



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**DOKTORA
TEZİ**

**RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİNDE
DEVLET BAŞKANININ KONUMU VE FONKSİYONU**

DAVUT ÖZYURT

KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

AĞUSTOS 2019



**RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİNDE
DEVLET BAŞKANININ KONUMU ve FONKSİYONU**

Davut ÖZYURT

**DOKTORA TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

AĞUSTOS 2019

Davut ÖZYURT tarafından hazırlanan “Rusya Federasyonu Anayasal Düzeninde Devlet Başkanının Konumu ve Fonksiyonu” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalında Anayasa Hukuku Bilim Dalında DOKTORA TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Prof. Dr. Hasan TUNÇ

Anayasa Hukuku, Hasan Kalyoncu Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Başkan : Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ

İdare Hukuku, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Üye : Doç. Dr. Ömer KESKİNSOY

Anayasa Hukuku, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Üye : Doç. Dr. Neslihan GÖKTÜRK

Ceza Hukuku, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Üye : Doç. Dr. Münci ÇAKMAK


İdare Hukuku, Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Doktora Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum



Tez Savunma Tarihi: 23.8.2019

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Doktora Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.


Prof. Dr. Figen ZAİF
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Davut ÖZYURT
(23/08/2019)



RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİNDE DEVLET BAŞKANININ KONUMU VE FONKSİYONU

(Doktora Tezi)

Davut ÖZYURT

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Ağustos 2019

ÖZET

Hükümet sistemlerinin tasnifi bağlamında kuvvetler ayrılığı teorisine dayalı olarak yapılan klasik tasniflere göre başkanlık ve bari başkanlık gibi çeşitli tasniflere uygun görülen veya “süper başkanlık” olarak anılan Rusya Federasyonu hükümet sistemi yabancı literatürde nesnel olarak araştırılmış olsa dahi Türkiye’de pek az sayıda araştırmanın konusu olmuştur. Diğer yandan hükümet sisteminin belirlenmesinde etkin olan Devlet Başkanı münhasır olarak herhangi bir araştırmaya da konu olmamıştır. Oysa Doğu Avrupa’da bulunan ve Sovyetler Birliği’nden ayrılan pek çok ülke ile Asya’da bulunan ülkelerin bir kısmı doğrudan Rusya Hükümet Sistemi ve Rusya Devlet Başkanı öznesinde güçlü yürütme anlayışının az veya çok etkilerini barındırmaktadır. Üstelik yürütmeye ağırlık veren hükümet sistemleri açısından da münhasır bir model olarak gözükmemektedir. Çalışma ile hem yetkileri hem de yatay ve dikey kuvvetlerle ilişkileri çerçevesinde Rusya Federasyonu’nda Devlet Başkanı’nın anayasal düzeni nasıl etkilediği ortaya konulmuştur. Çalışmanın ilk bölümü ile Sovyet totaliter demokrasi anlayışından, liberal demokrasi ölçütlerine göre yeni bir anayasanın meydana getirildiği dönemin incelenmesine ayrılmıştır. Böylelikle modern Rus Anayasa Hukuku’nda Devlet Başkanı’nın sahip olduğu yetkiler ve bunları kullanma biçiminin arka zemini incelenmiştir. İkinci bölümde Rusya’nın mevcut ve geçerli Anayasası incelenerek, anayasal düzeni oluşturan temel unsurlar saptanmıştır. İlk iki bölümde Rusya Anayasa Hukuku’na dair verilen bilgilerin ardından üçüncü bölümde mevcut Rusya Federasyonu Anayasası’na göre Devlet Başkanı’nın statüsü incelenecek; yetkileri ve sorumluluğu ortaya konulmuştur. Dördüncü bölümde ise Rusya’da Devlet Başkanı’nın görevinden kaynaklanan yetkilerini kullanmasının anayasal organlar üzerindeki etkileri; yatay ve dikey kuvvetler ile ilişkileri ortaya konulmuştur.

Bilim Kodu : 50201
Anahtar Kelimeler :Hükümet Sistemleri, Yarı Başkanlık, Başkanlık, Süper Başkanlık, Rus Parlamentosu, Rus Başkanlığı, Güçlü Yürütme, Başkan ve diğer Kuvvetler
Sayfa Adedi :397
Tez Danışmanı :Prof.Dr.Hasan TUNÇ

POSITION and FUNCTION of HEAD of STATE ACCORDING to The CONSTITUTIONAL
SYSTEM of the RUSSIAN FEDERATION

(Ph. D. Thesis)

Davut ÖZYURT

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

August 2019

ABSTRACT

The dissertation focuses on the Head of State in Russian Federation's government system which is known as Super Presidentship, Presidentship or Semi-Presidentship. This work aims to demonstrate how the Russian Federation's government system is affected in the framework of both jurisdiction and the relation between horizontal and vertical powers. In general, the Legal System of Russian Federation, particularly the Constitutional Law of Russian Federation is an unfamiliar and unknown concept in Turkey. Therefore, the first part of this study concentrates on the examination of constitutional movements in Russian Federation until the first constitution in accordance with liberal democracy measurements is constituted. By means of the embraced methodology, we aimed to make the background of Head of State's jurisdiction and its usage in modern Russian Constitutional Law more understandable. In the second part, current and in use Constitution of Russian Federation is examined, and by so the essential elements which constitutes Constitutional order is determined. How the vertical and horizontal law occurred in Russia is analysed. Having given the necessary information within the first two parts, the third part is concentrated on the Statue of the Head of State in terms of current Russian constitution; its jurisdiction and responsibility. In the fourth part, effects that are caused by the usage of Head of State's jurisdiction under its duty to the government system and constitutional bodies are surveyed in the context of horizontal and vertical powers. Additionally, advantages and disadvantages of Russian constitutional system which takes form around the Head of State are thoroughly analysed.

Science Code : 50201

Key Words :Government Systems, Separation of Powers, Presidential System, Semi-Presidential System, Super-Presidential System, Russian President, Russian Government, Russian Parliament

Page Numbers :397

Supervisor :Prof.Dr.Hasan TUNÇ

TEŞEKKÜR

Akademik hayatımın en başından beri yardım ve desteklerini esirgemeyen, lisanstan bu tarafa hocam olan, tez danışmanım Sayın Prof. Dr. Hasan TUNÇ'a; benzer biçimde Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ ve Prof. Dr. Murat SEZGİNER'e de hiç esirgemedikleri anlayış, sabır ve yardım severlikleri için; Doç. Dr. Oğuz Sadık AYDOS ve Doç. Dr. Alper Çağrı YILMAZ'a akademik ve sosyal anlamda yol gösterici oldukları için; Prof. Dr. Attila ÖZER ve Prof. Dr. Oğuz Kürşat ÜNAL'a akademik dünyamızı aydınlattıkları ve zor zamanlarda yanımızda oldukları için ihtiramla şükranlarımı sunarım.

Benzer süreçlerden geçerek kendi akademik çalışmalarını bir görev gibi intizamla yerine getirirken şahsımın tezinin tashih ve yeniden okunması gibi meşakkatli alanlarda gönüllü yardımları ile çalışma azmimi arttıran kıymetli kardeşlerim Mustafa Burak YETİŞKİN ve Rıdvan DEĞİRMENCİ'ye; Bilkent Kütüphanesi'nden kitap temin edilmesinden bu kitaplar ile ilgili pek çok tasarrufu yapmak konusunda en az benim kadar isteklilik göstererek zor anlarımda yardımcı olmak nezaket ve hürmetini gösteren muhterem kardeşlerim Mustafa Emre HATİP, İhsan Yağmur ŞİMŞEK ve Emre TEKİN'e; tezin hemen her aşamasında farklı meşgaleler nedeniyle yerine getirmekte zorlandığım idari ve usuli prosedürlerin ifası ve icrasında yardımları ile güç veren Dr.Burak DOĞAN'a, Ar.Gör.Abdulkadir SAKA'ya, Ar.Gör.Murat HACIFETTAHOĞLU'na, Ar.Gör. Gökhan AKTEPE'ye ve Dr.Murat ERDOĞAN'a; kıymetli arkadaşım Ali Burak KIRKBAŞ'a; memleketin durumu itibarıyla kullanamadığım TÜBİTAK bursunu temin etmem nokta-i nazarında İngiltere'ye ilişkin pek mühim noktalarda beni rahatlatan İsmail KARACA'ya; tezin tamamlanması imkanının ortadan kalktığına inandığım an ve zamanlarda namüsait hallerin def'i yönünde beklenmedik ve karşılığı ödenmesi imkanı olmayan destek, yardım ve lütufları için Sayın Yavuz ÇELİK'e; tezin tamamlanması için benden daha heveskar olan ve bu yönde her türlü desteği veren pek muhterem aileme ne kadar teşekkür etsem de, hissettiğim minnet ve vefanın yanında aciz ve nakıs kalır.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	İV
ABSTRACT.....	V
TEŞEKKÜR.....	VI
İÇİNDEKİLER	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİNİN KURULUŞU

I-) SOVYETLER BİRLİĞİNDEN RUSYA FEDERASYONUNA GEÇİŞ VE 1993 ANAYASASI.....	5
A-) SSCB'nin Dağılma Sürecindeki Anayasal Hareketler Kapsamında SSCB'den Rusya Federasyonu'na Geçiş Döneminde Yasama ve Yürütme Organı	5
1-)SSCB Başkanlığı	8
2-)Sovyetler Birliği Komünist Partisi	11
3-)Halk Vekilleri Meclisi	12
4-) SSCB Halkın Vekilleri Meclisi Yüksek Sovyeti.....	14
B-) Anayasa Değişikliklerine Tepki Olarak GORBAÇOV'a Darbe Girişimi ve SSCB'nin Dağılması.....	16
C-)Rusya Sosyalist Federatif Sovyet Cumhuriyeti Anayasal Düzeni ve Başkanlık	19
1-)RSFSC Başkanlığı.....	19
2-)Anayasa Hazırlama Süreci	21
2.1-) Parlamentonun Anayasa Hazırlama Komisyonu	21
2.2-) Başkan'ın Anayasa Meclisi	25
2.3-) Çifte Meşruiyet Krizi ve Darbe Girişimi	26
2.4-) Yeni Anayasanın Kabulü.....	27
II-) 1993 ANAYASASI'NIN MUHTEVASI VE ÖZELLİKLERİ	30
A-) Başlangıç Hükümleri.....	31
B-) Birinci Kısımın Genel Tahlili.....	32
C-) İkinci Kısımın Genel Tahlili	33
D-) Birinci Bölüm : Anayasal Düzenin Temelleri.....	34
1-) Devletin ve Toplumun Temelleri	34
2-) İktisadi Temeller	36
3-)Kuvvetler Ayrılığı	36

4-) İdeolojik Çeşitlilik ve Seküler Devlet	38
5-) Anayasa'nın Uygulanması ve Milletlerarası Hukukun Durumu	40
E-) İkinci Bölüm: Anayasadaki Kişisel Haklar	42
F-) Üçüncü ve Sekizinci Bölümler: Federal Bir Devlet Olarak Rusya ve Bölgesel Yetki	44
G-) Dokuzuncu Bölüm : Değişirme Usulü	46

