüksek Sovyet'in onayına sunmak üzere SSCB yasalarında değişiklik yapmak ve bakanlar konseyinin bazı üyelerinin görevine son vermek şeklide ifade edilebilir.⁵³ Ayrıca anayasada sıralanan yetkileri arasında; Yüksek Sovyet sürekli komisyonlarının koordinasyonunu sağlamak, anayasa ve kanunların uygulanmasını gözetmek, kanunları yorumlamak, uluslararası anlaşmaları onaylamak veya bunlardan çekildiğini bildirmek, kanunlara aykırı olduğu gerekçeleriyle bakanlar konseyi tarafından veya cumhuriyet Yüksek Sovyetlerin kararlarını iptal etmek, vatandaşlık verme veya vatandaşlıktan çıkarma konularını karara bağlamak, bakanlıkların kurulmasına veya yapılarında değişikliklerin yapılmasına karar vermek, federe birimlerin sınırlarında değişiklik yapmak gibi birçok yetkisi de bulunmaktadır.⁵⁴

Görüldüğü gibi, Yüksek Sovyet Prezidyumu kısmen yürütme, kısmen de yasama görevlerini üzerinde toplayan bir kolektif organdır. Bu bağlamda, yukarıda ifade edilen devlet başkanlığı ile ilgili kullandığı yetkiler asaleten kullanırken, yasamayla ilgili olarak Yüksek Sovyet yerine kullandığı yetkileri vekâleten kullanmaktadır.⁵⁵

Bakanlar Konseyi: 1977 anayasası, SSCB'de yürütmenin en üst organı olarak Bakanlar Konseyi'ni kabul etmiştir. Bakanlar Konseyi üyeleri, Yüksek Sovyet'in her iki meclisinin birleşik toplantısında seçilmişler ve Yüksek Sovyet'in toplantı halinde olduğu dönemlerde bu organa, toplantı halinde olmadığı dönemde ise, Yüksek Sovyet Prezidyum'una karşı sorumlu olmuşlardır. SSCB Bakanlar Konseyi üyeleri arasında konsey temsilcisi (başbakan), yardımcısı, idari işler başkanı, bakanlar ve devlet komite başkanları ile birlikte, federe cumhuriyetlerde bulunan Bakanlar Konseyi'nin temsilcileri (başbakanları) de yer almıştır. Ayrıca bu konseye, konsey temsilcisinin önerisi üzerine Yüksek Sovyet'in kararı ile diğer kurum ve kuruluşların başkanları da dâhil edilebilmişlerdir.⁵⁶ Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun Bakanlar Konseyi üyelerini değiştirme yetkisi bulunurken, Bakanlar Konseyi'nin meclisi feshetme yetkisi bulunmamıştır. Zira anayasal düzenlemede de Bakanlar Konseyi Yüksek Sovyet'e bağlı bir organ niteliği taşımıştır.

Bakanlar Konseyi, Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararları uygulayan organdır. Yürütmenin en yüksek organı sıfatıyla Bakanlar Konseyi, devlet bürokrasisinin de en tepesini oluşturmaktadır. Çok sayıda üyesi bulunan (100 civarında) Bakanlar Konseyi'nin çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla üye bakımından daha az sayıda olan bir de Bakanlar Konseyi Prezidyumu bulunmuştur. Bu organda konsey temsilcisi ile yardımcılarının yer almasıyla birlikte bir tür "kabine"lere benzemiştir.⁵⁷ Bu organın altında, hiyerarşik bir yapı içerisinde çeşitli bakanlıklar ve

⁵³ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 48.

⁵⁴ "Konstitutsiya SSSR, Statya 121-122."

⁵⁵ Gürbüz, *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*, 160.

⁵⁶ "Konstitutsiya SSSR, Statya 128-130."

⁵⁷ Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku* (Ankara: Turhan Kitabevi, 2007), 55.

devlet komiteleri yer almıştır. Bakanlıklar, Birlik bakanları ve federe bakanlar şeklinde ikiye ayrılmıştır. Birlik bakanlıkların, federe bakanlıklar üzerinde hiyerarşik yetkileri bulunmuştur. Yani Birlik bakanlıkları, federe bakanlıklar tarafından çıkarılan kararname veya emirlerin uygulamasını iptal edebilmişlerdir.⁵⁸

Bakanlar Konseyi'nin görevi yukarıda da belirtildiği gibi Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından verilen görevleri yerine getirmektir. Ancak bunun yanında SSCB anayasası Bakanlar Konseyi'nin görev ve yetkisini uzun liste halinde düzenlemiştir. Bu bağlamda ilgili organın görev ve yetkileri arasında; 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 işletmelerinin idaresini yürütmek, SSCB'nin ekonomik ve sosyal gelişimini sağlamak amacıyla uzun ve kısa süreli planlar yapmak ve bunları uygulanmasına yönelik bütçe düzenlemelerini yaparak Yüksek Sovyet veya Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun onayına sunmak, devlet çıkarlarını, sosyalist mülkiyeti, vatandaşların hak ve özgürlüklerini korumak ve kamu düzenini sağlamaya yönelik önlemler almak, SSCB'nin devlet güvenliğini sağlamak, SSCB'nin silahlı kuvvetlerinin gelişimine yönelik düzenlemeler yapmak, asker alımlarıyla ilgili kararlar vermek, başka devletlerle uluslararası ticaret, ekonomik, bilimsel ve kültürel alanlarda işbirliğinin sağlanmasına yönelik tedbirler almak,⁵⁹ Bakanlar Konseyi'nin görev ve yetkileri arasındadır. Ayrıca SSCB anayasası bu organa, kanunların uygulanmasına ve Yüksek Sovyet ile Yüksek Sovyet Prezidyumu'nun kararlarının yerine getirilmesine yönelik, kararname ve emir çıkarma yetkisi tanımıştır.

Komünist Parti: Tek partinin hâkim olduğu Sovyet sisteminde, devlet iktidarına hâkim olan parti Sovyetler Birliği Komünist Partisi olmuştur. SSCB'de devletin yanında asıl iktidar sahibi komünist partisidir. Komünist partisi, tüm siyasal, ekonomik ve kültürel alanların lokomotif olması yanında devletin tüm kurumlarını kontrol altında tutmuştur.⁶⁰ Komünist Parti, anayasada düzenlenmesiyle birlikte, SSCB'de tek parti olma özelliğini taşımış ve hükümetin temel politikalarını belirleyen bir organ olmuştur. Ülkeyi ilgilendiren bütün önemli konular partide görüşülmüş hükümet de bunları tasdik etmiştir. Hükümet ile parti bir bütün olarak görüldüğünden aralarında görüş ayrılığı da pek yaşanmamıştır.⁶¹

Komünist Partinin yüksek organları (merkez organları), kongre, merkez komitesi, merkez kontrol komitesi, politbüro ve sekreterliktir. Parti kongresi, partinin en yüksek organı olup, parti merkez komitesini seçmek ve partinin genel faaliyetlerini denetlemekle görevlidir. Parti merkez komitesi, kalabalık bir kurul olmakla birlikte, parti çalışmalarını denetlemek ve partiyi temsil etmekle görevlidir. Parti merkez komitesi, kongrenin toplandığı iki kongre arasındaki dönemde partinin faaliyetlerini yöneten organdır. Parti merkez komitesi de kendi üyeleri arasından bir politbüro seçmektedir. Politbüro hem partinin hem de devletin en yüksek yetkili siyasal karar organı olup, ülkeyi ilgilendiren

⁵⁸ "Konstitutsiya SSSR, Statya 134."

⁵⁹ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 50.

⁶⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 55.

⁶¹ Gürkan, "S.S.C.B. Siyasal Rejiminin Ana Hatları," 191.

konularda son söz politbüro tarafından söylenmiştir.⁶² Politbüro'nun üyeleri, ülkenin en güçlü yöneticilerinden oluşmasıyla birlikte, Komünist Partisi genel sekreteri, Bakanlar Konseyi temsilcisi (başbakan), partinin yüksek düzeydeki bazı diğer sekreterleri, bazı federe cumhuriyetlerinin komünist partisinin genel sekreterleri, savunma bakanı, Devlet Güvenlik Komitesi (KGB) başkanı ve dışişleri bakanı gibi devletin önemli mevkilerinde bulunan yöneticilerden teşkil etmiştir.⁶³ Sekreterlik ise, Politbüro'ya göre daha dar bir kurul olup, partinin önemli bir birimi durumundadır. Bu kurulun başkanı, aynı zamanda komünist partisinin genel sekreteridir. Yani genel sekreter hem devletin hem de partinin en güçlü adamıdır. Sekreterliğin, ülkede ve dünyada siyasal gelişmeleri takip ederek Politbüro'nun gündeminin ve temel siyasetin belirlenmesine yardımcı olmak, aldığı kararların uygulanmasını denetlemek, üst düzey yöneticileri seçmek ve bunları denetlemek gibi önemli görevleri bulunmuştur.⁶⁴

Komünist partinin organları, SSCB'nin ortaya çıkmasından bu yana devletin tüm organ ve birimlerinde etkili rol oynamışlardır. Yani asıl devleti yöneten ve yukarıdaki devlet organlarını oluşturan komünist partisi olmuştur. Partide devlet ile ilgili herhangi bir konu görüşülerek karara bağlanmış ise, devlet organlarının bunları uygulamaktan başka çareleri bulunmamıştır. Nitekim devlet organlarının başında bulunan yöneticiler de zaten komünist partisinin birer üyeleri olup, partide alınan kararlar neticesinde bu görevlere atanmışlardır. Dolayısı ile komünist parti, devletin tüm gücünü kontrol altında tutan ve aldığı kararlar neticesinde devletin tüm organlarını faaliyete geçiren bir parti olmuştur.

Yargı Teşkilatı: SSCB'de yargı teşkilatları diğer ülkelerde olduğu gibi, mahkemelere verilmiştir. Yani anayasaya göre adalet sadece mahkemeler tarafından gerçekleştirilmiştir. Ülkede, SSCB Yüksek Mahkemesi, Federe Cumhuriyetler Yüksek Mahkemesi, Özerk Cumhuriyet Mahkemeleri, Yöre (Kray) Mahkemeleri, İl Mahkemeleri, Şehir Mahkemeleri, Özerk Bölge Mahkemeleri, Özerk Semt (Okrug) Mahkemeleri, İlçe (şehir) Mahkemeleri ve Askeri Mahkemeler olmak üzere çok çeşitli mahkemeler bulunmuştur.⁶⁵ SSCB'de yargıya ayrı bir organ şeklinde bakılmamış ve idarenin bir parçası şeklinde kabul edilmiştir.⁶⁶ SSCB'de yargıçlar, en alt basamak olan İlçe (şehir) Mahkemeleri haricinde buldukları düzeyin Sovyetleri tarafından seçilmişlerdir. İlçe (şehir) Mahkemeleri üyeleri ise, doğrudan ilgili birimde ikamet eden vatandaşlar tarafından seçilmiş ve seçimlerde eşit ve gizli oy ilkeleri uygulanmıştır. Seçilen üyelerin görev süreleri beş yıl olarak belirlenmesiyle birlikte sorumlulukları halka karşı olmuştur.⁶⁷ Yukarıda belirtildiği gibi diğer mahkemelerin üyeleri ise, buldukları düzeyin Sovyetleri tarafından seçilmiştir. Bu mahkemelerin de görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. SSCB 1977 anayasası tüm mahkemelere bağımsızlıklarını 155. maddesinde tanımış olsa da 152. maddesi ile mahkemelerin buldukları düzeydeki

⁶² Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 55-56.

⁶³ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 56.

⁶⁴ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 57.

⁶⁵ "Konstitutsiya SSSR, Statya 151."

⁶⁶ Gürkan, "S.S.C.B. Siyasal Rejiminin Ana Hatları," 185.

⁶⁷ "Konstitutsiya SSSR, Statya 152."

Sovyet'lere karşı sorumlu olduklarını ve bu organlar tarafından kanunlar çerçevesinde görevden uzaklaştırılabileceklerini belirtmiştir.