İKİNCİ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİ

I-) GENEL OLARAK FEDRASYON YAPISI VE FEDERE UNSURLAR	49
A-) Rus Federalizminin Gelişimi	49
B-) Rusya Federasyonu Federal Yapısı	52
II-) YASAMA ORGANI	56
A-) Federal Meclis'in Yapısı	56
1-) Parlamento'nun Alt Kanadı Olarak Duma	58
1.1-) Duma'nın Teşkilat Yapısı	58
1.2-) Duma Seçim Sistemi	60
2-) Rusya'da Siyasi Parti Rejimi ve Duma'ya Etkileri	63
3-) Parlamento'nun Üst Kanadı Olarak Federasyon Konseyi	67
3.1-) Görev ve Yetkileri	67
3.2-) Federasyon Konseyi'nin Teşkilat Yapısı	69
3.3-) İç Yapısı	75
3.4-) Çalışma Düzeni ve Oturumları	76
3.5-) Federasyon Konseyi ve Yasama Süreci	78
3.5.1-) Kanun Tekliflerinin Görüşülmesi ve Veto	78
3.5.2-) Duma'ya Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi	79
4-) Parlamento Komite ve Komisyonları	80
4.1-) Uzlaşma Komisyonu	80
4.2-) Daimi Komisyonlar	81

B-) Federasyon Meclisinin Yasama Faaliyeti	82
1-)Anayasa Değişiklikleri	83
2-)Federal Anayasal Kanunlar	83
3-) Federal Kanunlar	84
4-) Yasama Faaliyetinin İcrası	85
C-) Federal Meclis'in Diğer Yetkileri	91
1-)Denetim	91
1.1-)Mali Denetim	94
1.2-)Komite ve Komisyonlar	95
1.3-)Meclis Soruşturması ve Meclis Araştırması	96
1.4-)Güvensizlik Oylaması	98
1.5-)Soru ve Hükümet Saati	101
1.6-) Parlamento Dinlemesi	102
1.6.1-) Federasyon Konseyi'nde Parlamento Dinlemesi	103
1.6.2-) Duma'da Parlamento Dinlemesi	104
1.7-) Anayasa Mahkemesi'ne Başvurmak	104
1.8-) Bütçe Meclisi	105
2-) Diğer	106
2.1-) Atama Yapmak	106
2.2-) Federe Sınırların Belirlenmesi	107
2.3-) Af İlan Etmek	107
D-) Yasama Konseyi	107
E) Yasama Muafiyetleri	108
III-) HÜKÜMET BAĞLAMINDA YÜRÜTME ORGANI	109
A-) Başbakan ve Bakanlar Kurulu	109
1-)Başbakanın Göreve Gelişi ve Hükümetin Kurulması	112
2-) Başbakanın Görevinin Sona Ermesi	116
B-)Başbakanın Görev ve Yetkileri	119
1-) Başbakanın Görev ve Yetkilerinin Umumi Mahiyeti	121
2-) İktisadi Faaliyetleri ile Bütçeyi Uygulama ve Vergi Yetkileri	125

3-)Güvenlik ve Dış Politika	127
4-) Eğitim, Bilim ve Kültür Politikalarını Yürütmek.....	127
5-)Kişi Hak ve Hürriyetlerini Korumak.....	128
6-)Hükümet Aparatı ile Hükümetin Yönetim ve İcra Kurulu Olarak Presidyum..	128
7-) Yasamaya İlişkin Yetkileri.....	130
8-)Hükümetin Normatif Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	131
9-) Komite ve Komisyon Kurma Yetkisi.....	134
D-) Hükümet'in Sorumluluğu	135
1-) Devlet Başkanı'na Karşı Sorumluluk.....	135
2-)Duma'ya Karşı Sorumluluk	139
2.1-)Güvensizlik Oylaması.....	139
2.2-) Güven Oylaması	140
2.3-)Duma'nın Güven ve Güvensizlik Oylamaları Neticesinde Feshedilemeyeceği Haller	141
2.4-) Hükümetin Duma'ya Yıllık Faaliyet Raporu Sunması.....	141
E-) Federal Yürütme Organları.....	142
IV-) YARGI ORGANI	146
A-) Yargı Sistemi ve Yargı Sistemine Hakim Olan Temel İlkeler.....	147
1-) Yargıya ilişkin Anayasal Prensipler	150
2-)Hakimlerin Anayasal Statüsü	152
B-) Anayasa Yargısı	154
1-) Anayasa Mahkemesi'nin Görev ve Yetkileri	157
1.1-) Anayasaya Uygunluk Denetimi Yapmak	157
1.1.1-) Soyut Norm Denetimi ve İtiraz Yolu ile Somut Norm Denetimi Yapmak	157
1.1.2-) Anayasayı Yorumlamak	159
1.2-) Bireysel Başvuruları İncelemek.....	161
1.3-) Uyuşmazlık Mahkemesi Olarak Devlet Organlarına Dair İhtilaflarda Uyuşmazlıkları Çözmek.....	162
1.4-) Başkan Hakkındaki Suçlandırmayı (Impeachment) İncelemek	163

1.5-) Yasama Teşebbüsü Bağlamında Kanun Taslağı Sunmak	163
1.6-) Diğer Yetki ve Görevleri	164
2-) Anayasa Mahkemesi'nin Yapısı.....	164
C-) Federal Yüksek Mahkeme ve Genel Mahkemeler	167
1-) Genel Mahkemelerin Yapısı ve Kapsamı.....	167
2-)Federal Yüksek Mahkeme'nin Yapısı ve Üyeleri	169
D-) Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi	170
E-) Federasyon Genel Savcılığı.....	172
F-) İnsan Hakları Tam Yetkilisi - Ombudsmanlık.....	175
G-) Temel Yargısal Haklar	176

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU BAŞKANININ KONUMU VE STATÜSÜ

I-)FEDERASYON BAŞKANININ ANAYASAL STATÜSÜ	179
A-) BAŞKANIN GÖREVE GELİŞİ	185
1-)Seçilme Yeterliliği.....	185
2-) Seçim Usulü	188
3-)Görev Süresi.....	192
4-) Göreve Başlaması.....	193
5-) Görevinin Sona Ermesi	194
6-) Devlet Başkanlığına Vekalet.....	194
B-) Başkan'ın Sorumluluğu.....	196
C-)Başkanlık İdaresi	201
1-) Başkanlık İdaresi Teşkilatı ve Görevleri.....	201
2-)Devlet Başkanlığı Dış Siyaset Kurulu.....	203
3-) Parlamento ve Anayasa Mahkemesi Temsilcileri ile Hukuk İşleri İdaresi	203
II-) FEDERASYON BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ	206
A-) Devlet Başkanı Olma Sıfatından Kaynaklanan Görevleri	206
1-) Devleti Temsil Etmek.....	206

2-)Anayasanın Garantörü Olmak	207
3-)İnsan Hak ve Hürriyetlerinin Teminatı Olmak	211
4-)Devletin Egemenliğinin, Bağımsızlığın ve Güvenliğinin Teminatı Olmak.....	211
5-)Devletin İç ve Dış Siyasetinin Ana Hatlarını Belirlemek	212
6-)Uzlaştırma Görev ve Yetkisi	213
B-) Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri	215
1-)Federal Meclis Seçimlerini Belirleme ve Duma'yı Fesih Yetkisi.....	215
2-) Federal Kanunları İmzalama ve Yayımlama Yetkisi	222
3-)Federal Kanunları Veto Yetkisi.....	224
3.1-) Mahiyeti ve Kullanım Usulü	225
3.2-) Uygulamada Ortaya Çıkan Başkan'ın Veto Yetkisini Kullanabileceği Haller	230
4-)Duma'ya Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi	234
5-)Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	236
5.1-) Başkanlık Kararnamesi Çıkarma Yetkisi	237
5.2-)Başkanlık Emri Çıkarma Yetkisi	244
6-) Parlamentoda Konuşma Yapma ve Mesaj Yayımlama Yetkisi	244
7-) Federal Meclis Oturumlarına Katılma Yetkisi	247
8-) Bütçe Meclisi'ne Aday Gösterme Yetkisi.....	247
C-) Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri.....	248
1-) Atama ve Azletme Yetkileri.....	249
1.1-) Başbakanı ve Kabinayı Atama Yetkisi	249
1.2-) Başbakanı ve Kabinayı Azletme Yetkisi	252
1.3-) Merkez Bankası Başkanlığı için Aday Göstermek.....	255
1.4-)Diğer atama ve azletme yetkileri	257
2-)Hükümet Toplantılarına Başkanlık Etmek ve Hükümeti İdare Etmek	257
3-)Hükümetin Faaliyetlerini Denetlemek	258
4-) Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Yetkileri	260
4.1-)Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etmek	260
4.2-)Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Durumunda Başkanlık Kararnameleri.....	262

5-) Milletlerarası Andlaşma Yapma Yetkisi	262
6-)Referandum Çağrısı Yapma Yetkisi	262
7-)Anayasa Mahkemesi'ne Başvurma Yetkisi.....	263
8-)Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi.....	263
9-) Federal Yürütme Organlarını Yönetme Yetkisi	265
10-)Sığınma Hakkı ve Vatandaşlık Verme Yetkisi	268
11-) Ödül ve Onur Madalyası Verme Yetkisi.....	270
12-) Affetme Yetkisi	270
D-) Yargıya İlişkin Görev ve Yetkileri: Atama ve Aday Gösterme Yetkileri.....	271
E-) Devlet Güvenliğine İlişkin Yetkileri	275
1-)Askeri Konulara İlişkin Görev ve Yetkileri	276
1.1-) Başkomutanlık Yetkisi	276
1.2-)Federasyonun Harp Doktrinini Onaylamak.....	277
1.3-)Atama, Azletme ve Rütbe Verme Yetkileri.....	278
2-)Güvenlik Konseyi.....	279
F-) Federe Unsurlara İlişkin Görev ve Yetkileri	281
1-)Denetim Görevi Bağlamında İptal, Yürürlüğü Durdurma, Görevden Alma ve Fesih Yetkileri.....	281
2-)Federasyonu Temsil Etme Yetkisi ve Federe Seçimlerde Aday Gösterme Yetkisi	284
3-)Uzlaştırma Prosedürlerini Uygulama Yetkisi ve Uzlaştırma Komisyonu	285
4-) Devlet Konseyi.....	286

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

FEDERASYON BAŞKANININ ANAYASAL FONKSİYONU

I-) FEDERASYON BAŞKANI İLE HÜKÜMET ARASINDAKİ İLİŞKİ VE ETKİLEŞİM	287
A-) Yürütme Organının Oluşumunun Başkan ve Başbakan'ın İlişkilerine Etkisi	287
1-)Yürütmenin Fiili Monist Yapısı	287

2-) Başkan ve Başbakan'ın Anayasal Statülerinin Yürütme Kuvvetinin Yapısına Etkileri.....	289
B-) Hükümetin Başkan'a Karşı Sorumlu Olması	294
1-) Başbakan ve Başkan Arasındaki Sorumluluk İlişkisi	294
2-)Bakanlar ve Başkan Arasındaki Sorumluluk İlişkisi.....	297
3-)Hükümet ve Başkanlık İdaresi Arasındaki İlişki.....	302
4-) Başkan ve Hükümetin Düzenleyici İşlem Yetkileri Kapsamındaki İlişkileri ...	303
C-)Dikey Kuvvetler Bağlamında Başkan ve Federe Yürütme Organları Arasındaki İlişki	305
II-) FEDERASYON BAŞKANI İLE YASAMA ARASINDAKİ İLİŞKİ VE ETKİLEŞİM	307
A-)Yeni Anayasal Düzenin İnşası Sürecinde Başkan ve Parlamento	307
B-) Yasamanın Denetim Fonksiyonu ve Başkan.....	311
1-) Kontrol ve Denge Mekanizmaları	311
2-) Federasyon Konseyi'nin Oluşumu ve Başkan	317
3-) Siyasi Partiler, Duma ve Başkan	321
C-) Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri Karşısında Yasamanın Fonksiyonu	325
D-) Başkan'ın Parlamentonun Kanun Yapma Sürecine Katılımı.....	333
E-) Başkan'ın Veto Yetkisi Karşısında Yasama Organının Direnme Yetkisi.....	340
1-)Çift Meclis Yapısında Başkan'ın Vetosunun Aşılması.....	341
2-)Vetonun Aşılması Durumunda Başkan'ın Denetim Yetkisi Meselesi	343
3-) Kanun Yapma Tekniğine Aykırılık Gerekçesine Dayanan Başkanlık Vetosu Meselesi	344
F-) Fesih Yetkisi Bakımından Başkan ve Duma İlişkisi	345
1-) Başbakanın Göreve Gelişi ve Gensoru Bakımından Yasama ve Başkan İlişkisi	345
2)Parlamento Aritmetiği Kapsamında Fesih Yetkisinin Kullanılmasının Sonuçları	347
3-)Başkan'ın Fesih Yetkisinin Teorik ve Pratik Anlamı	348

III-) FEDERASYON BAŞKANI İLE YARGI ARASINDAKİ İLİŞKİ VE ETKİLEŞİM.....	349
A-)Başkan ile Yargı İlişkisinde Reform Arayışları	349
B-)Yargı Bağımsızlığı ve Teminatı Karşısında Başkan'ın Yetkileri.....	352
1-)Atama Yetkileri Bakımından	352
2-)Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi Bakımından	356
C-)Anayasa Mahkemesi ve Başkan Arasındaki İlişki	358
1-) Anayasa Mahkemesi'nin Başkan Karşısındaki Konumu	358
2-) Anayasa Mahkemesi, Başkan ve Federe Unsurlar	360
D-) Federasyon Genel Savcısı'nın Başkan Karşısındaki Hukuki ve Siyasi Durumu	362
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	369
KAYNAKÇA.....	377
ÖZGEÇMİŞ	397

GİRİŞ

Rusya anayasacılık hareketleri ve devlet iktidarının kısıtlanması bakımından oldukça ilginç örneklerle dolu olan bir tarihe sahiptir. Ruslar, devlet olarak mevcudiyet gösterdikleri ilk dönemden Rusya Federasyonu'na kadar geçen sürede aralıksız bir biçimde devlet iktidarını düzenlemeye ve iktidarın sınırlandırılmasına çalışmışlardır. Bu kapsamda Kiev Rusya'sı döneminde mevcudiyet gösterdikleri coğrafyanın büyük ölçüde Türk Devlet'leri tarafından çevrelenmesinden ötürü ilk devlet nizamlarını Türklere öykünerek kazanmışlardır. Bizans yazışmalarından ve farklı kaynaklardan gördüğümüz üzere uzun bir süre Kiev Kağanlığı olarak anılan Kiev Rus Devlet'i daha sonra Moğol-Tatarlar tarafından ilhak edilince yine Türk Devlet nizamının içerisinde bu sefer de Moskova Rus Devleti'ni kurmuşlardır. Korkunç İVAN'a kadar Türk etkisinden kurtulamayan Çarlık Rusya'sı Korkunç İvan ile birlikte artık kendi Devlet nizamını tesis etme çabasına girmiştir. Ancak bu dönemde de Tatar Devlet nizamından etkilenmeye devam etmiştir. Tüm tarihi seyri içerisinde devlet ve iktidar kavramlarını kendine göre yorumlama imkanlarına sahip olan Ruslar tarafından, devlet iktidarının mutlak sahibi Çar için "otokrat" ifadesi uygun görülmüş böylelikle yöneticinin mutlakiyetinin bir takım etik, ahlaki, hukuki kavramlar ile kendi kendisi tarafından sınırlanması düşüncesi vücuda gelmiştir. Bu minvalde Devlet Başkanı'nın otokrasisi Çarlık Rusya'sı yıkılana kadar muhtelif tadilata uğrayarak, bazen çağına göre oldukça demokrat bazen de oldukça müstebit olarak Sovyet rejimi kurulana kadar süre gelmiştir.

LENİN ile birlik ortaya çıkan yeni Sovyet Rusya'sı klasik Marksist-Sosyalist öğretiyi kendi tarih ve coğrafi kaderine göre yorumlamak sureti ile SSCB'yi meydana getirmiştir. Bu dönem itibarı ile hem tarihi köklerinden hem de sosyalist öğretinin dışındaki kavram ve nizamlardan bağımsız hareket etme gayretkeşliği içerisinde olan Sovyet hukukçular, kuvvetler birliği anlamında ifade edilebilecek bir "karma kuvvetler" nazariyesini savunmak zorunluluğuna duçar olmuşlardır. Bu dönem itibarıyla da tarihin ilk devirlerinden beri süre gelen iktidarın tasnif, tadil ve tesisi meselesi gündemden düşmemiştir. Zira Sovyet ideolojisini bir gereği olarak devletin tek bir başı olmaması sistemsel, hukuksal çok önemli meselelere yol açmıştır. Bu tartışmalar, STALİN, BREJNEV ve KRUŞEV dönemlerinde fasılalar ile gündeme geldi ise de GORBAÇOV dönemine kadar anayasal bir çözüme gidilememiştir. GORBAÇOV'un siyasi reformlarına rağmen dağılma sürecine giren Sovyetler'in ardından tüm bu ifade edilenlerin ışığında Rusya Federasyonu yeni bir anayasal

düzen tesis etmiştir. Bu husustaki yenilik iki boyutu ile anlaşılmalıdır. İlki Rus tarihi bakımından yeni bir faza geçilmesi, ikicisi ise dünya hükümet sistemi örnekleri bakımından sui generis bir başkanlık sisteminin ortaya çıkması olarak ifade edilebilir.

Bu minvalde çalışma toplam dört ana bölüme ayrılarak 1993 Anayasası'nın ortaya çıkardığı anayasal düzen bakımından Devlet Başkanı'nı incelemeyi gaye edinmiştir. İlk bölüm oldukça çalkantılı bir biçimde cereyan eden yeni Anayasa'nın oluşum ve kabul edilme sürecini ele almaktadır. Sovyet dönemi olarak ifade edilemeyecek olan bu dönem, yeni dönemden önce ara bir form olarak incelenmeden, 1993 Anayasası'nın ruhunun ortaya konması imkanı yoktur. GORBAÇOV ve YELTSİN'e karşı hükümet darbesi girişimlerinin, bu kapsamda yargı ve yasama organları ile yürütmenin mezkur darbelere ilişkin tavırlarının ortaya konması yeni anayasal düzende Başkan'ın neden ve niçin bu denli baskın bir figür olarak düzenlendiğini ifade etmesi bakımından önemlidir.

İkinci bölüm ve üçüncü bölümler, dördüncü bölüm için birer hazırlık çalışmalarıdır. Zira anayasal düzenin bütüncül olarak ortaya konulması ikinci ve üçüncü bölümde gerçekleşmektedir. Burada da Başkan hariç olmak üzere dikey ve yatay kuvvetler bakımından yasama, yargı, federe unsurlar ve Hükümet ikinci bölümde detaylı olarak incelenmiştir. Üçüncü bölüm ise münhasıran Devlet Başkanı'na ayrılmıştır. Üçüncü ve dördüncü bölüm ile ortaya konulan anayasal düzenin değerlendirilmesi ve tartışılması dördüncü bölümde gerçekleşmiştir. Dördüncü bölümde Başkan'ın; Hükümet, yasama kuvveti, yargı kuvveti ve federe unsurlar ile ilişkileri incelenmiş, bu konular bağlamındaki menfi ve müspet yanlar ortaya konularak; menfi durumlara ilişkin çözüm önerileri sunulmuştur.

İncelemeler ve değerlendirmeler yapılır iken tartışmalı dönemler yani sistemin kuruluş dönemindeki hususlara önemli ölçüde yer verilerek mevcut durum ve şartların nasıl oluştuğu aktarılmaya çalışılmıştır. Mesele başkanlık kararnamelelerine ilişkin en önemli tartışmalar YELTSİN dönemine tekabül etmektedir. Daha sonra PUTİN dönemi ile anayasal düzen içerisindeki unsurların kararname rejimini özümsemeleri sebebi ile ve siyasi çatışma döneminin sona ermesi sebebi ile çok fazla tartışma olmamıştır. Bu yüzden YELTSİN döneminin tahlili ve Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının incelenmesi neticesinde hali hazırda uygulanan kararname rejiminin ana esasları ortaya konulmuştur. Benzer durum yargı kuvveti ve başkan meselesinde de aynı şekilde ele alınmıştır. Yargı kuvveti ile Başkan

arasındaki en çetin tartışmalar YELTSİN dönemine tekabül ettiği için bunlara daha fazla yer verilirken sükûnet ve sistemin kendi içerisinde olgunlaşma dönemi olan PUTİN döneminde pek de fazla tartışma olmaması sebebi ile YELTSİN dönemi tartışmaları etraflıca incelenmiş ve PUTİN dönemine ilişkin belli başlı hususların çözümlenmesi yeterli görülmüştür.

Mevcut çalışmada detay olarak görülebilecek bazı bölümler veya bilgiler bulunmaktadır. Rus Anayasa Hukuku'na ilişkin pek fazla çalışmanın olmamasından dolayı mevcut çalışmadan faydalanmak isteyenlerin aklında oluşabilecek dolaylı sorularında değerlendirmesini yapmak veya kişilerin yapmasına yardımcı olmak maksadı ile eserden ikinci ve üçüncü bölüm imkan çerçevesinde detaylı hazırlanmıştır. Esasen bir çalışma doğrudan soru ve sorunların değerlendirilmesini gaye edinir iken burada dolaylı soru ve sorunların da değerlendirilmesi ve/veya değerlendirilmesine yardımcı olunması ikincil bir gaye olmuştur.

Türkçe literatürde son dönemde Rusya'nın anayasal düzenine karşı oluşan ilginin neticesi itibarıyla biraz kaynak artışı olmasına karşın yeterli kaynak bulunmamaktadır. İngilizce literatürde ise konunun 1990'ların ortasında yoğunlukla incelenmesine karşın özellikle 2000'lerin başı itibarı ile akademik çalışmaların azaldığı görülmektedir. Bu nedenlerden ötürü Rusça kaynaklar esas ve birincil kaynak olarak incelenmiştir. Diğer kaynaklar ise Rus sistemine eleştirel bir gözle bakmaları ve eleştirilerinin bir kısmının halde de devam etmesi sebebi ile ikincil kaynak olarak incelenmiştir.

Çalışma sadece Rusya'nın anayasal düzeni ve hükümet sistemini incelemek bakımından araştırmacılara faydalı değildir. Aynı zamanda mevcut Türk hükümet sisteminin incelenmesi ve anlaşılması için de önemlidir. Zira çalışma incelendiğinde görüleceği üzere Türk Hükümet sistemimiz, Latin Amerika uygulamalarından veya ABD uygulamasından ziyade Rus uygulamasına yakındır. Bu bakımdan çalışma yeni hükümet sistemimizde oluşabilme ihtimali tartışmalara imkanlar çerçevesinde detaylı bir biçimde yer vermiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİNİN KURULUŞU

I-) SOVYETLER BİRLİĞİNDEN RUSYA FEDERASYONUNA GEÇİŞ VE 1993 ANAYASASI

A-) SSCB'nin Dağılma Sürecindeki Anayasal Hareketler Kapsamında SSCB'den Rusya Federasyonu'na Geçiş Döneminde Yasama ve Yürütme Organı

Mart 1985'te Sovyetler Birliği Komünist Partisi Genel Sekreteri olan Mihail GORBAÇOV, LENİN'den bu yana Parti Politbürosu'nda bulunan ilk avukattır. Hukuk tahsilinin yanı sıra “Tarım Ekonomisi” alanında da tahsil yapan GORBAÇOV, ihtiyaç duyulan reformun temsilcisi olarak algılanmıştır. GORBAÇOV, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nde “Leninist” ilerleme tasavvuruna mümkün olduğunca sağdık kalarak “Perestroyka” yani “yeniden yapılanmayı” savunmuştur. Perestroyka'yı “Glasnost-açıklık”, “Demokratizatsiya-demokratikleşme” ve “Gumanizm-hümanizm” ilkeleri üzerine oturtmuştur. GORBAÇOV göreve geldikten bir sene sonra toplanan Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin 27.Kongresi'nde bahse konu ilkeler kabul edilmiştir. Dahası Haziran 1988'de SBKP, Perestroyka'nın bir sonraki aşamasını görüşmek üzere 47 yıl aradan sonra 19. Parti Konferansını düzenlemiştir¹.