SSCB'de en yüksek yargı organı olarak SSCB Yüksek Mahkemesi bulunmaktadır. SSCB Yüksek Mahkemesi üyeleri, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından seçilmişler ve bu organa karşı sorumlu olmuşlardır. SSCB Yüksek Mahkemesi, SSCB ve federe cumhuriyetlerinde bulunan tüm yargı organlarının eylem ve faaliyetlerini denetleme yetkisine sahip olmuştur. Yüksek Mahkeme bir başkan temsilciliğinde, başkan yardımcıları, üyeler ve federe cumhuriyetlerin Yüksek Mahkeme başkanları şeklinde toplanmıştır. SSCB Yüksek Mahkemesi, dışında başka bir federal düzeyde mahkeme bulunmamıştır.

SSCB'de yargı ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer organ prokuraturalardır (savcılıklar). Rusya'nın geleneksel bir kuruluşu olan prokuratura, Vladimir Lenin'in iktidarı ele geçirmesi ile yeniden düzenlenmiş ve devlet işlemlerinin yasallığını sağlayacak genel bir denetim organı olarak meydana getirilmiştir. SSCB'de prokuratura, geleneksel savcılık görevinin yanında, bireylerin haklarını korunması ve her düzeydeki yönetim organlarının kanunlara uymasını sağlaması gibi görevleri de bulunmaktadır. Bunun için de elinde bulunan en önemli yetki, yanlış karar veren bir organa karşı bir üst organı devreye sokabilme yetkisinin olmasıdır.⁶⁸ SSCB'nin 1977 anayasasına göre, SSCB Genel Savcısı (*Генеральный Прокурор*), Yüksek Sovyet tarafından beş yıllık bir görev için seçilmiş ve toplantı halinde olduğu dönemde bu organa karşı, toplantı halinde olmadığı dönemde ise Yüksek Sovyet Prezidyumuna karşı sorumlu olmuştur. Federe birimlerin genel savcı ve savcıları ise, basamaklarına göre bir üst savcılık tarafından atanmışlardır. Bu düzeydeki genel savcı ve savcıların da görev süreleri beş yıl olarak belirlenmiştir. Prokuratura organlarının faaliyetlerini, hangi düzeyde olduğuna bakılmaksızın yerel yönetim organlarından bağımsız bir şekilde yerine getirilmiş ve sadece SSCB Genel Savcısına karşı sorumlu olmuştur.⁶⁹ Prokuraturaların, kanunların uygulanmasına yönelik, bütün bakanlıklarda ve bağlı kuruluşlarında, devletin diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, yerel organlarda, kooperatiflerde, kamu görevlileri ve bireyler üzerinde her türlü denetim yetkisi bulunmuştur.

c) SSCB'de Hükümet Sisteminin İşleyişi

SSCB hükümet sistemine genel olarak bakıldığında kuvvetler ayrılığında söz etmek mümkün değildir. Bu sisteme hâkim olan ilke kuvvetlerin birliğidir. Kurumsal olarak devletin tüm yetkileri SSCB meclisi olan Yüksek Sovyet'te toplanmıştır. Organlar arasında da güç paylaşımı yatay değil dikey bir biçimde formüle edilmiştir. Devletin tüm yetkileri Yüksek Sovyet'te toplanmakta ve dikey bir biçimde aşağıya doğru dağılmaktadır.

SSCB'nin Yüksek Sovyet'i, federal yapıya uygun olarak Uluslar Sovyeti ve Milletler Sovyeti şeklinde iki meclisli bir yapıyı arz etmiş ve yılda iki defa toplanarak, toplantıları bir haftayı geçmemiştir. Bu iki toplantı dönemi arasında ise, Yüksek Sovyet'in yetkileri, yine bu organ tarafından seçilen Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından kullanılmıştır. Yüksek Sovyet Prezidyumu bir anlamda parlamentolarda bulunan Başkanlık Divanı şeklinde hareket etmiştir. Yüksek Sovyet Prezidyumu Yüksek Sovyet'e tanınan tüm

⁶⁸ Cem Eroğul, *Anatüzeve Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2013), 133.

⁶⁹ "Konstitutsiya SSSR, Statya 165-168."

yetkileri kullanmasıyla birlikte, yürütme ile yargı organları Yüksek Sovyet Prezidyumuna karşı sorumlu olmuştur. Bu organ, hiyerarşik yapıda aşağısında yer alan yürütme ile yargıyı denetleyebilmiş ve gerektiğinde de görevden uzaklaştırabilmiştir. Yüksek Sovyet Prezidyumu, daha sonra (toplantı döneminde) Yüksek Sovyet'e onaylatmak üzere kanun değişikliklerini yapma yetkisine de sahip olmuştur. Bu anlamda ilgili organ devlet otoritesinin kullanılmasında Yüksek Sovyet ile birlikte devletin en tepesinde bulunmuştur.

Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından alınan kararlar, Bakanlar Konseyi tarafından uygulanmıştır. Yani Bakanlar Konseyi, yürütmenin en üst organı ve federal hükümetidir. SSCB'de yürütme organı ayrı bir yetki olarak düzenlenmemiştir. Bakanlar Konseyi üyeleri, Yüksek Sovyet tarafından seçilmiş ve toplandı döneminde bu organa karşı, toplantı döneminde olmadığı ise, Yüksek Sovyet Prezidyumuna karşı sorumlu olmuştur. Bakanlar Konseyi'nin Yüksek Sovyet'i veya Yüksek Sovyet Prezidyumunu feshetme yetkisi bulunmamıştır. Yani SSCB'nin hükümet sisteminde yürütmenin yasamayı feshetme yetkisi yoktur. Bakanlar Konseyi, Yüksek Sovyet veya Yüksek Sovyet Prezidyumuna bağlı bir organ niteliği taşıması dolayısı ile bu organlar tarafından konsey üyeleri görevden alınabilmiştir. Bakanlar Konseyi'nin Yüksek Sovyet ve Yüksek Sovyet Prezidyumu tarafından kabul edilen kanun ve emirlere aykırı olmamak kaydıyla, kararname ve emirler çıkarma yetkileri bulunmuştur. Bununla birlikte, belirtmek gerekir ki, SSCB'de devlet yapılanması dikey bir görünüm arz ettiğinden Birlik bakanlarının, federe bakanlar üzerinde hiyerarşik yetkileri bulunmuştur. Yani Birlik bakanları, federe bakanlıklar tarafından çıkarılan kararname veya emirlerin uygulamasını iptal edebilmiştir.

Yargı organı da anayasada ayrı bir yetki olarak düzenlenmemiştir. Anayasa, mahkemelerin bağımsızlığını ve ancak kanunlara bağlı olduklarını belirtmiş olsa da yargı mensupları ve prokuratura üyeleri Sovyetlere karşı sorumlu olmuştur. Ayrıca ülkede SSCB Yüksek Mahkemesi ve SSCB Genel Savcısı bulunmuştur. Bu iki organ alanlarına göre, ülkede bulunan tüm yargı ve savcılık kurumlarının en üstünde yer almış ve hiyerarşik düzende altında bulunan tüm organların eylem ve faaliyetlerini denetleyebilmiştir. SSCB Yüksek Mahkeme üyeleri ile SSCB Genel Savcısı, SSCB Yüksek Sovyeti tarafından seçilmiş ve toplantı döneminde bu organa karşı, toplantıda olmadığı dönemlerde ise, Yüksek Sovyet Prezidyumuna karşı sorumlu olmuştur. Bu bağlamda anayasa yasama organına yargı mensuplarını görevden alma yetkisi tanımıştır.

Görüldüğü gibi, SSCB'de devlet otoritesinin en tepesinde SSCB Yüksek Sovyeti bulunmaktadır. Diğer organlar ise, kendilerine tanınan yetki ve sınırlar içinde hareket etmekte ve bunların dışına çıkamamaktadır. Devletin tüm otoritesini kendi etrafında toplayan Yüksek Sovyet, aldığı kararları uygulamak üzere yine kendisi tarafından tayin edilen ve yürütme organı olarak nitelendirilen Bakanlar Konseyi'ne vermektedir. Yani SSCB hükümet sisteminde hem yasama hem de yürütme yetkisi meclise ait olmaktadır. Yargı, anayasada her ne kadar bağımsız olarak tanımlansa da sonuç itibarı ile yine Sovyetler tarafından seçilmiş ve bu organa karşı sorumlu olmuştur. Sistemin bütün bu özellikleri birlikte düşünüldüğünde, ülkede devlet otoritesini elinde bulunduran tek

organ Sovyetler yani meclisler olduğu görülmektedir. Dolayısı ile SSCB'nin hükümet sistemine hâkim olan ilke kuvvetler birliği olmaktadır.

SSCB'de devlet otoritesi anayasa ve düzenlemelere göre Sovyetlerin (meclislerin) elinde bulunsa da ülkede gerçek güce sahip olan yapı Sovyetler Birliği Komünist Partisi olmuştur. Komünist parti, SSCB'deki tüm otoritenin ya doğrudan ya da dolaylı olarak sahibi ve siyasal karar organı olmuştur. Ülkede parti kararı olmadan, bir iş yapma olanağı bulunmamıştır. SSCB'de devlet faaliyetlerinin tamamı, partinin denetim ve gözetimi altında gerçekleşmiştir.⁷⁰ Devletin Yüksek Sovyet'i, Yüksek Sovyet Prezidyumu, Bakanlar Konseyi gibi kurumları her ne kadar parti dışında ayrı birer devlet organları olarak görülse de gerçekte durum böyle olmamış ve aralarında sıkı bir ilişki mevcut olmuştur. Çünkü bir kere bu organlara seçilen üyelerin doğrudan ya da dolaylı olarak parti ile ilişkileri bulunmuştur. Ayrıca partinin kararı olmadan bu organlara atanmak veya seçilmek nerdeyse imkânsız olmuştur.

Komünist partisinin içinde güç bağlamında özellikle Politbüro ve Sekreterlik dikkat çekmektedir. Bu organlarda partinin en önemli isimleri yer almış ve devlette izlenecek politikalar bu organlarda belirlenmiştir. Politbüro'da yukarıdaki bölümlerde de belirtildiği gibi, parti sekreteri, Bakanlar Konseyi başkanı, yardımcıları, savunma bakanı, dışişleri bakanı, KGB başkanı ve diğer önemli mevkilerde bulunan görevliler yer almıştır. Yürütmenin en üst organı sıfatıyla Bakanlar Konseyinde bir kararname veya emir çıkarılırken, mutlaka Politbüro'nun denetiminden geçtikten sonra yayınlanabilmiştir. Parti sekreterliğinin de çok önemli görev ve yetkileri bulunmuştur. Bir kere, bakanlıkların görevlerinin yapıp yapmadıklarının denetimini gerçekleştiren organ parti sekreterliği olmuştur. Bunun yanında, Politbüro ve Merkez Komiteye tasarı ve bilgi derleme işi yine sekreterlik tarafından gerçekleştirilmiştir. Partinin alt birimlerine de direktif gönderen ve atamaları gerçekleştiren sekreterliktir. Devletin karar alma mekanizması üzerinde de sekreterliğin dolaylı olarak önemli etkileri bulunmuştur. Çünkü devletin (bakanlık, komite başkanlığı, elçilikler, sendikalar, federe cumhuriyet bakanlar konseyi başkanları, üniversite rektörleri gibi) önemli atamalarında isimleri öneren organ parti sekreterliği olmuştur.⁷¹

Sonuç olarak, SSCB'de devletin otoritesi, anayasa ve kanunlara göre seçimle gelen organları tarafından kullanılsa da gerçekte durum farklılık arz etmiştir. Komünist partisi devlet kurumlarına yapılacak seçimlerde çok etkili olmuş ve doğrudan ya da dolaylı olarak partiye yakın olmayan birinin seçilmesine nerdeyse imkân tanımamıştır. Bununla birlikte, komünist partisi, devletin diğer kurumlarına da atamalarda etkili olmasının yanında SSCB'nin temel siyasetinin belirlenmesinde ve temel organların yönlendirilmesinde en önemli kurum olmuştur.

3) SSCB'nin Son Dönemlerinde Yapılan Sistem Değişikliği ve Dağılması

Devrim ve iç savaşlar neticesinde kurulan SSCB, Vladimir Lenin'in ölümünden sonra iktidara geçen Josef Stalin liderliğinde varlığını devam ettirmiştir. 1941-1945 yılları arasında SSCB, Adolf Hitler Almanya'sını yenilgiye uğratmış ve bu savaştan sonra Batılı

⁷⁰ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 55.

⁷¹ Gürbüz, *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*, 161-162.

devletler ile SSCB arasında soğuk savaş dönemi başlamıştır. Josef Stalin'in ölümünden sonra Sovyetler Birliği'nin başına Nikita Kruşçev geçmiştir. Nikita Kruşçev döneminde uygulanan politikalar sürekli olarak diğer parti üyeleri ve çalışma arkadaşları tarafından eleştirilmiş ve uzlaşılması zor olan tavırları dolayısı ile 1964 yılında görevden uzaklaştırılarak yerine Leonid Brejnev getirilmiştir. Leonid Brejnev döneminde SSCB'de soğuk savaştan belirgin bir uzaklaşma yaşanmış olsa da ülkenin katı diktatoryal yönetiminde değişiklik söz konusu olmamıştır. Daha sonraki süreçte 1982 yılında Yuri Andropov ve 1984 yılında da Konstantin Çernenko SSCB'nin yönetimini ele almışlardır. 1985 yılına gelindiğinde ise Konstantin Çernenko'nun vefatı üzerine SSCB'nin başına Mihail Gorbaçov geçmiştir.⁷²

Mihail Gorbaçov'un SSCB'nin başına geçmesiyle yenileşmenin ve değişimlerin gerekli olduğunu ileri sürerek "perestroyka- yeniden yapılanma" ve "glasnost- şeffaflık" sloganlarıyla yeni bir politik hareketi başlatmıştır.⁷³ Gorbaçov ile başlatılan bu hareket, çok partili sisteme geçmek, basın organlarına özgürlük tanımak ve vatandaşlara özel mülkiyetin verilmesi gibi konularda yoğunlaşmıştır. Bu doğrultuda da Gorbaçov bir taraftan iletişim araçlarını serbest bırakma diğer taraftan da anayasada köklü değişiklikler yapma yoluna girişmiştir.⁷⁴ Bununla birlikte, ABD ile özellikle silahsızlanma konusunda bir uzlaşmaya varmayı, kendi görüşlerini destekleyecek kadrolar oluşturmayı, yetkilerini arttırmayı ve komünist partinin gücünü azaltmayı amaçlamış ve bunları gerçekleştirmek için hareket etmiştir.⁷⁵ Haziran 1988'e gelindiğinde de Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin 19. Konferansında yapılacak bu reformlar ilk defa kapsamlı bir şekilde dile getirilmiştir. Bu konferansta ileri sürülen düşünceler sistemin temelini değiştirecek nitelikte olmuş ve hukuku temel alan sosyalist bir devlet kavramı benimsenmiştir.⁷⁶ Ayrıca siyasi sistemin, devlet teşkilatının ve hükümet organlarının yeniden yapılandırılmasından söz etmiş ve kuvvetli bir başkanlık sisteminin getirilmesini istemiştir. Bu konferansın sonunda Gorbaçov'un ileri sürmüş olduğu görüşler doğrultusunda, ekonomide yeniden yapılanmayı daha ileri bir noktaya taşımak, siyasi sistemi demokratikleştirmek, bürokrasi ile mücadele etmek, şeffaflığı teşvik etmek, hukuk sistemini geliştirmek ve komünist partisi ile hükümetin birbirinden ayrılmasını sağlamak gibi konularda birtakım kararlar alınmıştır.⁷⁷

Konferansta alınan kararlar, Aralık 1988'de Yüksek Sovyet tarafından yapılan anayasa değişikliği ile hayata geçirilmiştir. Bu değişiklikler yasama ile yürütme organlarını yeniden yapılandırmış ve seçim sistemi de kökten değişmiştir. Buna göre, 1500 olan Yüksek Sovyet'in üye sayısı her bir mecliste 271 üye olmak üzere 542'ye düşürülmüş ve toplanma dönemleri arttırılmıştır. Bununla birlikte, Halk Vekilleri Kongresi adında yeni bir organ kurulmuştur. Bu organın üye sayısı 2250 olmakla birlikte, üçte biri nüfus tabanına göre, üçte biri milliyetler tabanına göre ve diğer üçte biri de başta

⁷² Ümmühan Elçin Ertuğrul, "Rusya Federasyonu," içinde *Çağdaş Siyasal Sistemler*, ed. B. Aykaç & Ş. Durgun (Ankara: Alter Yayınları, 2015), 369.

⁷³ John McCormick, *Karşılaştırmalı Siyaset ve yönetim Sistemleri*, çev. Musa Ceylan (Ankara: Felix Kitap, 2020), 398.

⁷⁴ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 57.

⁷⁵ Ertuğrul, "Rusya Federasyonu," 369.

⁷⁶ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 64.

⁷⁷ Ertuğrul, "Rusya Federasyonu," 369.

komünist partisi olmak üzere toplumsal kuruluşlar tabanına göre seçilmiştir. Halk Vekilleri Kongresi'nin, Yüksek Sovyet üyelerini kendi üyeleri arasından seçmek ve bu organı denetlemek gibi birçok görev ve yetkisi bulunmuştur.⁷⁸ Bu şekilde de Yüksek Sovyet ilk defa gerçek anlamda halk tarafından ve iki dereceli seçim sistemi ile seçilmiştir.⁷⁹

Devam eden süreçte Mihail Gorbaçov, hükümetin komünist partinin denetiminden çıkması ve SSCB'nin temsil organlarının hantal ve yavaş yapıları nedeniyle hükümeti yeterince denetlemedikleri gerekçesiyle ve kendi otoritesini de güçlendirmek amacıyla ülkede bir devlet başkanlığı makamının oluşturulması gerektiğini ileri sürmüştür. Şubat 1990'a gelindiğinde de Yüksek Sovyet, SSCB'de başkanlık makamının oluşturulmasına yönelik hazırlanan anayasa değişikliği paketine onay vermiştir. Buna göre, SSCB devlet başkanının seçimlerinin beş yılda bir ve genel seçimlerle yapılacağı öngörülmüştür. Ancak Mihail Gorbaçov, seçilmesini riske atmamak amacıyla ilk başkanın Halk Vekilleri Kongresi tarafından seçileceğini düzenlemelerle güvence altına almıştır. Bununla birlikte seçilecek devlet başkanına, kanun teklifi sunma, kanunları veto etme, hükümet üyelerini atama, uluslararası ilişkilerde devleti en yüksek düzeyde temsil etme, ülke savunmasını denetleme, referanduma başvurma, SSCB'nin herhangi bir bölgesinde olağanüstü hâl ve sıkıyönetim ilan etme, anayasaya aykırı olduğu veya insan hak ve özgürlüklerine ters düştüğü gerekçeleriyle hükümet kararlarını iptal etme gibi çok sayıda görev ve yetki verilmiştir. Başkanlık makamının yanı sıra, Başkanlık Konseyi ve Federasyon Konseyi adı altında da ayrı iki kurum daha kurulmuştur. Başkanlık Konseyi, ülkenin sosyal, ekonomik, uluslararası ilişkiler ve savunma gibi konularda temel politikaların belirlenmesinde başkana bilgi ve görüş sunmak için oluşturulmuş bir konsey olmuştur. Ancak siyasal arenada pek de başarılı olamamıştır. Federasyon Konseyi ise, SSCB'de bulunan cumhuriyetlerin Sovyet başkanları ile özerk bölgelerin başkanlarının katılımı ile oluşturulmuş ve temel görevi birlikte bulunan birimleri başkanlık kurumu nezdinde temsil etmek ve birlik birimleri arasında ilişkileri düzenlemek gibi görevleri bulunmuştur.⁸⁰

Ayrıca SSCB'nin dağılma dönemi öncesinde bir diğer önemli değişiklik, Bakanlar Konseyinin, Bakanlar Kuruluna dönüştürülmesidir. Kasım 1990 tarihinde Gorbaçov, Yüksek Sovyet'te karşı yaptığı konuşmada Bakanlar Konseyini kaldırarak yerine başkanın altında yer alacak bir kabine oluşturmasını istemiştir. Buna istinaden, 1991 yılının başından itibaren yürütme organı bu istek doğrultusunda yapılandırılmış ve Mart 1991'den başlayarak da yürütmenin yapısı bu esaslara göre resmi olarak kurulmuştur. Ancak yetkiler konusunda kapsamlı yenilikler getirilmemiştir. Yapılan bu değişikliklerle SSCB devlet başkanının ülke idaresinde etkisi artmıştır. Getirilen yeni sistemle kabine hem SSCB Yüksek Sovyeti'ne karşı hem de devlet başkanına karşı sorumlu olmuştur. Yarı-başkanlık olarak nitelendirilebilecek olan bu sistemde, hükümetin başkana karşı olan sorumluluğu ağır basmıştır. Çünkü daha önceki uygulamada Bakanlar Konseyinin görev süresinin Yüksek Sovyet'in görev süresine bağlı olmasına karşın, getirilene yeni sistemde,

⁷⁸ Eroğul, *Anatüze Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*, 138.

⁷⁹ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 64.

⁸⁰ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 65.

yeni SSCB başkanının seçilmesi ile kabine istifasını sunmak zorunda olmuştur. Ayrıca Yüksek Sovyet hükümetin oluşumunda onay veren bir organ olsa da hükümet üyelerini ve başbakanı atayan devlet başkanı olmuştur. Yürütme ile ilgili o dönemde getirilen bir diğer yenilik de başkan yardımcılığı makamının oluşturulmasıdır. Başkan yardımcısının temel görevi başkanın görevini yerine getiremediği durumlarda ona vekâlet etmek ve başkanın verdiği özel görevleri yerine getirmekten ibaret olmuştur.⁸¹ Ancak SSCB'nin dağılması ile başkan yardımcılığı kurumu da kaldırılmıştır.

Ortaya çıkan SSCB'nin siyasi sistemindeki bu yeni yapılanması eski sistemden temel olarak üç noktada farklılık arz etmiştir. Bunların ilki, Halk Vekilleri Kongresi'nin oluşumunda komünist partinin aday belirleme tekeli ortadan kalkmış, ikincisi, Yüksek Sovyet yılda sadece iki kere toplanan bir onay meclisi olmaktan çıkarak sürekli toplanan Batı örneklerindeki parlamentolara dönüşmüş, üçüncü olarak da devlet başkanlığı kurumu, eski anlayıştan farklı olarak SSCB'nin en güçlü makamı konumuna getirilmiştir.⁸²

Mihail Gorbaçov'un gerçekleştirmeye çalıştığı tüm bu yeniliklerin amacı, Sovyet sosyalizmini modernleştirip, günün şartlarına uygun hale getirerek Birliğin devamını sağlamak olmuştur. Ancak yapılan reformlarla önceki dönemlere benzemeyen serbest seçimlerin yapılmasına olanağın sağlanması ve baskının yumuşaması ile SSCB'de başta Rusya olmak üzere bütün cumhuriyetlerde muhalefetin hareketlenmesine yol açmış ve yavaş yavaş muhalefetin sesi yükselmeye başlamıştır. SSCB'nin temel taşından biri ve en önemli birimi olan Rusya'da bu dönemlerde yapılan seçimlerde Gorbaçov'a muhalefeti ile bilinen Boris Yeltsin kazanmış ve Rusya Yüksek Sovyet'inin başkanı olmuştur. Bu şekilde de SSCB'nin en büyük cumhuriyeti olan Rusya Federasyonu'nun başına Gorbaçov karşıtı bir muhalif iktidara geçmiştir.⁸³ Bir taraftan SSCB'de muhalefet güçlenirken diğer taraftan eski Sovyet geleneğinden gelen reform karşıtı çevreler Gorbaçov'un gerçekleştirmeye çalıştığı yeniliklere tepki göstermişlerdir. Aynı zamanda bu dönemde merkez hükümet ile birlik birimleri arasında da birçok yönden anlaşmazlık ve gerilimin yaşandığı da görülmektedir.