Konferans neticesinde Perestroyka'nın her alanda uygulanabilmesini teminen ortaya muhtelif önergeler çıkmıştır. Bu önergeler içerisinde en dikkati çekenini ise hukukun üstünlüğünü toplum hayatının tüm katmanlarında temin edecek bir Sosyalist Hukuk Devleti'nin kurulmasını ihtiva eden “Yasal Reformlar Önergesi”dir². Önergede daha önce Ceza Usulü alanında tartışmalı olarak görülen “Masumiyet Karinesi” ve hakimlerin bağımsızlığına ilişkin önemli hükümler içermiştir. Dahası Anayasa Mahkemesi'nin önünü açacak olan “bir anayasal denetim komitesinin” zaruretinden dem vurmıştır. Herhangi bir yaptırım kuvveti olmasa dahi Komünist Parti'nin siyasi hedeflerini yansıttığı için bu önerge oldukça ciddiye alınarak büyük ölçüde tatbik edilmiştir. Ciddi reformların yapılmasına ışıktutan bir diğer önerge ise “Demokratikleşme Önergesi” olmuştur. İlgili önerge seçim

¹ HENDERSON,J.,(2011).**The Constitution of The Russian Federation: A Contextual Analysis**. Oxford:Hart Publishing,S.S.46-48.; BUSKOVITCH,P.,(2017). **Rusya'nın Kısa Tarihi**.İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi, S.428-429.

² HENDERSON,(2011),S.47; BUSKOVITCH,(2017),S.428-429.

sistemleri ve Yasama Organı'nın oluşumuna dair ciddi teklifler öngörmektedir. Bu önergelerin neticesi olarak 1977 tarihli SSCB Anayasası'nda 1988 tarihli bir dizi değişiklik yapılmıştır.

GORBAÇOV'un, SBKP Genel Sekreteri seçilmesi ile birlikte siyasi dilde önemli değişiklikler olmuş, o tarihe kadar Sovyet ideolojisinin "burjuva demokrasi anlayışının" bir parçası olarak gördüğü çoğulcu demokrasi anlayışına açık ve zımnî atıflar yapılmaya başlanmıştır. GORBAÇOV, 1987 yılından itibaren tabuları yıkarak "sosyalist çoğulculuk" ve "görüşlerin çoğulcuğundan" bahsetmeye başlamıştır. SBKP Genel Sekreteri'nin liberal temsili demokrasilere has kavram ve ilkelere açıkça bahsetmesi, Sovyet anayasacılarına da cesaret vermiş ve Sovyet Anayasa Hukuku'na ilişkin o güne kadar kullanılmasına menfi gözle bakılan başta "denge-kontrol sistemi", "kuvvetler ayrılığı" ve "hukuk devleti" olmak üzere her türlü "burjuva" kavram; yazarlar, gazeteciler ve akademisyenler tarafından tartışmaya açılmıştır. Tartışmalara ilişkin kısıtlayıcı düşünce ve görüşlerin olmaması hemen hemen her konunun gündeme gelmesine neden olmuştur. 1989 Yılında gerçekleştirilen Birinci Halkın Vekilleri Kongresi'nde, SSCB'de önemli ve saygın bir yazar olarak görülen Cengiz AYTMATOV, İsviçre ve buna benzeyen belli başlı ülkelerin sosyalist olmasalar dahi sosyalist ilkelere uygun ve uyumlu anayasalar tarafından yönetildiğini iddia eden, o dönemde ses getiren bir konuşma yapmıştır. Burada önemli olan şudur ki; anayasal meselelere ilişkin argüman ve tartışmalar, toplumun her kesimi tarafından ilgi ile takip edilmiş, bu konular salt hukukçuların yuvarlak masa toplantılarına konu olmamıştır³.

Diğer yandan ülkede yapılmak istenen ekonomik reformların hayata geçmesi yönünde arzu edildiği biçimde hızlı bir ilerleme olmamıştır. Ekonomideki kötü gidişe çare arayan GORBAÇOV; siyasi reformlar yaparak istediği neticeye ulaşabileceğine inanmış⁴, bu amaçla doğrudan seçimle iş başına gelen bir Devlet Başkanı'nın bulunması yönünde

³ BROWN,A.,(2006).“The Gorbachev Era”. **The Cambridge History of Russia: Volume III –The Twentieth Century**.Cambridge University Press, Cambridge-2006,S.322.

⁴ BROWN,(2006),S.321.

reformlar yapmıştır⁵. GORBAÇOV ve danışmanları ülkenin içerisinde bulunduğu kötü durumu çözenin tek yolunun başkanlık hükümet sistemi olduğuna inanmışlardır⁶.

1989 yılı sonu itibariyle SBKP ekonomik reformların yeterince geniş kapsamlı olmadığına ve piyasa ekonomisine geçmenin zamanının geldiğine karar vermiştir. Parti de gerekli olan belirleyici adımların yönetici bir Başkan tarafından atılmasının uygun olacağı yönünde karar vermiştir⁷. Bu minvalde, çok partili bir siyasi hayat olmamasına rağmen GORBAÇOV seçimle iş başına gelmiştir. Ancak halk tarafından seçilmemiş Halkın Vekilleri Kongresi tarafından seçilmiştir⁸.

Böylece, 14 Mart 1990'da SSCB Anayasası'nda üç önemli değişikliğe daha gidilmiştir. Sovyetler Birliği Komünist Partisi'nin anayasal konumu değiştirilmiş; kapitalist ekonomiye hazırlanmak amacıyla mülkiyet kategorileri gözden geçirilmiştir. Bunları SSCB Başkanlığı, Halkın Vekilleri Kongresi ve Yüksek Sovyetleri düzenleyen hükümler ile Bakanlar kurulundan bahseden hükümler de yapılan anayasal değişiklikler izlemiştir⁹.

Yapılmak istenen reformların somutlaşacağına bir işareti olarak ilk önemli değişiklik Yüksek Sovyet'in içerisinde seçimle göreve gelen Halkın Vekilleri Kongresi'nin kurulması olmuştur. 1989 yılında faaliyete başlayan Halkın Vekilleri Kongresi, seleflerinden farklı olarak yılın 8 ayında faaliyet yürütmek üzere tasarlanmıştır. Böylelikle Yüksek Sovyet'in "onay" makamı olması durumu ortadan kaldırılarak, işlevsel bir yasama organına dönüşmesi mümkün olmuştur¹⁰. Lyudmila NARUSOV'anın da isabetle belirttiği gibi böylelikle ,

⁵ McQUIRE,K.,(2012). "President-Prime Minister Relations, Party Systems,anda Democratic Stability in Semipresidential Resgimes: Comparing the French and Russian Models". **Texas International Law Journal**,Vol.47,Issue-2,Spring.,S.154; MAZO, E. D.,(2005). "Constitutional Roulette: The Russian Parliament's Battles with the President over Appointing a Prime Minister". **Standford Journal Of International Law**, Vol. 41, No: 123,S.139.

⁶ POPOV,L.,MİGRAÇEV,Y.,TİHOMİROV,S.,(2011).**Gosudarstvennoe Upravlenie i İspolnitelnaya Vlast**. Moskva: İzdatelstvo Norma, S.146-149.: MAZO,(2005),S.139.

⁷ HENDERSON,(2011),S.53

⁸ MAZO,(2005),S.139.; WHITE, S.,(2000). **Russia's New Politics: The Management of A Postcommunist Society**. Cambridge: Cambridge University Press, S.74.

⁹ BUTLER,W.E.,(1991). **Basic Documents on the Soviet Legal System**. New York: Oceana Publications,S.3.

¹⁰ BROWN,(2006),S.327.; BUSKOVITCH,(2017),S.430.

demokratik seçimlere dayanan modern bir parlamento ile Rusya 1989 tarihinde tanışmıştır¹¹.

1990 yılı ile birlikte SSCB artık komünist devlet olma özelliğini yitirmiştir. Özellikle kuvvetler ve SBKP'nin siyasi tekeli gibi ilkelerin ortadan kalkması ile birlikte SSCB yeni bir evreye somut olarak girmiştir. SBKP'nin siyasi tekeli 1989 yılında yapılan HVK seçimi ile de facto ortadan kalkmış, 1990 yılında HVK'da yapılan Anayasa değişikliği ile birlikte ise de jure olarak ortadan kalmasını sağlamıştır. Artık devlet iktidarını kullanma konusunda anayasal organlar, SBKP'den çok daha fazla güçlüdür. 1990 yazında gerçekleştirilen SBKP Kongesi'nde yeni siyasi düzen "demokratik sosyalizm" olarak adlandırılmıştır¹².

1-)SSCB Başkanlığı

SSCB'nin 1936 Anayasası'nın hazırlık çalışmaları esnasında başkanlık sistemine ilişkin tartışmalar yaşanmışsa da başkanlık kavramı üzerine yaklaşımlar kabul edilmemiştir. 1962 yılında SSCB'de yeni bir anayasa hazırlanması için komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonda da devletin başında tek bir kişiden müteşekkil bir başkanın bulunması gerektiğine yönelik teklifte bulunulmuştur. Teklif kabul görmediği gibi daha sonra komisyon çalışmayı bırakmıştır. 1970'lerin ortalarına gelindiğinde kurulan Anayasa Hazırlama Komisyonu'nda da başkanlığa ilişkin önemli tartışmalar yaşanmış ancak hazırlanan 1977 Anayasası'nda da başkanlığa ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

GORBAÇOV döneminde, başkanlık meselesi tekrar gündeme gelmiştir. Bu dönemde asıl odaklanılan konu yapılması planlanan reformlar için Başkan'ın yürütme kuvveti bağlamında yetkileri olmuştur. Zira Başbakan'ın bu anlamda etkin vasıta olamayacağı düşünülmüştür. Bu sebeptendir ki başlangıçta GORBAÇOV'un, ABD ve Fransız hükümet sistemleri arasındaki tercihi ABD tipi başkanlık hükümet sistemi olmuştur. Buna karşılık GORBAÇOV'un etkili danışmanlarından Georgi ŞAHNAZAROV, Fransız tarzı bir hükümet sisteminde var olan Başbakan'ın, Başkan'ın reformlara odaklanmasını kolaylaştıracağını, devletin idaresi noktasında Başkan'ın yükünün bir kısmını taşıyacağı

¹¹ NARUSOVA,L.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity,S.16.

¹² BROWN,(2006),S.329-331

konusunda ısrarcı olmuştur. Ayrıca ŞAHNAZAROV'a göre Rusya'nın içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi istikrarsızlık ortamında, oldukça sancılı bir dönemden geçen bir ülke için ABD tipi Başkanlık sisteminin işletilmesi pek de mümkün değildir. Bu sebepler ile GORBAÇOV nihayetinde, ABD ve Fransız hükümet sistemlerinin melezi olan bir hükümet sistemi tercih etmiştir¹³.