Bunun sonucu olarak SSCB'yi oluşturan bazı birimler ilk olarak arka arkaya egemenliklerini ilan etmeye başlamıştır. Birliğin en önemli ülkesi olan Rusya'da bu akımın dışında kalmamıştır. Bu durumu ister istemez kabullenmek zorunda kalan Gorbaçov, egemenlik temeli üzerinde yeni bir birlik kurmak için çaba sarf etmiştir. Yoğun girişimler sonucunda Gorbaçov, SSCB'yi oluşturan birimlerin çoğunluğuna yeni Birlik anlaşmasını kabul ettirmeyi başarsa da anlaşmanın imzalanacağı 20 Ağustos 1991 tarihinden bir gün önce 19 Ağustos Pazartesi günü Moskova'da bir darbe girişimi yaşanmış ve Kırım'da tatilde bulunan Gorbaçov gözaltına alınmıştır.⁸⁴ Devlet Olağanüstü Hal Komitesi olarak adlandırılan ve darbeyi gerçekleştiren grup, SSCB başkan yardımcısı, başbakan, savunma bakanı, savunma konseyi başkanı, işleri bakanı ve KGB başkanından oluşmuştur. Yapılan darbe girişimi başarılı olamamıştır. Darbenin başarısız sonuçlanmasının sebepleri arsında, darbeyi yapanların fikir birliğinin bulunamaması, askeri birliklerin

⁸¹ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 67.

⁸² Eroğul, *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*, 138.

⁸³ Gürbüz, *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*, 163.

⁸⁴ Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 57.

darbecilerin emirlerini uygulamada kararsız kalmaları, Boris Yeltsin gibi darbeye karşı gelebilecek kişilerin görevden uzaklaştırılmaması gibi nedenler gösterilmektedir.⁸⁵ Darbe ancak altmış saat sürmüş ve Yeltsin başta olmak üzere darbeye karşı gelenler tarafından bastırılmıştır. Gözaltına alınan Gorbaçov serbest bırakılarak görevine dönse de siyasi gücünü tamamen kaybetmiştir.

Devam eden süreçte, darbe sonrası saygınlığı artan ve otoritesi güçlenen Boris Yeltsin, 23 Ağustos 1991'de Rusya Komünist Partisini yasaklayan bir kararname yayımlamıştır. Bu kararname ile Rusya'da bulunan bütün komünist örgütlenmeler yasadışı sayılmaya başlamıştır. Bununla birlikte, yeni birlik anlaşmasını da geçersizliğini ilan etmiştir. Hızlı bir şekilde yaşanan bu olaylar karşısında SSCB'nin dağılmasının önlenmesi imkânsızlaşmış ve Gorbaçov'un SSCB'nin kurtarmaya yönelik girişimlerinin başarılı olma olanağı ortadan kalkmıştır.⁸⁶ Ayrıca, Birlikte bulunan cumhuriyetler bu dönemde tek tek bağımsızlıklarını ilan etmeye başlamıştır. Boris Yeltsin, önce Baltık cumhuriyetlerinin bağımsızlıklarını tanımış ve 8 Aralık 1991'de de Rusya, Belarus ve Ukrayna'nın ortak kararlarıyla SSCB'yi resmen dağıldığını ilan ederek, Bağımsız Devletler Topluluğu kurulmuştur. Tarih 25 Aralık 1991'i gösterdiğinde de Mihail Gorbaçov'un görevinden istifa etmesiyle SSCB resmen dağılmıştır.⁸⁷ Aynı gece Kremlin'den SSCB'nin bayrağı indirilerek yerine Rusya'nın üç renkli bayrağı çekilmiştir.

4) Rusya'nın 1993 Anayasası ve Yarı-Başkanlık Hükümet Sistemi

SSCB'nin dağılması ile birlikte bağımsız bir devlet haline gelen Rusya'da, özellikle 1989 ile 1993 yılları arasında birçok alanda olduğu gibi siyasi sistem alanında da köklü değişiklikler yaşanmıştır. İlgili dönem aralığında Rusya anayasasında çok sayıda değişiklik yapılmış, yeni organlar oluşturulmuş ve bağımsızlık ilan edilmiştir. Aralık 1993 tarihine kadar ülkede 300'den fazla değişiklik içeren 1978 RSFSC anayasası yürürlükte olmuştur. 1978 anayasası, RSFSC'yi "Sovyet" ve "Sosyalist" rejimle yönetilen bir ülke olarak kabul ettiğinden, devlet mekanizması da buna göre şekillenmiştir. Yani, kuvvetler birliği söz konusu olmuş, ayrı bir yürütme organı ile bağımsız bir yargı prensibi göz ardı edilmiştir. Anayasa bu ve birçok diğer özelliklerinden dolayı 1985 sonrasında başlayan "perestroyka" politikalarıyla pek uyum sağlamamış ve köklü değişikliklere gidilmiştir. Bu değişiklikler, özellikle 1989 sonrasında başlamış ve ülkede RSFSC Halk Vekilleri Kongresi adı altında yeni bir organ oluşturulmuş, başkanlık makamı getirilmiş, yeni partilerin ve birliklerin kurulmasına olanak sağlanarak, anayasanın diğer birçok hükmünde de değişiklikler yapılmıştır. Ancak anayasada köklü değişiklikler yapılmasına rağmen yasama ile yürütme organlarının ayrılığı prensibi net olarak gösterilmemiş ve bu, iki organın birbirlerinin yetki alanlarına girmelerine neden olmuştur.⁸⁸ Bununla birlikte, ilgili anayasa çok sayıda değişikliğe uğraması sonucu, 1978'de kabul edildiği ilk haline göre çok farklı bir görünüm arz etmiş ve "yamalardan" ibaret bir anayasa olarak anılmasına neden olmuştur. Dolayısı ile bu sakıncaları gidermek ve yaşanan değişimlerin

⁸⁵ Şen, *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*, 69.

⁸⁶ Eroğul, *Anatüze Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*, 143.

⁸⁷ John McCormick, *Karşılaştırmalı Siyaset ve Yönetim Sistemleri*, 398.

⁸⁸ M. V. Baglay, *Konstitusyonnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 6-ye izdaniye (Moskva, Izdatel'stvo Norma, 2007), 101-102.

gerekliliğine uygun olarak yeni bir anayasanın kabul edilmesi için çalışmalar başlatılmış ve yapım sürecinde yaşanan sancılı krizler sonucunda Rusya bağımsız bir devlet olarak ilk anayasasını 12 Aralık 1993 tarihinde yapılan referandum sonucunda kabul etmiştir.

Rusya'nın 1993 anayasası, yasama, yürütme ve yargının anayasadaki yeri, genel yapısı ve birbirleriyle olan ilişkileri incelendiğinde yarı-başkanlık hükümet sistemini getirdiği görülmektedir.⁸⁹ Ancak Rusya'nın eskiden gelen merkeziyetçilik eğilimi, getirilen sistemde yürütmenin (başkanın) daha güçlü bir konuma oturtulmasına neden olmuş ve ilgili sistem yarı-başkanlık sistem olarak adlandırılmasının yanı sıra, güçlendirilmiş yarı-başkanlık sistemi ve hatta otoriter başkanlık sistemi şeklinde de tanımlanmaların yapılmasına yol açmıştır. Çalışmanın bu bölümünde Rusya'nın 1993 anayasası bağlamında ülkede uygulanan hükümet sistemi incelenecektir.

a) 1993 Anayasasının Hazırlanma Süreci ve Kabul Edilmesi

Rusya'da yukarıda da ifade edildiği gibi, 1993 yılında yeni anayasa kabul edilmeden önce 1978 anayasasının yürürlüğü devam etmiş ve çok sayıda değişikliklere uğramıştır.⁹⁰ Bununla birlikte, ilgili anayasa SSCB döneminin (sosyalizm) ürünü olduğundan dönemin şartlarına uyum göstermemiş ve yapılan değişiklikler sonucu "delikleri kapatan bir yama" olmaktan ileri gitmemiştir. Dolayısı ile Rusya'da yeni bir anayasanın getirilmesine ilişkin tartışmalar yaşanmış ve RSFSR'nin en üst organı olan Halk Vekilleri Kongresi (hem yasamanın hem de yürütmenin üstünde yer almıştır), 16 Haziran 1990 tarihinde yeni bir anayasanın yapılması için Anayasa Komisyonu oluşturmuştur. Komisyonun toplam 102 üyesi bulunmuş ve başkanlığını dönemin Yüksek Sovyet'inin başkanı Boris Yeltsin üstlenmiştir.⁹¹

Halk Vekilleri Kongresi tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu, yürütülen dört aylık çalışmanın ardından ilk anayasa taslağını hazırlamış ve kamuoyu tartışmasına sunmuştur. Toplumun farklı kesimleri tarafından yapılan eleştiriler ve getirilen öneriler sonucunda anayasa taslağında birçok değişiklik yapılmış ve Ekim 1991 tarihinde Halk Vekilleri Kongresinde görüşülmüştür. Ancak çıkan karar, taslak üzerinde çalışmalara devam edilmesi ve bazı değişikliklerin yapılması yönünde olmuştur. Bunun üzerine Anayasa Komisyonu çalışmalarına devam etmiş ve Nisan 1992 tarihinde anayasa taslağında değişiklikler yaparak Halk Vekilleri Kongresine sunmuştur. Halk Vekilleri Kongresinde görüşülen ilgili taslağın gelen hatları kabul edilmiş ve bazı değişiklikler yapılarak sonraki toplantıda taslak üzerinde görüşmelere devam edilmesine karar verilmiştir. Ancak daha sonra Aralık 1992'de, Mart 1993'te ve Nisan 1993'te toplanan Halk Vekilleri Kongresi, yasama (Yüksek Sovyet) ile yürütmenin (cumhurbaşkanı) arasında yaşanan krizler dolayısı ile ilgili taslağı bir türlü karara bağlayamamıştır.⁹² Devam eden süreçte Mayıs 1993'e gelindiğinde, Yüksek Sovyet'in onayı ile Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan taslak tekrar kamuoyu tartışmasına sunulmuştur. Komisyon tarafından sunulan bu taslakta, yasama organı yürütmenin üstünde

⁸⁹ M. V. Melnikova, "Forma Pravleniya v Sovremennoy Rossii," *Vestnik Samarskoy gumanetarney akademii Seriya «Pravo»* 1/20 (2018): 32-34.

⁹⁰ John McCormick, *Karşılaştırmalı Siyaset ve yönetim Sistemleri*, 404.

⁹¹ S. A. Avakyan, *Konstitutsionnoye pravo Rossii*, Tom 1, 5-ye izdaniye (Moskva: Izdatel'stvo, Norma INFRA-M, 2014), 275-276.

⁹² Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 105.

konumlandırılmış ve bu organa verilen yetkiler, cumhurbaşkanı ile hükümetin yetkilerini büyük kısmını kontrol eder nitelikte olmuştur.⁹³ Yani Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan bu taslak, yasama organını devletin lokomotifine haline getirmiş ve bu kuvvetin daha güçlü olduğu bir sistemi ön görmüştür.

Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan ve kamuoyu tartışmasına sunulan anayasa taslağının kabul edilip, yürürlüğe girmesi için Halk Vekilleri Kongresi tarafından onaylanması gerekmektedir. Dolayısı ile Yüksek Sovyet, Halk Vekilleri Kongresini olağanüstü toplantıya çağırarak, toplanma tarihini 17 Kasım 1993 olarak belirlemiştir. Diğer taraftan ise, Yüksek Sovyet'in cumhurbaşkanı ile devam eden çatışması, daha da şiddetlenmiş ve artık açıkça cumhurbaşkanının görevinden alınması gerektiği meclis oturumlarında ifade edilmeye başlamıştır.⁹⁴ Bunun üzerine, Anayasa Komisyonu taslağını kabullenmeyen Cumhurbaşkanı Boris Yeltsin, taslak çalışmalarının tamamlanması ve yeni anayasanın oluşturulması için bir kararname yayımlayarak, Anayasa Meclisini toplamıştır. Anayasa Meclisi, federal yönetim, yerel yönetim, özerk cumhuriyet, bölge, vilayet, siyasi parti, sendika, gençlik teşkilatları ve diğer pek çok birlik ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmuştur. Ayrıca Anayasa Meclisine, yasama üyeleri, yasama tarafından oluşturulan Anayasa Komisyonu üyeleri, meclis grup temsilcileri, devlet başkanı, hükümet temsilcileri ve yargı organının temsilcilerinin de katılmaları öngörülmüştür. Ancak meclis, 24 Haziran 1993 tarihinde Anayasa Meclisi ile iş birliğini reddeden bir karar yayımlamıştır. Gerekçe olarak ise, oluşturulan Anayasa Meclisinin bazı koordinatör ve üyelerinin zimmet gibi ağır suçlarla ilişkili oldukları gösterilmiştir.⁹⁵

Bu şekilde devlet başkanı tarafından oluşturulan Anayasa Meclisi çalışmalarına başlamıştır. Boris Yeltsin, Anayasa Meclisine kendi taslağını da sunmuş ve bu meclisten, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan anayasa taslağını da göz önünde bulundurarak her iki tarafı tatmin edebilecek, ortak yönlü bir taslağın hazırlanmasını istemiştir. Anayasa Meclisi tarafından Yeltsin'in sunmuş olduğu taslağa çeşitli eleştirilen yapılsa da bu taslak genel olarak kuvvetler ayrılığını benimsemiş, yasama ile yürütme dengeli bir biçimde oluşturularak, başkanlık sistemine yakın bir sistemi öngörmüştür. Anayasa Meclisi iki aya yakın çalışmalarını yürüterek yeni bir taslağı ortaya çıkarmış ve taslağa son şekil verilerek 12 Temmuz 1993 tarihinde kabul etmiştir. Belirtmek gerekir ki, Anayasa Meclisi tarafından kabul edilen taslak, Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan taslağın birçok maddesini de içermiştir.⁹⁶

Bu şekilde devletin her iki temel organı (yasama ve yürütme) tarafından iki ayrı taslak ortaya çıkarılmıştır. Fakat tek taslak üzerinde bir türlü uzlaşmaya varılamamıştır. Her iki taraf kendi taslağını savunmuş ve ülkede bir anayasa savaşı yaşanmaya devam etmiştir. Bu şekilde devam eden kriz, Eylül 1993'e gelindiğinde zirveye ulaşmıştır. 21 Eylül 1993 tarihinde, Cumhurbaşkanı Boris Yeltsin tarafından 1400 sayılı "Kademeli

⁹³ V. A. Cherepanov, *Konstitutsionnoye pravo Rossii* (Stavropolsk: Izdatel'stvo Stavropolskogo Gosudarstvennogo Agrarnogo Universiteta AGRUS, 2012), 32; V. V. Nikulin, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii* (Tambov: Izdatel'stvo FGBOU VPO «TGTU» 2012).

⁹⁴ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 106.

⁹⁵ Tarkhan Shukurov, "Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi," (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003), 60.

⁹⁶ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 108.

Anayasa Reformu” kararnamesi yayımlanmıştır. Bu kararnameye göre, Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet feshedilmiş,⁹⁷ anayasanın bazı maddelerinin yürürlüğü durdurulmuş ve geçici dönem ilan edilmiştir. Bununla birlikte, devletin tüm organları Anayasa Meclisi tarafından 12 Temmuz 1993 tarihinde kabul edilen anayasa taslağına göre hazırlanmış bir tüzüğe göre faaliyetlerini yürütüleceği düzenlenmiştir. Ayrıca ilgili kararname ile meclis seçimleri 11-12 Aralık 1993 tarihinde yapılacağı belirtilmiş ve Anayasa Mahkemesi üyelerinin geçici olarak toplanmamaları önerilmiştir. Yani kısaca, ilgili kararname ile ülkede otoriteyi kullanacak olan organın başkan (yürütme) olduğunu ifade etmiştir.

Bu gelişmelerin üzerine meclis hemen toplanarak, başkan tarafından yayımlanan kararnamenin anayasaya aykırı olduğunu ve bunu bir darbe teşebbüsü olarak kabul edilmesi gerektiğini kabul eden bir kararı yayımlayarak, başkanın görevinden azledildiğini duyurmuştur.⁹⁸ Aynı gün meclis, başkanlık görevine, başkan yardımcısını atamış ve bakanlarda da değişikliklere gitmiştir. Anayasa Mahkemesi de bu kararı destekleyerek, cumhurbaşkanı tarafından yayımlanan kararnamenin anayasa ihlali olarak kabul ederek, başkanın azlini onaylamıştır. Ancak Boris Yeltsin, bu kararların hiçbirini tanımayarak görevini sürdürmüş ve Ekim ayında gerçekleşecek olan kanlı olaylara kadar bu kriz şiddetlenerek artmaya devam etmiştir.

Yasama ile yürütme organlarının yukarıda ifade edilen olaylar sunucunda bir anlaşmaya varabilmeleri imkânsız görülmüştür. Bunun üzerine, 3-4 Ekim 1993’te başkan taraftarları ile yasama taraftarları arasında sıcak çatışmaya götürecek olan olaylar başlar. Başkan taraftarları meclis binasını abluka altına almasına karşın, meclis taraftarları, Moskova belediyesi binasını, bir askeri kışlayı ve ülkenin en büyük yayın kuruluşları arasında yer alan “Ostankino”yu ele geçirmeye çalışır. Bu olaylar üzerine askerler olaya müdahale etmeye başlar. Yapılan çağrılara rağmen, milletvekilleri meclis binasından ayrılmayı reddeder. Bunun üzerine başkan tarafından verilen bir emirle meclis binası orduya ait tanklar tarafından ateş edilerek silahlı bir müdahale ile dağıtılır. Ardından yasama üyeleri ile taraftarları tutuklanır.⁹⁹ Yaşanan bu olay çok sayıda insanın yaralanmasına ve ölümüne neden olur. Netice olarak uzun süren yasama ile yürütmenin (cumhurbaşkanının) iktidar savaşı yürütmenin lehine sonuçlanmıştır.

Boris Yeltsin yaşanan bu olaylardan sonra, yapılacak anayasayı kendi isteği doğrultusunda oluşturması için gerekli ortamı ve fırsatı yakalar. 7 Ekim 1993 tarihinde Yeltsin, bir kararname yayımlanarak, ülkedeki hukuk boşluğunu gidermeye çalışır. İlgili kararnameye göre, 21 Eylül 1993’e kadar Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet tarafından kabul edilen tüm kanun ve kararların geçerliliğini ve yürürlükte olduğunu kabul eder. Bu iki organın görev alanına giren konuların ise, yeni meclis oluşturuluncaya kadar cumhurbaşkanı tarafından çıkartılacak kararnameye göre düzenleneceği kararlaştırılır. Ayrıca yeni anayasanın yapılması için çalışmaların devam edileceği de belirtilir. Ardından başka bir kararname yayımlanarak, Anayasa Mahkemesinin bu

⁹⁷ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 246; “Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 21.09.1993 goda № 1400,” erişim 11.07.2022, <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4364>

⁹⁸ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 247.

⁹⁹ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 248.

ortamda görevini sürdüremeyeceği ifade edilerek, yeni anayasanın kabulüne kadar faaliyetleri askıya alınır. Bunun üzerine Anayasa Mahkemesi başkanı görevinden istifa etmiştir.¹⁰⁰ Aynı süreçte cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcısının da görevine son vermiştir.

Anayasa Meclisi tarafından hazırlanan ve yürütmenin (Yeltsin'in) taslağı olarak bilinen anayasa taslağı ise, üzerinden yapılan bazı değişim ve çalışmalar sonucunda 10 Kasım 1993 tarihinde kamuoyu tartışmasına yayımlanır. Referandumun yapılacağı tarih ise, 12 Aralık 1993 olarak belirlenir. Aynı tarihte meclis seçimlerinin de yapılacağı kararlaştırılır. Bunun üzerine 12 Aralık 1993 tarihinde yapılan anayasa referandumuna kayıtlı seçmenlerin %54,8'i katılım sağlar. Oylamaya katılanların %54,4'ü de "evet" yönünde oy kullanır. Katılımın yeterli sayıda sağlanması ve çoğunluğun kabul yönünde oy kullanması ile de Rusya'nın 1993 anayasası kabul edilir. Çok uzun süren şiddetli çatışma ve krizler sonucunda kabul edilen anayasa, belirli düzeyde siyasi ortamı yumuşatarak devlette düzeni sağlamaya başlar.

b) 1993 Anayasasının Genel Özellikleri ve Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Rusya Federasyonu bağımsızlığını ilan etmesiyle, komünist düzenden hızlı bir şekilde ayrılmanın ve yeni düzenin kurulmasının yoluna girişmiş ve buna bağlı olarak ilk işlerinden biri yeni anayasasının kabul edilmesi olmuştur. 12 Aralık 1993 tarihinde referandum sonucu kabul edilen ve günümüzde de uygulanan Rusya anayasası, başlangıç hariç, iki kısım, dokuz bölüm ve 137 maddeden teşkil etmektedir.

1993 anayasasının 1. maddesine göre, "Rusya Federasyonu, cumhuriyetle yönetilen, federatif yapıya sahip, demokratik bir hukuk devletidir". Egemenliğin sahibi ve tek kaynağı onun çokuluslu halkıdır. Bu düzenleme anayasanın 3. maddesinde, "Rusya Federasyonu'nda egemenliğin taşıyıcısı ve hâkimiyetin tek kaynağı onun çok uluslu halkıdır" şeklinde ifade edilmiştir. Aynı maddenin devamında ise, halkın, hâkimiyetini doğrudan, devlet organları tarafından ve yerel yönetimler eliyle kullanacağı belirtilmiştir. Bu egemenliğin en yüksek ifadesi olarak ise, serbest seçimler ile referandumlar sayılmıştır. Rusya'da hiç kimsenin egemenliğe el koyamayacağı, bu girişimde bulunacakların da federal kanunlarla cezalandırılacağı yine aynı maddenin 4. fıkrasında düzenlenmiştir.

İlgili anayasa, insanın, onun temel hak ve özgürlüklerinin yüce değerde olduğunu belirtmesiyle birlikte, insanların ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerini tanımak, korumak ve bunlara saygı gösterilmesini sağlamak devletin temel görevlerinden biri olduğunu saymıştır.¹⁰¹ Bununla birlikte, Rusya Federasyonu'nun egemenliğinin, anayasasının ve federal yasalarının ülkenin tamamında geçerli olduğunu ifade etmiş¹⁰² ve Rusya'nın sosyal bir devlet olduğundan söz ederek, politikalarını insanların onurlu ve özgürce gelişmesine yönelik oluşturulacağı düzenlenmiştir.¹⁰³ Ülkede, çok partili demokratik rejim ve farklı ideolojilerin varlığı da kabul edilmiştir.¹⁰⁴ Ayrıca Rusya

¹⁰⁰ Baglay, *Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*, 110.

¹⁰¹ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii," Statya 2, (1993), erişim 01.08.2022, <http://kremlin.ru/acts/constitution>

¹⁰² "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii Statya 4."

¹⁰³ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii Statya 7."

¹⁰⁴ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii Statya 13."

anayasasının ülkenin en üst hukuk normu olduğu belirtilmiş ve kabul edilecek kanun ve diğer hukuksal işlemlerin anayasaya aykırı olamayacağı güvence altına alınmıştır.¹⁰⁵ Anayasanın 14. maddesi, Rusya Federasyonu'nun laik bir devlet olduğunu belirtilmiş ve herhangi bir dinin devlet veya zorunlu bir din olarak kabul edilmesini yasaklamıştır. Dini birliklerin devletten ayrı oldukları ifade edilmesiyle birlikte, bu birliklerin hepsinin kanunlar önünde eşit oldukları belirtilmiştir. 1993 anayasası Rusya'nın federal bir yapıya sahip olması dolayısı ile federe birimler arasında yer alan cumhuriyetlere kendi anayasa ve kanunlarına sahip olabileceklerini tanımsınken, diğer birimlere, ("kray" – topraklar (yörelere), vilayetler, federal şehirler, özerk vilayetler, özerk bölgeler) kendi tüzük ve mevzuatlarına sahip olabileceklerini hüküm altına almıştır.¹⁰⁶

1993 anayasası, yukarıda sözü edilen düzen ve ilkelerle birlikte, diğer maddeleri ile ülkenin federal düzenini, yerel yönetimlerinin yapısını ve yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığını, bağımsızlığını ve birbirleriyle olan ilişkilerini de düzenlemiştir. Ayrıca, vatandaşlık hakkı, ekonomik özgürlük, mülkiyet hakkı, anayasanın değiştirilme usulü, gibi konular da hüküm altına alınarak bir ülke anayasasında olması gereken tüm diğer unsurlar da düzenlenmiştir.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi bağlamında ise, Rusya'nın ilgili anayasası bu ilkeyi benimsemiş ve 10. maddesi ile de yasama, yürütme ve yargı organlarının ayrılığını düzenlemiştir. Buna göre ilgili madde, "Rusya Federasyonu'nda devlet iktidarı, yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı esasında gerçekleştirilir. Yasama, yürütme ve yargı organları bağımsızdır" şeklinde ifade edilmiştir.¹⁰⁷ Ayrıca, anayasa devletin bu temel organlarının sadece ayrılığında söz etmemiş, bunun yanında devlet yetkisini hangi organlar tarafından kullanılacağı da düzenlenmiştir. Bu bağlamda anayasanın 11. maddesine göre, devlet yetkisi, cumhurbaşkanı, Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması), hükümet ve mahkemeler tarafından kullanılacağı hüküm altına alınmıştır.