1988 yılında SSCB Yüksek Sovyet Başkanlığı oluşturulmasına karşın sorunlar devletin içerisinde bulunduğu sorunlar çözülememiştir. SSCB Halk Vekilleri Meclisi tarafından SSCB Başkanlığının Kuruluşu ve SSCB Anayasası'nda Değişiklik Yapılması Hakkındaki 14 Mart 1990 tarihli ve 1360-I sayılı kanun kabul edilmiştir. Bu kanun ile birlikte SSCB Başkanlığı makamı oluşturulmuş ve Başkan'a bir de Başkan Yardımcılığı makamı eklenmiştir. 1977 tarihli SSCB Anayasası'nda "SSCB Başkanı" başlığı ile Başkan'a dair hükümler düzenlenmiştir. HVM bu şekilde SBKP Genel Sekreteri GORBAÇOV'u Başkan olarak seçmiştir. GORBAÇOV, partideki görevinden de ayrılmamıştır. SSCB'nin başına bir Başkan'ın gelmesi ile birlikte artık SSCB bir Sovyetler Cumhuriyetinden "Başkanlar Cumhuriyetine" dönüşmeye başlamıştır¹⁴.

Anayasa SSCB Başkanı'nı "Devlet Başkanı" olarak tanımlamakta idi. Böylelikle Anayasa'nın 129. Maddesi ile SSCB'nin bir Başkan tarafından temsil edileceği hüküm altına alınmış oldu. 35 yaşını doldurmuş, 65 yaşını geçmeyen her SSCB vatandaşı 5 yıl görev yapmak için Başkan adayı olabilecekti. Başkan ise doğrudan halk tarafından seçilecekti. İki dönemden uzun süre Başkanlık yapılamayacaktı. Seçimlerin genel, eşit, doğrudan ve gizli oylama usulü ile yapılacağı düzenlenmiş idi.¹⁵.

Anayasa'da açıkça hüküm bulunmasına rağmen Başkanlık seçiminin çekişmeli geçmesi halinde iç savaş çıkacağı endişeleri üzerine, SSCB Halkın Vekilleri Meclisi tarafından Başkan'ın meclis tarafından tayin edilmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda Komünist Parti Genel Sekreteri ve Yüksek Sovyet Başkanı GORBAÇOV, Birlik Başkanı olarak seçilmiştir. Başkan olunca GORBAÇOV, Yüksek Sovyet Başkanlığı'ndan çekilmiş ancak Parti görevini

¹³ McQUIRE,(2012),S.442; MAZO, (2005),S.139.

¹⁴ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.146-149.; KUTAFİN,O.E.,(2014). Glava Gosudarstva.Moskva: Prospekt,S.289-290.

¹⁵ HEYMAN,N.,(1993). **Russian History. San Diego:** McGraw-Hill Publication,S.442; KUTAFİN,(2014),S.289-290.

elinde tutmuştur. Böylelikle SSCB'nin ilk ve son Başkan'ı halk tarafından değil parlamento tarafından seçilmiştir.¹⁶.

Bazı yazarlara göre Başkan'ın HVM'de yapılan seçim ile başa gelmesi taktik bir zafer olup stratejik bir hatadır. Reforma muhalefet eden kanadın halk nezdinde yapılan seçim ile başa gelmesinden çekinen reformistler, Başkanlık seçiminin HVM'de yapılmasını sağlamıştır. Ancak bu durum GORBAÇOV'un halk desteğini aldığını iddia etmesinde daha sonra sıkıntı yaratmış ve sıkıntılı bir süreç yaşanmasına sebep olmuştur. Eğer halk tarafından seçilmiş olsa idi, GORBAÇOV'un reformist tavrının arkasındaki meşruiyetin çok daha güçlü olacağı konusunda ise bir şüphe yoktur¹⁷.

Anayasa'nın 127. Maddesine göre, Başkanlık yetkileri epey kapsamlıdır. Başkan; Yüksek Sovyet'e aday teklif etme, Bakanlar Kurulu Başkanı, Halk Denetleme Kurulu Başkanlığı'na, Yüce Divan Başkanlığı'na, Birlik Genel Savcılığı'na, mahkeme niteliği taşımayan Arbitraj Kurumu'nun Baş Hakemliğine atama yapma yetkisine sahiptir. HVM ise Başkan tarafından yapılan atamaları daha sonra onaylamak yetkisine sahiptir. Benzer şekilde Yüksek Sovyet ve Yüce Divan Başkanı diğer atamaya yetkili olduğu makamlar için Başkan, azillerini HVM'den talep etme yetkisine de sahiptir.

Başkan, Bakanlar Kurulu'nun çıkardığı düzenleyici işlemlerin yürürlüğünü durdurma yetkisine sahiptir. SSCB Silahlı Kuvvetlerinin Başkumandanıdır. SSCB Silahlı Kuvvetler üst komutasını atama ve azletme yetkisine sahiptir. Askerî Mahkemelere hakim tayin edebilmektedir. SSCB'ye silahlı saldırı olması halinde savaş ilan edebilmekte olup bu meseleyi "ivedilikle SSCB Yüksek Sovyeti'nin değerlendirmesine sunması" gerekmektedir. Şartların var olması halinde sıkıyönetim veya daha sınırlı bir rejim olan olağanüstü hal ilan etme yetkisi de Başkan'a tanınmıştır.

Anayasa'nın 127. Maddesine göre Başkan, federal meselelerle ilgilenen ve Birlik Cumhuriyetlerinin en yüksek yetkililerinden teşekkül eden Federasyon Konseyi adındaki yeni bir anayasal kurumun başkanlığını yapmak vazifesine de sahiptir. Federasyon Konseyi'nin toplantılarına daha küçük federal unsurların başkanları, Yüksek Sovyet Başkanı

¹⁶ McQUIRE,(2012),S.154.; HEYMAN,(1993),S.442; HENDERSON,(2011),S.50-51.; KUTAFİN,(2014),S.328.

¹⁷ BROWN,(2006),S.328.

ve Yüksek Sovyet'in iki meclisinin başkanları da katılabilmektedir. Bahse konu Konsey esas olarak birlik ve birliğe bağlı federe unsurlar arasında veya federe unsurların kendi aralarındaki sorunların çözüme kavuşturulması amacıyla tesis edilmiştir. Mart 1990'da kurulan Federasyon Konseyi'nin üyeleri GORBAÇOV tarafından tayin edilmiştir¹⁸.

Anayasa'ya göre iç ve dış politikayı düzenlerken Başkan'a yardımcı olması için bir Başkanlık Kurulu öngörülmüştür. Hükümet Başkanı, re'sen bu kurulun bir üyesi olup diğer üyeler Başkan tarafından tayin edilmektedir.

Başkan'a, "SSCB Anayasa ve kanunlarına dayanarak ve bunların uygulamasına yönelik" düzenleyici işlem kapsamında kararname yayımlama yetkisi de verilmiştir.

Anayasa'ya göre Başkan cezai anlamda dokunulmazlığa sahiptir. Başkan ancak SSCB Anayasası'na aykırı fiil ve işlemlerinden dolayı sorumludur. Halkın Vekilleri Meclisi veya Yüksek Sovyet'in girişimi ile Anayasa Denetleme Kurulu'nun mütalaası göz önüne alınarak dokunulmazlığın kaldırılması söz konusudur. Bu durumda Halkın Vekilleri Meclisi'nin üçte ikisinin Başkan'ın suçlandırılması yönünde karar alınması gerekmektedir.

Başkan Yardımcılığı makamı da tesis edilmiştir. Anayasa'nın 127. Maddesine göre Başkan tarafından önerilen adaylar Başkanlık seçimi ile birlikte oylanmakta ve seçilmektedir. Yani Başkan Yardımcısı, Başkan ile birlikte seçime dahil olmaktadır. Ancak ilk Başkan olan GORBAÇOV'un seçimi doğrudan halk tarafından yapılmadığı için onun yardımcısı da Halkın Vekilleri Kongresi tarafından atanmıştır. İlk Başkan Yardımcısı olarak bu minvalde Gennadi YANAYEV tayin edilmiştir.

Anayasa'da yapılan Aralık 1990 değişiklikleri ile birlikte Hükümet, artık Bakanlar Kurulu olarak tanımlanmakta ve başında da Başbakan yer almaktadır. Hükümet, Halkın Vekilleri Meclisi tarafından kabine olarak topluca onaylanmaktadır.

2-)Sovyetler Birliği Komünist Partisi

GORBAÇOV döneminin siyasi reformlarının başında yarışmacı seçim anlayışı gelmektedir. 1977'de kabul edildiğinde Anayasa'nın 6. Maddesi SBKP'ye; Sovyet toplumuna

¹⁸ BROWN,(2006),S.329.

kılavuzluk, siyasi sistem ile devletin ve toplumsal örgütlerin çekirdeği olmak şeklinde emsalsiz bir anayasal konum veriyordu. Buna karşın “Perestroyka'nın” büyük etkilerinden birisi olarak, SBKP yetmiş senelik siyasi iktidar tekeline bırakılmak zorunda kalmıştır. Reform kararlarının devamı olarak Merkezi Parti Kurulu 1990 yılının Şubat ayında bir toplantıda parti tekelinin sonlandırılmasını onaylamıştır¹⁹.

Şubat 1987’de serbest ve yarışmacı seçimler bazı yerel seçimlerde uygulanmaya başlanmıştır. Mart 1990’da Anayasa’nın örgütlenme hakkına dair olan 6, 7 ve 51. Maddeleri vatandaşların siyasî partiler altında toplanabilmesine olanak sağlayacak şekilde değiştirilmiştir²⁰. Yani çok partili siyasi hayat kanuni olarak kabul edilmiştir.

Anayasanın 7. Maddesi bahse konu siyasi parti ve diğer kuruluşların “Anayasa” ve “Sovyet kanunları” çerçevesinde faaliyet yürütmelerini öngörmüş olup “Sovyet Anayasal Sistemini”, “Sosyalist Devletin bölünmezliğini, güvenliğini” tehdit etme, toplumsal, ulusal yahut dinî fitne çıkarma amacı taşıyan örgütlenmeleri de yasaklamıştır.

GORBAÇOV, SBKP’nin devlet iktidarı üzerindeki mutlakiyetini kırmış ve yeni anayasal kurumların devlet iktidarını kullanmasını sağlamıştır. Böylelikle SBKP’nin siyasi tekeli de geriye dönülmez bir biçimde son bulmuştur²¹.

3-)Halk Vekilleri Meclisi

1988 tarihli Anayasa değişiklikleri ile birlikte iki meclisli SSCB Yüksek Sovyeti’nin yerini tek meclisli SSCB Halk Vekilleri Meclisi almıştır. 5 yıllığına, 2250 vekilden oluşan ve yılda 2 defa toplanan mecliste vekiller, asgari düzeyde temsil görevi yükledikleri için oturumlar haricinde kendi meslekleri ile iştigal etmektedir. Vekillerin üçte biri nüfusla orantılı olarak seçim bölgelerinden, diğer üçte biri SSCB'nin Federal Bölgelerinden ve son üçte biri de SSCB Halkın Vekilleri Seçimi Kanunu'nda adı geçen bazı “toplumsal örgüt”lerden seçilip meclise girmektedir. Kendilerine tahsis edilen son üçte birdeki koltukları nasıl dolduracakları, toplumsal örgütlere bırakılmıştır.

¹⁹ HENDERSON,(2011),S.52.

²⁰ ASKER, Ali., (2015). **Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişmeyen Özelliği: Güçlü Yürütme. Başkanlık Sistemi.** Ankara: Liberte Yayınları,S.195.

²¹ HEYMAN,(1993),S.443; BROWN,(2006),S.323.

Bu kapsamda Halkın Vekilleri Meclisi'ne ilişkin ilk seçimler Mart 1989'da yapılmıştır. Böylelikle SSCB'de geniş kapsamlı, yarışmacı, serbest seçim ilk defa Halkın Vekilleri Meclisi seçimi ile birlikte yapılmıştır.²².