İktidarı kullanan her bir organ anayasayı uygulama bakımından kısmi olarak sorumlu tutulmuşken, sadece devlet başkanı, devlet düzenini, egemenliğini ve bağımsızlığını korumakla görevli olduğu belirtilmiştir.¹⁰⁸ Bu bağlamda devlet başkanının bu görevi anayasanın 80. maddesinde düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, "Rusya Federasyonu cumhurbaşkanı; Rusya Federasyonu anayasasının, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Rusya Federasyonu anayasasının belirlediği şekilde Rusya Federasyonu egemenliğinin, bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün korunması için önlemler alır, devlet organlarının uyumlu işleyişini ve karşılıklı iş birliğini sağlar" şeklinde belirtilmiştir. Belirtmek gerekir ki ilgili maddenin son cümlesinden de anlaşılacağı üzere devlet başkanı, devlet organlarının uyumlu işleyişinden ve karşılıklı iş birliğinin sağlanmasından da sorumlu tutulmuştur. Zira Rusya'da yasama, yürütme ve yargı

¹⁰⁵ Tellal & Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi," 478.

¹⁰⁶ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii Statya 5/2."

¹⁰⁷ Jale Akhundova, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği* (Bursa: Ekin Yayınevi., 2014), 94.

¹⁰⁸ Kasım Erdem, "Yarı-Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği," içinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, ed. S. Gökçimen (Ankara, TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017), 191.

organlarının ilişkileri incelendiğinde devlet başkanının diğer organlara göre, daha üstün bir konuma konumlandırılmış ve önemli yetkilerle donatılmıştır.

c) Rusya'da Başkanlık Kurumunun Oluşturulması

SSCB döneminde Rusya'da, yasama organı (Sovyetler) devletin tüm yetkilerini kendisinde topladığından ve ülke bu meclis tarafından yönetildiğinden devlet başkanlığı kurumu bulunmamıştır. Dolayısı ile SSCB'nin dağılmaya başlamasıyla (dağılma sürecinde) RSFSR'de bir başkanlık kurumunun oluşturulması gündeme gelmiş ve 1978 anayasasında gerekli düzenlemeler yapılarak devlet başkanlığı kurumu oluşturulmuştur.

Bu bağlamda SSCB'de 1990'da başkanlık makamının oluşturulmasının ardından SSCB'ye dâhil olan RSFSR ve diğer cumhuriyetlerde bu konu gündeme gelmiştir. RSFSR Halk Vekilleri Kongresi üyelerinin büyük kısmı ülkede başkanlık makamının oluşturulmasına karşı çıksalar da oluşturulmasından yana olan üyelerin 1/3 oyu ile konu referanduma taşınmıştır. Başkanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik RSFSR'de 17 Mart 1991 tarihinde bir referandum yapılmış ve başkanlık kurumunun oluşturulmasının gerek olup olmadığı halka sorulmuştur.¹⁰⁹ Referandumdan çıkan sonuç "evet" yönünde olması dolayısı ile başkanlık kurumunun oluşturulmasına yönelik çalışmalar başlamış ve RSFSR Yüksek Sovyeti, Halk Vekilleri Kongresinin kararı ile 24 Nisan 1991 tarihinde 1098-1¹¹⁰ sayılı kanunu kabul ederek ülkede başkanlık kurumunu oluşturmuştur. Devam eden süreçte, 24 Mayıs 1991 tarih ve 1326-1¹¹¹ sayılı kanun ile de anayasada "RSFSR Başkanı" adı altında bir bölüm oluşturulmuş ve böylece Rusya'da başkanlık kurumu ortaya çıkmıştır.

Anayasada başkanlık kurumunu düzenleyen bölüm tek (121.) madde ve 11 fıkradan oluşmuştur. İlgili maddeye göre, 35 ile 65 yaş arasında bulunan ve seçilme yeterliliğine haiz her RSFSR vatandaşının aday olabileceği düzenlenmiş, seçilecek başkanın milletvekili olamayacağı, herhangi bir siyasi örgüt ve diğer kamu kuruluşlarında görev alamayacağı, ticari nitelik taşıyan organizasyonlarda faaliyet yürütemeyeceği belirtilmiştir. Başkanın görev süresi 5 yıl olarak belirlenmiş ve üst üste iki defadan fazla aday olunamayacağı hüküm altına alınmıştır. Seçimlerin halk tarafından, doğrudan ve gizli oy ilkesine göre yapılacağı da ilgili maddede ifade edilmiştir.¹¹²

Başkanın görev ve yetkileri de liste şeklinde uzunca düzenlenmiştir. Buna göre, kanun teklifi sunmak, anayasa ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla kararname çıkarmak, yürütme organları tarafından alınan kararların anayasaya veya kanunlara aykırı olduğu gerekçesiyle yürürlüğünü durdurmak (federe birimlerin yürütme organlarının kararları dâhil), 14 gün içinde kanunları onaylamak ve yayımlamak, geciktirici veto, Yüksek Sovyet'in onayı ile başbakanı atamak, başbakanın önerisi üzerine bakanları ve diğer üst düzey kamu yöneticileri atamak, Yüksek Sovyet'in onayı ile hükümetin istifasını kabul etmek, hükümeti yönlendirmek, diplomatik temsilcileri atamak ve diğer ülke

¹⁰⁹ Cherepanov, *Konstitutsionnoye pravo Rossii*, 269.

¹¹⁰ "Zakon RSFSR O Prezidente RSFSR ot 24 Aprelya 1991 goda N 1098-1," erişim 03.09.2022, <https://base.garant.ru/1548919/#friends>.

¹¹¹ "Zakon RSFSR Ob İzmeneniyah i Dopolneniyah Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) RSFSR ot 24 maya 1991 goda N 1326-1," erişim 03.09.2022, <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1297/>

¹¹² "Konstitutsiya RSFSR" Statya 121, (1978), erişim 05.09.2022, <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1289/>

temsilcilerini kabul etmek, güvenlik konseyine başkanlık etmek, ülke güvenliğinin korunması için önlemler almak, uluslararası devletlerle antlaşmalar imzalamak (yürürlüğe girmesi için Yüksek Sovyet'in onayı gerekmiştir), yasama organını olağanüstü toplantıya çağırmak, ülkede olağanüstü hal ilan etmek (federe birimler arasında yer alan cumhuriyetlerde olağanüstü hal ilan edilebilmesi için, o cumhuriyetin en üst organının onayı gerekmiştir), vatandaşlık vermek, mahkûmların cezalarını affetmek gibi ve daha birçok görev ve yetki anayasa tarafından başkana tanınmıştır.¹¹³ Ayrıca anayasanın diğer maddeleri ile çeşitli kanunlarla devlet başkana diğer birçok görev ve yetki verilmiştir. RSFSC anayasasının 121. maddesinin 10. fıkrası, anayasayı, kanunları ve içtiği andı ihlal ettiği gerekçesiyle Halk Vekilleri Kongresi veya Yüksek Sovyet'in önerisi üzerine Halk Vekilleri Kongresinin 2/3 çoğunluğunun kararı ile başkanı görevden alınabilmesini düzenlemesine karşın, aynı maddenin 5. fıkrası ile de Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet'in başkan tarafından feshetmesini yasaklanmıştır. Yani bu durumda ilgili anayasa yasamaya, cumhurbaşkanını *impeachment* yoluyla görevine son verebilmesini tanımışken, yürütmeye yasamanın görevine son vermesini yasaklamıştır.

RSFSC başkanı, anayasanın 121. maddesinin 1. fıkrasına göre, en yüksek devlet yetkilisi ve yürütmenin başı olarak ifade edilmiştir. Dolayısı ile bakanlar konseyini düzenleyen anayasanın maddelerinde de değişikliğe gidilmiştir. Bu bağlamda bakanlar konseyinin Halk Vekilleri Kongresi ile Yüksek Sovyet'e karşı sorumluluğunu ve bu organlara hesap vermekle yükümlü olduğunu belirten anayasanın 124. maddesi kaldırılmış ve 122. maddesi yeniden düzenlenerek, "RSFSC Bakanlar Konseyi yürütme organıdır ve başkana bağlı çalışır" şeklinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, bakanlar konseyinin oluşumunu düzenleyen 123. maddesi de başkanın bu konudaki yetkilerinin sisteme entegrasyonu bağlamında değiştirilmiştir. Yani bu maddenin daha önceki halinde, bakanlar konseyi Yüksek Sovyet başkanının önerisi ile Yüksek Sovyet tarafından oluşturulurken, ilgili maddenin yeni haline göre, bakanlar konseyi, başkan tarafından oluşturulur denilmiş ve sadece başbakanın atanmasında Yüksek Sovyet'in onayı gerekmiştir.¹¹⁴ Bakanlar ve diğer konsey üyelerinin atanmasında ise, başbakanın önerisi üzerine doğrudan başkan yetkili olmuştur. Bakanlar konseyinin düşürülmesi konusunda ise, iki usul uygulanmıştır. Bunlardan birincisi; başkan, başbakanı dolayısı ile hükümeti görevden almak isterse Halk Vekilleri Konseyi ya da Yüksek Sovyet'in onayını alması zorunlu olmuş ve ancak bu organlardan birinin onayı ile başkan hükümeti düşürebilmiştir. İkinci usul ise, hükümet Halk Vekilleri Konseyi veya Yüksek Sovyet tarafından güvensizlik oyu verilerek görevden alınabilmiştir. Bakanlar ve diğer konsey üyeleri ile ilgili olarak ise, başkan bunları tek başına karar vererek görevden alabilmiştir.¹¹⁵

Başkanlık kurumunun oluşturulmasının yanı sıra aynı anayasa değişikliği ile bir de başkan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Anayasanın 121. maddesinin 7. fıkrasına göre, başkan yardımcılığına aday gösterme yetkisi başkan adayına ait olmuştur. Başkan

¹¹³ "Konstitutsiya RSFSR, Statya 121/5."

¹¹⁴ Natig Abdullayev, "Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine," (Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008), 93-94.