İleri gelen toplumsal örgütlerden biri olarak Sovyetler Birliği Komünist Partisi'ne yüz koltuk ayrılmıştır. Partinin seçeceği 100 vekil için Parti lideri GORBAÇOV'un başında bulunduğu yüz kişilik bir liste hazırlanmıştır. GORBAÇOV, bu şekilde parlamentoya girmiş olup halk tarafından seçilmemiştir. Meclise parti listesinden giren GORBAÇOV, daha sonra 1990 yılının Mart ayında SSCB Başkanlığı görevine genel seçime başvurulmadan, meclis tarafından getirilmiştir.

Yeni HVM vekillerinin iki önemli özelliği daha vardı. Birincisi, seçimlerde birden çok aday olmasına rağmen birden çok parti yoktur. Her ne kadar Perestroyka'nın teşvikiyle yeni "gayri resmî örgütler" de aday gösterebiliyor olsa da, SBKP siyasi iktidar tekeline fiili olarak hala sürdürmektedir. İkincisi de, HVM vekillerinin maaş alacak olmasıdır. Başlangıçta maaşların tek tip olması yahut her vekilin kazanç kaybını karşılayacak kadar olması üzerine tartışmalar yapılmış daha sonra tek tip maaşta karar kılınmıştır. SSCB tarihinde bir ilk olarak, demokratik temsilden para kazanan vekiller ortaya çıkmıştır.

25 Mayıs 1989'da yeni teşekkül eden SSCB Halk Vekilleri Meclisi'nin ilk toplantısı yapılmıştır. 25 Mayıs'ta başlayan oturumlar 9 Haziran'a kadar sürmüştür. Perestroyka'nın Glasnost (açıklık) prensibi gereği meclis oturumları canlı yayınlanmaya başlanmıştır. Sovyetler tarihinde ilk defa parlamentoda kamuya açık olarak gerçekleşen oturumları SSCB halkı büyük bir dikkat ile izlemiş ve dahi HVM'nin ilk günlerinde endüstriyel üretimde yüzde 20 düşüş kaydedilmiştir. Bundan dolayıdır ki HVM oturumlarının yayınlanmasında kısıtlamaya gidilmiştir²³.

Birlik Cumhuriyetleri'nin kendi Halk Vekilleri Meclisleri'ni, SSCB HVM'sine benzer şekilde yapılandırarak kurması gerekmesine rağmen Birlik Cumhuriyetleri bunu kabullenmeye yanaşmamıştır.

²² HEYMAN,(1993),S.442.; ALEKSANDROV,A.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**.Moskva: Unity,S.12-13.

²³ HENDERSON,Jane,S.52.

Son olarak SSCB Anayasası'nda Aralık 1989'da gerçekleşen değişiklikle; SSCB HVM'sindeki benzer biçimde federe unsurların HVM'lerinde toplumsal örgütlerin vekil tayin etmesini gerektiren kuralın kaldırılması sağlanmıştır. Böylelikle nüfusa göre seçim bölgeleri ve federe unsurlara göre ayarlanan seçim bölgelerinden seçimle vekil tayin edilmesinin dışında HVM'ye vekil tayin edilmesinin önüne geçilmiştir. Artık Komünist Parti yahut diğer sosyal örgütlerin SSCB HVM'sinde kendilerine ayrılmış özel bir kontenjana sahip değildir.

4-) SSCB Halkın Vekilleri Meclisi Yüksek Sovyeti

Anayasa değişiklikleri ile birlikte SSCB Anayasası'nın 111. Maddesi Yüksek Sovyeti, SSCB devlet iktidarının sürekli işleyen; yasama ve denetim kurumuna dönüştürmüştür. Buna göre Yeni Halkın Vekilleri Meclisi'ne bağlı olarak faaliyet gösterecek 542 üyeli bir de Yüksek Sovyet ihdas edilmiştir²⁴.

Yüksek Sovyet eskisi gibi iki kanatlı parlamento olma özelliğini devam ettirmektedir. Parlamento'nun "Birlik Sovyeti" ve "Milletler Sovyeti" ismini taşıyan iki kanadı eşit sayıda üyeye sahip olup eşit yetkiler ile donatılmıştır²⁵.

Halkın Vekilleri Meclisi vekilleri Yüksek Sovyet'in 542 üyesini kendi aralarından gizli oylamayla seçmektedir. Birlik Sovyeti seçim bölgelerinden nüfusa göre seçilen, toplumsal örgütlerden gelen vekillerden; Milletler Sovyeti ise federe yapılardan²⁶ ve yine toplumsal örgütlerden gelen vekillerden seçiliyordu²⁷.

Anayasa'nın 122. Maddesine göre Yüksek Sovyet yılda iki kere, kural olarak 3 ile 4 ay süresince toplanmaktadır. Anayasa'nın 111. Maddesine göre üyelerinin beşte biri her yıl değiştirilmelidir. Bununla birlikte 1990'a kadar 2 yıllık görev süresi boyunca bu kural hiç uygulanmamıştır.

²⁴ HEYMAN,(1993),S.442.;HENDERSON,(2011),S.50-51.

²⁵ HEYMAN,(1993),S.442.;HENDERSON,(2011),S.50-51.

²⁶ Birlik yapısı 11 Cumhuriyet, 4 Otonom/Muhtar Cumhuriyet, 2 Otonom Bölge ve 1 Otonom Ulusal Alan'lardan oluşmaktadır.

²⁷ MENŞOV,V.L.,(2011).**Konstitutsionnoe Pravo Rossii**.Moskva: Forum,S.9-15.

Anayasa değişiklikleri ile birlikte Yüksek Sovyet Presidyumu'nun görevlerini düzenleyen 118. Maddesine göre YS-Presidyumu'nun eskisine nazaran daha az görevi mevcuttur. Buna göre faaliyetlerinden dolayı Yüksek Sovyet'e karşı sorumlu bulunan YS-Presidyum'u onursal görevlerinin yanı sıra "savaş ilan etmek" ve düzenleyici işlem olarak "kararname" çıkarma yetkilerine de sahiptir.

Anayasa değişikliği taslağında "Anayasa Denetleme Kurumu" adını taşıyan Anayasa Mahkemesi'nin fonksiyonunu yerine getirecek bir kurum öngörölmüş olmasına rağmen, Anayasa değişikliğinden sonra da 119. Maddeye göre; Anayasa'ya uygunluk denetimi ve Birlik Cumhuriyeti Anayasaları'nın SSCB Anayasası'na uygunluğunun denetlenmesi yetkisi de YS-Presidyumu'na tanınmıştır. YS-Presidyum'u denetim yetkisini Anayasa Denetleme Kurulu'na bırakmayarak bızatihi kullanmayı tercih etmiştir. Mesela 1988 yılının sonbaharında Estonya Birlik Cumhuriyeti'nin Estonya'daki doğal kaynakları sahiplenen ve mahallî hukukun üstünlüğünü iddia eden bir kanun çıkarması üzerine YS-Presidyum'u, SSCB Anayasası'na aykırı olduğu gerekçesi ile bu federe kanunun "yok hükmünde" sayılması gerektiğine karar vermiştir. Bu örnek ile göröleceği üzere Anayasa Denetleme Kurulu'nun (ADK) uygulayabileceğinden daha güçlü bir yaptırım kararı olarak, YS-Presidyum'u anayasal denetim konusunda kendisini ADK'dan ayrıştırarak, kendisine has bir alan açmıştır²⁸.

Anayasa değişikliği yapma yetkisi münhasıran Halkın Vekilleri Meclisi'ne (HVM) verilmiştir. Bunun dışında Anayasa'nın 113. Maddesi ile, Yüksek Sovyet'e, HVM'nin özel yetki alanında bulunan konular haricinde düzenleyici işlem yapmak üzere çok geniş bir yetki alanı tahsis edilmiştir.

SSCB HVM Yüksek Sovyeti Başkanlığı, devletin en yüksek resmî makamı olarak tarif edilmiştir. Yönetmelik çıkarma yetkisi de dahil bazı özel yetkiler tanınmıştır. Bakanlar kurulu, iki meclisin beraber düzenlediği bir oturumda Yüksek Sovyet tarafından tayin edilmektedir. Fakat Bakanlar Kurulu faaliyetlerinden dolayı, hem HVM hem de Yüksek Sovyet'e karşı sorumludur.

Daha önce de ifade edildiği üzere Yeni HVM'yi oluşturmak için düzenlenen seçim Mart

²⁸ HENDERSON,(2006),S.51.

1989'da yapılmış. Toplumsal katılım yaklaşık %90 seviyelerine ulaşmıştır. Boris YELTSİN Moskova birinci seçim bölgesinden %89'un üzerinde oy alarak meclise giremeye hak kazanmıştır. Bir Sibiryaya vekilinin kendi koltuğundan feragat etmesi ile Yüksek Sovyet'te üyeliğini de garantilemiştir²⁹.

B-) Anayasa Değişikliklerine Tepki Olarak GORBAÇOV'a Darbe Girişimi ve SSCB'nin Dağılması

Perestroyka SSCB'sinde Başkan GORBAÇOV emsali görülmemiş iktisadi, toplumsal ve siyasi reformları yönetmiştir. Bu dönem itibarıyla GORBAÇOV'un yumuşak karnı federal ilişkiler olmuştur. GORBAÇOV, SSCB'nin herhangi bir parçasının niçin dünyanın en büyük süper gücünden ayrılıp bağımsız olmak isteyeceğini anlayamamış ve münferit milli ülkelerin gücünü hafife almıştır³⁰.

GORBAÇOV, SSCB'nin otoritesini yeniden meşrulaştırmak girişiminde bulunarak 1991 yılının Mart ayında "SSCB'yi bağımsız cumhuriyetlerden oluşan yenilenmiş bir Federasyon olarak tutmanın gerekliliği" üzerine bir referanduma önayak olmuştur³¹. Buna karşın Estonya, Letonya, Litvanya, Ermenistan, Gürcistan ve Moldova referandumu boykot etmiştir. Boykotu aşmak ve çözüm bulmak üzere SSCB'de referanduma gidilmiş ve SSCB'nin yenilenmesinin istenip istenmediği sorulmuştur. Oy kullanma yeterliliğine haiz olanların % 75.4'ünün katılımıyla gerçekleşen referandumda kullanılan oyların % 76.2'si yeni bir SSCB yapılanmasını talep eder nitelikte olmuştur³². Referanduma katılan 9 birlik cumhuriyetiyle birlikte SSCB, yeni bir SSCB Birlik Antlaşması üretme çalışmalarına başlamıştır³³.

GORBAÇOV'un radikal siyasi reform kararları SBKP ve bürokrasi de önemli çatışmalara yol açmıştır. GORBAÇOV'a destek olmak isteyenlere ile ona muhalefet edenler arasında ciddi bir uçurum yoktur, neredeyse denklik vardır³⁴. Dahası yeni antlaşma ile Birlik Cumhuriyetleri'ne daha fazla yetki verilmesi öngörülmektedir. Bu duruma karşı duyulan

²⁹ MENŞOV,(2011),S.9-15.

³⁰ HENDERSON,(2006),S.56

³¹ SAKWA,R.,(2008).**Russian Politics and Society**.Abingdon:Routledge.

³² SAKWA,(2008),S.22.

³³ HENDERSON,(2011),S.56.