¹¹⁵ "Konstitutsiya RSFSR, Statya 121/5."

ile başkan yardımcısı birlikte seçimlere katılmakta ve başkan adayının seçimleri kazanması halinde başkan yardımcısı da seçilmiş sayılmaktadır. Aday olan başkan yardımcılarında, yukarıda ifade edildiği gibi başkan adaylarında aranan şartlar aynen istenmiştir. Başkan yardımcılığı görevi, milletvekilliği ile bağdaşmamış ve başka bir görevi yürütmesi de yasaklanmıştır. Başkan, bazı görevlerini başkan yardımcısına devredebilmiş ve başkanın görev başında olmadığı durumlarda ona vekâlet edeceği belirtilmiştir. Ayrıca başkanın, görevden alınma, istifa, ölüm gibi nedenlere bağlı olarak makamın boşalması halinde, başkanlık görevlerinin başkan yardımcısı tarafından yürütüleceği de anayasada hüküm altına alınmıştır.¹¹⁶

Belirtmek gerekir ki anayasanın 121. maddesinin 9. fıkrasına göre, başkan ile başkan yardımcısının kanunlar tarafından korunduğu ve dokunulmazlık haklarının da olduğu güvence altına alınmıştır. Bu şekilde anayasada gerekli düzenlemeler yapılarak RSFSC'de ilk defa başkanlık kurumu oluşturulmuştur. Başkanlık kurumunun oluşturulmasının ardından ülkede 12 Haziran 1991 tarihinde ilk başkanlık seçimleri yapılmıştır. Seçimlere toplan 6 aday katılmış ve dönemin RSFSC Yüksek Sovyeti'nin başkanı olan Boris Yeltsin geçerli oyların %57,3'ünü alarak RSFSC'nin ilk başkanı olarak seçilmiştir. Daha sonraki süreçlerde SSCB'nin dağılması, Rusya Federasyonu'nun bağımsızlığını ilan etmesi ve 12 Aralık 1993 tarihinde yeni anayasasının kabul edilmesi ile 1991 yılında başkan olarak seçilen Boris Yeltsin'e yeni anayasanın sonuç ve geçici hükümlerini içeren kısmında bir düzenleme getirilerek ve bu düzenlemeye istinaden başkanın beş yıl olan görev süresini tamamını kullanabilmesine imkân tanınmıştır. Bu bağlamda Boris Yeltsin, görev süresini 1996 yılında yapılan ikinci başkanlık seçimlerine kadar devam ettirmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, Rusya'da ilk defa 1991 yılında, RSFSC 1978 anayasasının değiştirilmesi ile getirilen ve başkanlık kurumunu ilgilendiren birçok hükmü, Rusya Federasyonu'nun bağımsızlığını ilan etmesinin ardından kabul edilen 1993 anayasasında da başkanı ilgilendiren birçok hükmü benzer bir şekilde düzenlenmiştir.

Sonuç

Çalışmada ele alınan Sovyetler Birliği döneminden günümüz Rusya Federasyonu dönemine kadar yaşanan gelişmeler, ülkede bugün hükümet sisteminin kurulmasına doğrudan etki etmiştir. Bilindiği gibi devletlerin yapılarına bağlı olarak, üniter, federal ve konfederal olmak üzere üç farklı kuruluş biçimi bulunmaktadır. Günümüzde konfederal devlet yapılarına rastlanmasa da üniter ve federal yapılar varlığını sürdürmektedir. Çalışmanın konusu olan Rusya'nın devlet biçimi federasyondur. Federasyon, "kendi içinde belli bir özerkliği koruyarak iki veya daha fazla devletin aynı merkezi iktidara tabi olmak suretiyle oluşturduğu bir devlet topluluğu" şeklinde tanımlanmaktadır.¹¹⁷ Dünyada bulunan federal devletlere bakıldığında tek tip ve aynı özelliklere sahip olmadıkları göze çarpmaktadır. Dolayısı ile tek tip federalizmden de bahsetmek mümkün değildir. Çünkü federal yapıya sahip devletler, federasyon biçimlerini kendi iç dinamikleri doğrultusunda

¹¹⁶ "Konstitutsiya RSFSR, Statya 121/11."

¹¹⁷ Osman Ağır & Gül Demir, "Rusya Federasyonu'nda Özerk Cumhuriyetlerin Siyasal Yapısı: Tataristan Özerk Cumhuriyeti," *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi* 7/33 (2019): 148.

oluşturmaktadırlar. Bunlardan biri olan Rusya Federasyonu da diğer federal devletlerden oldukça farklı bir görünüm arz etmekte ve kendine has özellikleriyle dikkat çekmektedir.

Rusya'nın federal düzenini ilgilendiren hükümler anayasasının birçok maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre, anayasasının ilk maddesinde Rusya'nın devlet özellikleri sayılırken, ülkenin bir de federal yapıya sahip olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte, anayasasının 5. maddesinin 1. fıkrası, "Rusya Federasyonu eşit haklara sahip unsurları olan cumhuriyetler, topraklar, vilayetler, federal şehirler, özerk vilayetler ve özerk alanlardan oluşur" şeklinde federe birimlerini saymıştır. Bu bağlamda günümüzde son olarak 4 Ekim 2022 tarihinden itibaren Donetsk Halk Cumhuriyetinin, Lugansk Halk Cumhuriyetinin, Zaporozhiya Vilayeti ile Herson Vilayetinin Rusya'nın anayasasında bir federe birim olarak sayılmaya başlamasıyla, federasyonda yer alan toplam federe birim sayısı 89'a yükselmiştir. Bu federe birimlerin 24'ü cumhuriyet, 9'u toprak (kray), 48'i vilayet, 3'ü federal şehir, 1'i özerk vilayet ve diğer 4'ü de özerk alanlardır.¹¹⁸ Federal anayasa, sayılan bu federe birimlerin arasında yer alan cumhuriyetlere kendi anayasa ve mevzuatlarına sahip olma hakkını tanımışken, diğer birimlere, sadece tüzük ve mevzuatlarına sahip olabileceklerini tanımıştır.¹¹⁹

Rusya'nın federatif düzeni, devlet bütünlüğüne, devlet hâkimiyetinin bütünlüğüne, Rusya Federasyon devlet hâkimiyet organları (federal organlar) ve Rusya Federasyonu unsurlarının devlet hâkimiyet organları (federe organlar) arasında yönetim konularının ve yetkilerinin ayrılmasına, Rusya Federasyonu'nda halkların hak eşitliği ve kendi kaderini belirlemesine dayandığı belirtilmektedir.¹²⁰ Bununla birlikte anayasa, federasyonda yer alan tüm federe birimlerinin, federal devlet organlarıyla olan karşılıklı ilişkileri ile kendi aralarında, eşit haklara sahip oldukları da belirtilen bir diğer konudur.¹²¹

Anayasanın 11. maddesi ise, federal devletin hâkimiyeti (yetkileri), Cumhurbaşkanı, Federal Meclis (Federasyon Konseyi ve Devlet Duması), Rusya Federasyonu Hükümeti ve Rusya Federasyonu Mahkemeleri tarafından kullanılacağı hüküm altına alınırken, federe birimlerde ise devlet hâkimiyetinin (yetkilerinin) bu birimler tarafından oluşturulan devlet organlarınca kullanılacağı hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, federal devlet ile federe birimler arasında yönetim konuları ve yetkilerin ayrılması (yani iktidar ve yetki alanları), federal anayasa ile federal ve diğer antlaşmalarda yer alan yetki sınırlandırılmalarına göre belirleneceği düzenlenmiştir. Yani bu düzenleme ile federal devlet ile federe birimler arasında yetki paylaşımı ve sınırlandırılma sadece anayasa, federal ve diğer antlaşmalara göre yapılacağı güvence altına alınmıştır. Federal organlar ile federe birimler arasında yetki paylaşımı anayasasının 3. bölümünde yer alan 71. 72. ve 73. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın ilgili maddelerinde, federal devletin tek başına kullanacağı yetkiler ile federe birimlerle birlikte kullanacağı yetkiler liste şeklinde uzunca belirtilmiş ve bunların dışında kalan alan ve konularda, federe birimlerin tek başlarına yetkili oldukları hüküm altına alınmıştır.

¹¹⁸ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Statya 65."

¹¹⁹ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Statya 5/2."

¹²⁰ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Statya 5/3."

¹²¹ "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Statya 5/4."

Rusya Federasyonu'nun tamamında geçerli olan ve devlet dili olarak kabul edilen dil Rusçadır. Ancak anayasa, federe birim olarak sayılan cumhuriyetlere Rusçanın yanı sıra devlet işlerinde kendi etnik dillerinin de kullanmalarına izin vermiştir.¹²² Yani federasyonda yer alan cumhuriyetler, devlet işlerini yerine getirirken ve resmi yazışmalar gerçekleştirirken Rusçayla birlikte kendi etnik dillerini de kullanabilmektedir. Belirtmek gerekir ki anayasa bu hakkı sadece federasyonda yer alan cumhuriyetlere tanımıştır.

Rusya'da federasyona katılmak ve federasyonun yeni bir birimini oluşturmak federal anayasanın öngördüğü usul ve esaslara göre olmaktadır. Anayasaya göre, federe birimlerin kuruluş statüleri ve sınırları ancak Rusya Federasyonu ile bu ilgili birimler arasındaki karşılıklı anlaşma ile değiştirilebilmektedir. Rusya'nın federal devlet ile federe birimleri, topraklarında, iç ve kara sularında, hava sahalarında iş birliği içindedirler. Federasyonun sınırları içinde sınır gümrüğü, gümrük resmi ve harcı bulunmamaktadır. Malların, hizmetlerin ve paranın federasyonun tamamında serbestçe dolaşımı anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Malların ve hizmetlerin dolaşımı ile ilgili olarak getirilecek sınırlamalar, ancak halkın güvenliğini, yaşamını, sağlığını, çevreyi ve kültürel varlıkları korumak gerektiği zaman, federal hukuk yolları ile yapılabilmektedir.¹²³ Ayrıca belirtmek gerekir ki Rusya Federasyonu'nun tamamında geçerli olan tek para birimi rubledir. Bunun dışında federe birimlere ait herhangi bir para birimi bulunmamaktadır.

Söz konusu bu kapsamda Rusya Federasyonu'nun federal yapısının bugünkü hükümet sistemine etkisi hususunda şu değerlendirmeler yapılabilir:

Rusya Federasyonu'nda devlet yetkisi, devlet başkanı, hükümet, federal meclis ve mahkemeler tarafından yasama, yürütme ve yargı erklerinin ayrılığı ilkesine göre kullanılmaktadır. Rusya yarı başkanlık sistemi ile yönetilen bir federasyon devletidir. Rusya Federasyonu kurulduğu 1991 yılından bu yana, literatürde yarı başkanlık sınıfına dâhil edilen, devlet başkanının yetkileri sebebi ile de bazı çevreler tarafından otoriter başkanlık olarak nitelendirilen bir yönetim sistemiyle idare edilmektedir.¹²⁴

Bugün Rusya, dünyanın yüzölçümü en geniş ülke olarak, sınırları içerisinde barındırdığı çok dilli ve çok kültürlü bir toplum yapısı, uzun bir tarihsel geçmişi olan, devlet gelenekleriyle günümüzde kendine özgü "merkeziyetçi federal" yarı başkanlık sistemiyle ilgi çekmektedir. Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından günümüzde tekrar bir küresel aktör olarak doğan Rusya, yaşadığı siyasal sistem değişimi, kamu yönetimi reformu süreci ve günümüzdeki durumu birçok ülkenin siyasal sistemini ilgilendirmektedir.¹²⁵ Rusya, dünyanın en büyük Ortodoks ve en büyük Slav ülkesi olarak bilinmektedir. Yaklaşık 145 milyon nüfusun yaşadığı ülkede, %74'ü kentlerde, %26'sı ise kırsal alanlarda ikamet etmektedir. Rusya, tarih boyunca dünya siyasetinde önemli bir ülke olarak varlığını sürdürmüş, bugün de coğrafi konumu, devasa yüzölçümü, doğal

¹²² "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii, Statya 68."

¹²³ Tellal & Keskin, "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi," 504-506.

¹²⁴ Müzeyyen Eroğlu Durkal & Mustafa Karahöyük, "Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği," *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1 (2017): 66.

¹²⁵ Sadioğlu & Erdinçler, "Tarihsel Perspektiften Geleceğe," 61.

kaynakları, savunma sanayisi, nükleer gücü ve Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin daimî üyesi olması gibi nedenlerle dünyanın en önemli ülkelerinden birisidir.¹²⁶

1993 yılında Rusya Anayasası kabul edilirken, 1958 Fransız Anayasası örnek alınarak yapılmıştır. Rusya'nın yönetim sistemi Fransa'daki yarı başkanlık yönetim sistemine benzerlik göstermektedir. Yasama organı, çift kanatlı olmakla birlikte Devlet Duma'sı ülkenin yasama faaliyetlerini yürütmekle yükümlü iken, Federasyon Konseyi ise ülkenin seçimleriyle, asayiş ve federatif düzenlemelerle ilgilenmektedir.¹²⁷ Devlet başkanı siyasi açıdan meclis karşısında daha güçlü bir konumdadır. Devlet başkanı kanun önerebilir, Devlet Duma'sından çıkan yasaları onaylar ya da veto etme hakkına sahiptir.