³⁴ KUTAFİN,(2014),S.323.

endişeler önde gelen Hükümet ve parti yetkililerinden oluşan 8 kişilik Acil Durum Komitesi'nin kurulmasına yol açmıştır. Bu kapsamda Acil Durum Komitesi (ADK) SSCB Başkan Yardımcısı Gennadi YANAYEV, Başbakan Valentin PAVLOV, KGB Şefi Vladimir KRYUÇKOV, İç İşleri Bakanı Boris PUGO, Savunma Bakanı Dimitri YAZOV, SSCB Savunma Konseyi Birinci Başkanvekili Oleg BAKLANOV, SSCB Köylüler Birliği Başkanı Vasili STARODUBTSEV ve devlet endüstrisinin önde gelen temsilcilerinden Aleksandr TİZYAKOV'dan müteşekkil bir yapı olarak kurulmuştur³⁵.

Yeni birlik antlaşmasının GORBAÇOV tarafından 20 Ağustos 1991'de imzalanması planlanmıştır. Bu kapsamda 19 Ağustos 1991 tarihinde GORBAÇOV, Foros 'taki sayfiye evinden Moskova'ya dönmek ister iken Acil Durum Komitesi yönetime el koymaya teşebbüs etmiştir. Planladığı gibi Moskova'ya dönecekken GORBAÇOV kendini ev hapsinde bulmuş, evin telefon hatları da kesilmiştir. Darbeci ADK GORBAÇOV'u Kırım'da alıkoyarak kamuoyuna anılanın sağlık problemleri olduğunu duyurmuş ve rahatsız olduğunu ilan edip iktidarı Başkan Yardımcısı YANAYEV'e devretmeye çalışmıştır. Askeriyeyi tam anlamıyla kendi saflarına çekmeyi başaramayan ve tüm radyo iletişimini engelleyemeyen ADK'ya karşı Moskova ve St.Petersburg'da tepki ortaya çıkmıştır. SSCB'nin bir federe unsuru olan Rusya Federe Unsuru Başkanı Boris YELTSİN, ADK'ya muhalif bir grup oluşturarak, Moskova'da mevcut darbe girişimine geniş toplumsal destek ile birlikte karşı koymuştur. Böylelikle birliğin başkenti Moskova'yı ele geçiremeyen darbeciler başarısız olmuş, darbe girişimi birkaç gün içerisinde darbeciler açısından menfi sonuçlanmıştır³⁶.

Ağustos 1991 yılında gerçekleştirilen başarısız darbe girişimine Moskova ve St.Petersburg dışında direnen veya tepki gösteren çok fazla bir yer olmamıştır. Halk darbe girişimini desteklememekle birlikte ilgisiz kalmıştır. Fakat özellikle Moskova'da darbe girişimine karşı takınılan tavır, darbenin başarısız olmasında çok mühim bir rol oynamıştır. Darbenin engellenmesi sadece Rusya'da değil diğer ülkeler de çok müspet bir hava yaratmıştır. Times'ın 2 Eylül 1991 tarihli sayısında bu konuya ilişkin başlığı "Serfliğin Sonu: Binlerce yıllık otokrasi tersine döndürülüyor" şeklindedir. Esasen darbe girişiminin

³⁵ HENDERSON,(2011),S.56.; McFAUL,M.,(2006). "The Russian Federation".**The Cambridge History of Russia: Volume III –The Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press,S.352-355.; HEYMAN,(1993),S.448.

³⁶ HEYMAN,(1993),S.448.; HENDERSON,(2011),S.57.; McFAUL,(2006),S.352-355.; BUSKOVITCH,(2017),S.432.

engellenmesi, yeni bir demokratik devletin kuruluşuna dair bir umut oluşturduğu için bu denli coşku yaratmıştır. Fakat bir süre anlaşılacaktır ki, darbeden “kahraman” olarak çıkan YELTSİN, siyasi ve politik masatları için başarısız darbe girişiminin kendisinde yarattığı meşruiyeti kötüye kullanmaktan çekinmeyecektir. Adeta sorgulanamayan birisine dönüşen YELTSİN bu sayede anayasal düzeni de büyük ölçüde salt kendi iradesine göre şekillendirmeyi başaracaktır³⁷.

GORBAÇOV, geri döndüğünde tamimiyle değişen bir siyasi durumun içine düşmüştür. Partide hemen herkesin komploya bulaştığını, ihanete uğradığını gören GORBAÇOV, 24 Ağustos'ta 1991'de Parti Genel Sekreterliği'nden ayrılmıştır. 25 Aralık 1991 tarihinde de Başkanı olduğu devletin mevcudiyetini yitirdiğini itiraf ederek SSCB Başkanlığı'ndan istifa etmiş ve görevinden çekilmiştir. Böylelikle ortada Ağustos darbesine karşı koyan tek meşru lider olarak YELTSİN kalmıştır. Bu vakıya SSCB için bir dönüm noktası olmuştur³⁸.

YELTSİN'in arzusu bağımsız bir Rusya Cumhuriyeti oluşturmak ve SSCB'den ayrılmaktır, buna karşın Mart 1991'de yapılan anketler %70'den fazla Rus vatandaşının SSCB'nin yapısını muhafaza etme istediğini göstermektedir. Diğer yandan Ağustos 1991'deki başarısız darbe girişiminin ardından SSCB'yi oluşturan cumhuriyetlerin önemli bir kısmının birlikten ayrılma istekleri şiddetlenmiştir. Darbe girişiminin hemen ertesi haftasında Ukrayna Yüksek Sovyeti'nde yapılan oylamada 321'e karşı 6 oy ile bağımsız bir “Ukrayna Cumhuriyeti” kurulması yönünde tartışılmayacak bir irade ortaya çıkmıştır. GORBAÇOV hali hazırda SSCB Başkanı olmasına rağmen, birlik üzerindeki iktidarı çok sınırlıdır ve birliğin yapısını korumak adına silahlı kuvvetleri kullanmaya niyetli değildir. YELTSİN ise birliğin barışçıl bir şekilde dağılmasına odaklanmıştır³⁹. YELTSİN ilk önce, Rusya'da SBKP'nin faaliyetlerini yasaklamış ve komünist gazetelerin yayımlanmasını durdurmuştur. Ardından silahlı kuvvetlerin önemli bir kısmını RSFSC sınırlarına konuşlandırmıştır⁴⁰.

SSCB Halk Vekilleri Meclisi ve Yüksek Sovyet Presidyumu kendilerini tasfiye etmiştir. Yüksek Sovyet'in yerine Cumhuriyetler Meclisi ve Birlik Meclisi'nden müteşekkil bir Devlet

³⁷ McFAUL,(2006),S.352; BUSKOVITCH,(2017),S.432.

³⁸ HEYMAN,(1993),S.448.;HENDERSON,(2011),S.57.; McFAUL,(2006),S.352-355.

³⁹ McFAUL,(2006),S.355.

⁴⁰ McFAUL,(2006),S.355-356.

Meclisi kurulmuştur. Devlet Meclisi'nin ilk faaliyetlerinden birisi Estonya, Letonya ve Litvanya'yı bağımsız ilan etmek olmuştur. Bakanlar Kurulu'nun yerine Cumhuriyetler arası Ekonomik Komite getirilmiştir. Başkanlık kurumsal olarak korunmuş fakat Başkan Yardımcılığı lağvedilmiştir. Diğer yandan Birlik Cumhuriyetleri, bilhassa da Rusya, SSCB'ye olan inancını kaybetmiştir. Federe unsurlar, kendilerini SSCB olmadan yeniden yapılandırmaya başlamışlardır⁴¹. 1991 yılının sonuna gelindiğinde SSCB dağılmıştır⁴². Henüz kendi para birimleri olmamasına ve kalabalık Rus silahlı kuvvet birliklerine ev sahipliği yapıyor olmalarına rağmen, Birlik Cumhuriyetleri Bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Böylelikle 74 yıl süren Sovyetler Birliği tamamıyla dağılmıştır.

C-)Rusya Sosyalist Federatif Sovyet Cumhuriyeti Anayasal Düzeni ve Başkanlık

1-)RSFSC Başkanlığı

Aralık 1991'de Sovyetler Birliği dağılana kadar Rusya 1978 tarihli Federe Anayasa ile idare edilmiştir. Sovyetler Birliği'nin dağılması Rusya'ya da yeni bir anayasa hazırlamak için bir fırsat yaratmıştır. 1993 Anayasası esasen 1978 RSFSC Anayasası'nda 1990 sonrası yapılan değişikliklerin bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır⁴³.

SSCB'nin ardında artık Rusya'nın başına da bir Rusya Sosyalist Federatif Sosyalist Cumhuriyeti (RSFSC) Başkanı gerekmektedir. Birlik düzeyinde Başkanlık kurumunun oluşturulmasının ardından, federe anlamda RSFSC'de Başkanlık kurumunun kurulabilmesi için bir anayasa değişikliği gerekiyordu. 17 Mart 1991'de bu konu hakkında yapılan halk oylaması ile Anayasa değişikliği gerçekleşmiştir. Bunun üzerine RSFSC HVK'sı 24 Nisan 1991 tarihli 1098-I sayılı RSFSC Başkanı Hakkındaki Kanun'u ve aynı tarihli 1096-I sayılı RSFSC Başkanı'nın Seçimi Hakkındaki Kanun'u kabul etmiştir. Daha sonra 12 Haziran 1991'de ilk Başkan olarak RSFSC Yüksek Sovyeti Başkanı Boris YELTSİN seçilmiştir⁴⁴.

Yeni anayasal düzenlemelere göre yürütme görevini üstlenecek olacak Başkan'ın partisi ve diğer siyasi örgütler ile bağı kesileceği gibi varsa vekillik görevi de sona erecektir. 35 yaşını doldurmuş, 65 yaşını geçmeyen her RSFSC vatandaşı 5 yıl görev yapmak için

⁴¹ HENDERSON,(2011),S.57.

⁴²HENDERSON,(2011)S.57.

⁴³ McQUIRE,(2012),S.442; MAZO, (2005),S.140-142.

⁴⁴ POPOV, MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.148-149.

Başkan adayı olabileceklerdir. Başkan ise doğrudan halk tarafından seçilecektir. İki dönemden uzun süre Başkanlık yapılamayacaktır. Başkanlık seçimi ise, HVK tarafından ilan edilecektir. Bu minvalde 12 Haziran 1991’de yapılan seçimler ile Boris YELTSİN Başkan olarak seçilmiştir⁴⁵.

Diğer yandan YELTSİN’in, GORBAÇOV’a ADK tarafından yapılan darbe girişimi neticesinde elde ettiği toplumsal destekten dolayı; YELTSİN’in danışmanları, anılanın diktatöryel bir yönetim biçimi kullanarak, anayasal kurumları buna uygun dizayn etmesi gerektiğini ifade etmesine ve YELTSİN’in de bunları yapmaya imkanı bulunmasına karşın anılan böylesi bir hareket tarzı benimsememiştir⁴⁶.

Bu dönemde RSFSC Başkanı HVK’ya karşı oldukça güçlü yürütme yetkilerine sahiptir. Başkan, Hükümet’in tüm üyelerini atama ve azletmeye yetkilidir. Diğer yandan RSFSC Bakanlar Konseyi Başkanı’nı yani Başbakan’ı ise atamak için Başkan’ın RSFSC Yüksek Sovyeti’nin onayına ihtiyacı bulunmaktadır. Ayrıca Hükümet’in istifasının Başkan tarafından kabulü içinde Yüksek Sovyeti’nin onayı gerekmektedir. Bunun dışında Başkan, Hükümeti yönetebilmekte, federe unsur yürütme organlarının düzenleyici işlemlerinin Federal Anayasa ve kanunlara aykırı olması gerekçesine dayanarak yürürlüklerini durdurabilmekte, olağanüstü hal ilan edebilmektedir⁴⁷.