Buna karşın Devlet Duma'sının devlet başkanına karşı sahip olduğu tek yetki, suçlama yoluyla görevden uzaklaştırmasıdır. Rusya'da idari teşkilat federal sisteme göre örgütlenmiştir. Yerel yönetimler iki aşamalı bir yapıda oluşturulmuştur. Birinci yapıda, siyasi yerinden yönetime denk gelen federe birimler, ikinci yapı ise, idari yerinden yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır. Bu yapıda ülke federal bir nitelik taşımakla birlikte ülke bütünlüğünün sağlanması için federe birimler devletin siyasi mekanizmasına dâhil edilmemiş, esasen hizmetlerin yerinden görülmesi ve halkın kendi kaderini "federatif bütünlüğü bozmadan" tayin edebilmesini temin etmek amacıyla uygun olarak örgütlenmişlerdir.¹²⁸

ABD ve Almanya gibi ülkelerde tek tip idari birimlerden oluşan simetrik federal yapı uygulanırken, Rusya'da çok daha karmaşık olan çok tipli asimetrik federal yapı egemendir. Rusya Federasyonu'nda toplam 85 idari birim bulunmaktadır. Bazı siyasi haklara sahip Cumhuriyetler (22 adet), Mega Bölgeler (Kraylar 9 adet), Vilayetler (Oblastlar 46 adet), Federal Statüdeki Kentler (3 adet), Özerk Bölgeler (1 adet) ve Özerk Yörelere (Okruglar 4 adet)'den oluşmaktadır. Diğer federatif yapılardan farklı olarak Rusya federal sistemi anayasaların yanında tüzüklerle de düzenlenmiştir. Cumhuriyetler kendi anayasalarına sahip iken diğer birimler, kendi tüzüklerine sahiptirler. Bölgesel anayasa ve tüzükler kendi bölgelerindeki en üst yasal metinlerdir. Bu metinler federal anayasaya uygun olmak zorundadırlar. Cumhuriyetler diğer idari birimlerden farklı olarak kendi anayasasını ve kendi resmi dilini belirleme özgürlüğüne sahiptirler.¹²⁹

Rusya'da yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleriyle ilişkileri incelendiğinde, devlet başkanının tartışmasız üstünlüğü anlaşılmaktadır. Devletin iç ve dış politikasının belirlenmesi ve ülkeyi temsil görevi devlet başkanına verilmiştir. Rusya Federasyonu'nun yönetim sistemi şekil olarak yarı başkanlık modeline benzese de devlet başkanının sahip olduğu yetkiler açısından bakıldığında başkanlık sistemini çağrıştırdığı görülmektedir.¹³⁰ Anayasa devlet başkanına bazı durumlarda yasama organını feshetme yetkisi tanımaktadır. Buna karşın Rusya'da meclisin devlet başkanını suçlayarak görevden

¹²⁶ Osman Ağır, "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine," *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi* 2/3 (2015): 26.

¹²⁷ Cenay Babaoğlu & Sedat Çobanoğlu, "Rusya Federasyonu Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları," *Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Dergisi* 10/4 (2017): 288.

¹²⁸ Onur Türkolmez "Putin mi Rusya'yı kurtardı, Rusya mı Putin'i Yarattı? Son Yüzyıla İlişkin Bir Değerlendirme," *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 3/2 (2017): 25.

¹²⁹ Osman Ağır & Abdulkadir Baharççek, "Rusya Federasyonu'nda Demokrasinin Yerleş (e)memesinin Nedenleri," *Akademik Yaklaşımlar Dergisi* 6/1 (2015): 56.

¹³⁰ Osman Ağır, "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine," 42.

uzaklaştırması karışık ve çok aktörün katılımını ile gerçekleştirilebilmektedir. Dolayısıyla devlet başkanının meclisin feshini kolaylıkla ilan edebilmesi, devlet başkanının gücünü gösteren önemli bir göstergedir. Yine devlet başkanının yargı erkine atama yapma yetkisinin bulunması, yürütmenin diğer erkler nazaran daha güçlü bir konumda olduğunu göstermektedir.



Beyanname:

- 1. Etik Kurul İzni:** Etik Kurul İzni gerekmemektedir.
- 2. Katkı Oranı Beyanı:** Yazarlar, makaleye eşit oranda katkı sağlamış olduklarını beyan etmektedirler.
- 3. Çıkar Çatışması Beyanı:** Yazarlar, herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan etmektedirler.

Declarations:

- 1. Ethics approval:** Not applicable.
- 2. Author contribution:** The authors declare they have contributed equally to the article.
- 3. Competing interests:** The authors declare no competing interests.



KAYNAKÇA

- Abdullayev, Natig. "Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine." Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2008.
- Acar, Uğur. "İstikrar Sağlama Aracı Olarak Yarı-Başkanlık Sistemi: Fransa ve Rusya Örnekleri." *Akademik Hassasiyetler Dergisi* 3/6 (2016): 59-82.
- Ağır, Osman & Abdulkadir Baharççek. "Rusya Federasyonu'nda Demokrasinin Yerleş (e)memesinin Nedenleri." *Akademik Yaklaşımlar Dergisi* 6/1 (2015): 51-63.
- Ağır, Osman & Gül Demir. "Rusya Federasyonu'nda Özerk Cumhuriyetlerin Siyasal Yapısı: Tataristan Özerk Cumhuriyeti." *Ulakbilge Sosyal Bilimler Dergisi* 7/33 (2019): 143-163.
- Ağır, Osman. "Rus Tipi Federalizm." *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 19/1 (2015): 27-54.
- Ağır, Osman. "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine." *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi* 2/3 (2015): 25-44.
- Akçalı, Pınar. *Karşılaştırmalı Devlet Sistemlerine Giriş*. Ankara: İmge Kitabevi, 2016.
- Akhundova, Jale. *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2014.
- Avakyan, S. A. *Konstitusyonnoye pravo Rossii*. 5-ye iizdaniye. Tom 1. Moskva: Izdatelstvo, Norma INFRA-M, 2014.
- Babaoğlu, Cenay & Sedat Çobanoğlu. "Rusya Federasyonu Başkanlık Sistemi ve Türkiye'ye Yansımaları." *Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Dergisi* 10/4 (2017): 280-289.
- Baglay, M. V. *Konstitusyonnoye pravo Rossiyskoy Federatsii*. 6-ye izdaniye. Moskva: Izdatelstvo Norma, 2007.
- Baykalov, N. S. *Istoriya Gosudarstvennogo Upravleniya v Rossii*. Ulan-Ude: Izdatelstvo Buryatskogo gosuniversiteta, 2010.
- Cherepanov, V. A. *Konstitusyonnoye pravo Rossii*. Stavropolsk: Izdatelstvo Stavropolskogo Gosudarstvennogo Agrarnogo Universiteta AGRUS, 2012.

- Çam, Esat. *Çağdaş Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınevi, 2000.
- Derdiman, Cengiz. *Anayasa Hukuku*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2014.
- Durkal, Müzeyyen Eroğlu & Mustafa Karahöyük. "Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği." *Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 12/1 (2017): 65-74.
- Duverger, Maurice. "Yeni Bir Siyasal Sistem Modeli: Yarı Başkanlık Hükümeti." İçinde *Devlet ve Hukuk Üzerine Yazılar*, editör M. Turhan, 68-97, Ankara: Gündoğan Yayınları, 1996.
- Erdem, Kasım. "Yarı-Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği." İçinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, editör S. Gökçimen, 185-236. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017.
- Erdoğan, Mustafa. *Anayasal Demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi, 2010.
- Erdoğan, Teziç. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2014.
- Eroğul, Cem. *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2012.
- Eroğul, Cem. *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)*. Ankara: İmaj Yayınevi, 2013.
- Ertuğrul, Ümmühan Elçin. "Rusya Federasyonu." İçinde *Çağdaş Siyasal Sistemler*, editör B. Aykaç & Ş. Durgun, 363-394. Ankara: Alter Yayınları, 2015.
- Gözübüyük, Şeref. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- Gürbüz, Reşit. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Gürbüz, Yaşar. *Karşılaştırmalı Politik Sistemler*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 2007.
- Gürkan, Ülker. "S.S.C.B. Siyasal Rejiminin Ana Hatları." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 21/1 (1964):155-198.
- Hekimoğlu, Mehmet Merdan. *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı "Demokratik Hükümet Sistemleri" ve Türkiye*. Ankara: Detay Yayıncılık, 2009.
- İba, Şeref. *Anayasa Hukuku ve Siyasal Kurumlar*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- Karatepe, Şükrü. *Anayasa Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2015.
- Kleandrova, V. M. "Obrazovaniye Russkogo Tsentralizovannogo Gosudarstva i Razvitiye Prava (Vtoraya Polovina XIV v.- Pervaya Polovina XVI. v.)." Pod Redaktsiyey: Titova, Y. P., *Istoriya Gosudarstvo i Prava Rossii*. Moskva: OOO «TK Velbi», 2003.
- "Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii." (1993). Erişim 01.08.2022. <http://kremlin.ru/acts/constitution>.
- "Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Rossiyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki." (1978). Erişim 05.09.2022. <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1289/>
- "Konstitutsiya (Osnovnoy Zakon) Soyuzu Sovetskikh Sotsialisticheskikh Respublik." (1977). Erişim 01.07.2022. <https://statearchive.ru/467>.
- Korkmaz, Tuğrul. "Fransa Cumhuriyeti." İçinde *Çağdaş Siyasal Sistemler*, editör B. Aykaç & Ş. Durgun, 99-133, Ankara: Alter Yayıncılık, 2015.
- Kurat, Akdes Nimet. *Rusya Tarihi Başlangıçtan 1917'ye kadar*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları XIII. Dizi, 2014.
- McCormick, John. *Karşılaştırmalı Siyaset ve yönetim Sistemleri*. Çev. Musa Ceylan. Ankara: Felix Kitap, 2020.
- Melnikova, M. V. "Forma Pravleniya v Sovremennoy Rossii." *Vestnik Samarskoy gumanetarnoy akademii Seriya «Pravo»* 1/20 (2018): 30-34.

- Nikulın, V. V. "Konstitutsionnoye pravo Rossiyskoy Federatsii." Tambov: Izdatel'stvo FGBOU VPO «TGTU» 2012.
- Özdemir, Abdülkadir. "Hükümet Sistemleri Politigi: Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz." Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.
- Sadioğlu, Uğur & Rahmi Erkut Erdinçler. "Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi." *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi* 13/29 (2018): 61-82.
- Shukurov, Tarkhan. "Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi." Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2003.
- Şen, İlker Gökhan. *Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 1552, 2004.
- Şencan, Hüdayi. "Çatışmacı Parlamentarizmden Melez Bir Çözüme: Fransa'da Yarı Başkanlık Sistemi." İçinde *Karşılaştırmalı Hükümet Sistemleri: Yarı-Başkanlık Sistemi (Fransa, Polonya ve Rusya Örnekleri)*, editör S. Gökçimen, 29-39. Ankara: TBMM Araştırma Hizmetleri Başkanlığı Yayınları, 2017.
- Tellal, Erel, & Nuray Ertürk Keskin. "Rusya Federasyonu'nda Kamu Yönetimi." İçinde *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, editör K. Karasu, 369-543. Ankara: İmge Kitabevi, 2009.
- Turhan, Mehmet. *Hükümet Sistemleri*. Ankara: Gündoğan Yayınları, 1993.
- Türkolmez, Onur. "Putin mi Rusya'yı kurtardı, Rusya mı Putin'i Yarattı? Son Yüzyıla İlişkin Bir Değerlendirme." *Pesa Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi* 3/2 (2017): 21-29.
- "Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 21.09.1993 goda № 1400." Erişim 11.07.2022. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4364>
- Yayla, Atila. *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*. Ankara: Adres Yayınları, 2015.
- "Zakon RSFSR Ob İzmeneniyah i Dopolneniyah Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) RSFSR ot 24 maya 1991 goda № 1326-1." Erişim 03.09.2022. <http://rusconstitution.ru/library/constitution/articles/1297>
- "Zakon RSFSR O Prezidente RSFSR ot 24 Aprelya 1991 goda № 1098-1." Erişim 03.09.2022. <https://base.garant.ru/1548919/#friends>