Ayrıca RSFSC’de Başkan’ın; yasama teşebbüsü yetkisi, kanunları imza yetkisi, Bakanlar Sovyeti’ni yönetme, diplomatik temsilci atama ve kabul etme, daha sonra Yüksek Sovyet’in onayına sunmak şartı ile uluslararası ve birliği oluşturan Cumhuriyetler arası sözleşme yapma yetkisi, Halkın Vekilleri Kongresi’ni ve Yüksek Sovyet’i olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi, olağanüstü hal ilan etme, Başkan Yardımcısı seçme yetkileri bulunmaktadır. Başkan, 1993 Anayasası’ndan farklı olarak bu dönemde Halkın Vekilleri Kongresi’ni feshedememekte olup Yüksek Sovyet’i de feshe yetkili değildir⁴⁸.

Başkan, Anayasa’ya veya kanunlara aykırı hareket ettiği gerekçesi ile suçlanarak görevinden uzaklaştırılabilir. Anayasa Mahkemesi’nin görüşü alınmak kaydı ile Halkın

⁴⁵ KUTAFİN, Oleg, 2014, S.305.

⁴⁶ McFAUL, (2006), S.357-358.

⁴⁷ POPOV, LMİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.150.

⁴⁸ KUTAFİN, (2014), S.291-292.

Vekilleri Kongresi, üye tamsayısının 2/3'ü ile Başkan'ı görevinden uzaklaştırılabilir. Suçlandırmayı, Halkın Vekilleri Kongresi, Yüksek Sovyet veya Yüksek Sovyet'in herhangi bir kanadı talep edebilmektedir⁴⁹.

1993 Anayasası'ndan farklı olarak Başkan Yardımcılığı makamı öngörülmüştür. Başkan'ın suçlandırma neticesinde görevinden uzaklaştırılması veya ölmesi durumunda yerine Başkan yardımcısı bakacağı da açık bir hüküm olarak Anayasa'da yer almaktadır.

2-)Anayasa Hazırlama Süreci

2.1-) Parlamentonun Anayasa Hazırlama Komisyonu

Sovyet dönemi Anayasası'nda yapılan değişiklikler Rusya'da değişime yardımcı olamamıştır. Zira başkanlık hükümet sistemine geçilmesi sadece Anayasa'da birkaç hükmün değişmesinden ibaret değildir. Bunun için köklü değişiklikler yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda Sovyetler Birliği'nin dağılması yeni bir anayasa yapılması için eşsiz bir fırsat yaratmıştır. Ancak bu fırsat hem YELTSİN hem de HVK yani parlamento için eşit düzeydedir. İşte bu kapsamda yeni anayasanın yapılması noktasında birbirinden zıt görüşlere sahip yasama ve yürütme kuvvetleri kendi iradelerinin kabulü için önemli bir mücadeleye tutuşmuşlardır⁵⁰. Anayasa yapım çalışmaları sırasındaki krizin temel sebebi, esas olarak Hükümet'i kimin kontrol edeceği ile ilgili olmuştur. Hükümet'in parlamentoya karşı mı yoksa Başkan'a karşı mı sorumlu olacağı konusunda mutabakata varılamamıştır⁵¹. Dolayısı ile bu da bir hükümet sistemi mücadelesi anlamına gelmiştir. Başkan ile parlamento arasında yaşanan yetki mücadeleler netice olarak Rusya'nın hükümet sistemini de şekillendirmiştir.

1990-1991 yılları arasında HVK'da yeni bir anayasa hazırlanması meselesi gündemi meşgul etmiştir. Anayasa Komisyonu kurulmuş, başkanlığını da YELTSİN getirilmiştir⁵². Burada da görüleceği gibi HVK ile YELTSİN arasındaki muhalefet ilişkisi de oldukça tuhaftır. Önce 1990 yılında yapılan seçim ile YELTSİN, HVK Başkanı olmuştur. Ardından

⁴⁹ KUTAFİN,(2014),S.291-293.

⁵⁰ MİTYUKOV,M.A.,(2015).**Rojdenie Konstitutsii Rossii**.Moskva: Prospekt. S.119-114.; MAZO, (2005),S.141-142.;

⁵¹ ŞAHRAY,S.,(2013). **Neizvestnaya Konstitutsiya – Constitutio Incognita**. Moskva: İzdatelstvo Krasnaya Zvezda,S.11.

⁵² POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV,(2011),S.150.

1991 yılında yapılan seçim ile YELTSİN Federasyon Başkanı olarak seçilince Başkan Yardımcısı HVK tarafından seçilmiştir. Ancak HVK'nın seçtiği Başkan Yardımcısı KAŞBULATOV'un YELTSİN karşıtı darbe girişimine destek vermiştir. Kasım 1991'de ise darbe girişimin ardından aynı HVK, YELTSİN'e muazzam olağan üstü hal yetkileri vermiştir ki bunlara iktisadi yetkiler de dahildir. Ancak daha sonra YELTSİN'in mezkur yetkilerine dayanarak serbest piyasaya dair yaptığı düzenlemeler neticesinde HVK bunlara tepki göstermiştir⁵³.

Sovyetler Birliği dağılmadan önce 20 Mayıs 1990 tarihinde HVK bir Anayasa Komisyonu kurarak yeni anayasa çalışmalarına başlamıştır. Daha önce de ifade edildiği gibi komisyonun ilk başkanı YELTSİN'dir. Komisyon; hukuk, siyaset, iktisat, felsefe ve tarih gibi farklı alanlarda uzman kişilerden oluşmuştur. Anayasa Komisyonu, etkin bir çalışma yapmak, incelenmesi gereken pek çok dokümanı incelemek ve tartışmak için oldukça fazla üyeye sahip komisyon içerisinde Oleg RUMNAYETSEV başkanlığında bir "Çalışma Grubu" kurulmuştur⁵⁴.

Böylelikle Anayasa Komisyonu oldukça zorlu bir sürece girmiştir. Farklı siyasi görüşlerden üyeleri tatmin etmek için çok sayıda taslak anayasa metni ortaya çıkarılmış ve bunların birbiri ile mukayeselerinin yapılması gerekmiştir. Farklı siyasi kimlikteki üyeler için uzlaşmak esasen bir tarafın yeni anayasa anlamında bir fırsatı kaybetmesi anlamına gelebilmektedir. Bu yüzden komisyon çalışmaları oldukça yavaş ilerlemiştir. Komisyon çalışmaları sırasında Sovyetler Birliği'nin yıkılması komisyonun çalışmalarına devam edip etmemesi konusunda bir belirsizlik yaratmış olsa da görevine devam eden HVK'nın tutumuyla komisyon çalışmalarına devam etmiştir. Çalışma Grubu, 1990-1993 yılları arasında daha önce üzerinden geçtikleri taslakların defalarca tekrar üzerinden geçmek zorunda bırakılmıştır. Her defasında HVK, taslaklar üzerinde farklı değişiklikler talep etmiştir. Diğer yandan RUMNAYETSEV'in farklı farklı taslakları referanduma sunma çabası YELTSİN tarafından birçok kez engellenmiştir. Zira YELTSİN'in önceliği anayasanın referanduma sunulması değildir⁵⁵. Onun önceliği arzu ettiği bir anayasanın hazırlanmasıdır.

⁵³ McFAUL,(2006),S.361-362.

⁵⁴ MAZO, (2005),S.141-142.

⁵⁵ KUTAFİN,(2014),S.308.; McFAUL,M., (2002). **Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin**. New York: Cornell University Press,S.154.;

Nisan 1992’de Anayasa Komisyonu’nun elinde bulunan iki taslak metin üzerinde hükümet sistemi bağlamında henüz belirgin bir tercih bulunmamaktadır. Buna karşın HVK Rusya’nın güçlü bir parlamenter hükümet sistemine sahip olmasını Anayasa Komisyonu’na dikte etmiştir. Bu durum komisyonda iki farklı görüş üzere iki farklı taslağın oluşmasına yol açmıştır. Ancak bu taslaklar arasındaki farklar oldukça büyüktür. Valeri ZORKİN’in taslağı olarak anılan birinci taslak güçlü bir başkanlık hükümeti sistemi öngörmektedir. ZORKİN’e göre Başkan devletin ve yürütmenin başı olmalıdır. Bu teklifte Başkan, Başbakan’ı atamaya yetkilidir. Ancak görevden almak için parlamentonun onayına ihtiyacı vardır⁵⁶. ZORKİN, yarı-başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinden olabildiğince uzak bir taslak hazırlanmasına gayret göstermiştir. Yarı-başkanlık modelinde yürütmenin iki başının ülke kaderi üzerindeki yetkileri ZORKİN için oldukça korkutucudur. Zira yaşadığı ülke oldukça zor bir dönemde olup böylesi bir düalist yapıyı kaldırmakta zorlanabilecektir⁵⁷.

Viktor SHEİNİS, Leonid VOLKOV ve Revolt PİMENOV ise diğer taslağın savunucularıdır. Bu taslağın temeli parlamentoya karşı sorumlu bir Hükümet fikrine dayanmaktadır. Taslakta Başkan’ın, Hükümet’in kuruluşuna dair oldukça kısıtlı yetkileri bulunmaktadır. Bahse konu bu ikinci tasarıya göre Devlet Başkanı, Başbakan’ı parlamentonun alt kanadına sunmak yani aday göstermek ile iktifa etmektedir. Parlamentonun alt kanadı ise Başbakan ve Bakanları onaylamak yetkisine sahiptir. Parlamentonun alt kanadının Hükümet’i güvensizlik oyu ile düşürme yetkisi de bulunmaktadır⁵⁸.

Her iki taslakta bir türlü Anayasa Komisyonu’nun nihai taslağı haline gelememektedir. Bu noktada ya HVK ya da YELTSİN arzu etmedikleri taslağın geçmemesi için süreci tıkamaktadırlar. İki tarafında uzlaşmaya niyetleri olmadığı gibi ortada uzlaşma sağlanabilecek pek fazla bir husus da bulunmamaktadır. Uzlaşma, bir tarafın iddiasından vazgeçip diğerinin hükümet sistemi tercihi rıza göstermesi anlamına gelmektedir.

⁵⁶ Valeri ZORKİN’nden aktaran Eugene MAZO için bkz: MAZO,(2005),S.143.

⁵⁷SHEINIS,V.,(2004). **The Constitution, Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform.**Washington: Carnegie Endowment for International Peace Press, S.59.; ASKER,(2015),S.198.

⁵⁸ Valeri ZORKİN’nden aktaran Eugene MAZO için bkz: MAZO,(2005),S.143.; SHEINIS,(2004),S.59;

Anayasa Komisyonu'nda netice alınması uzayınca YELTSİN de bilahare kendi taslağını hazırlatmıştır. Mevcut hükümet sistemine oldukça benzeyen bu taslakta Başkan oldukça geniş yetkiler ile donatılmıştır. Ancak YELTSİN'in HVK'nin izni olmadan taslağını referanduma götürme yetkisi bulunmamaktadır. Dolayısı ile iş dönüp dolaşıp yine HVK ile müzakere masasına oturmaya dayanmıştır. 20 Mart 1992'de Komisyon'un kendi taslağını yayımlamasının ardından YELTSİN'de kendi değişiklik teklifini komisyona sunmuştur. 18 Nisan 1992'de Komisyon tarafından sunulan taslak HVK tarafından görüşülmüş ancak HVK'dan yine bir sonuç çıkmamıştır. HVK, komisyonun çalışmalarına devam etmesine karar vermiştir⁵⁹.

Anayasa Komisyonu'nun çalışmaları devam ederken Komisyon dışında da konu tartışılmakta ve sık sık gündeme gelmektedir. Bu kapsamda en çok ses getiren Komisyon dışı taslak, 08 Nisan 1992'de Komisyonun taslak metni HVK'da görüşülmezden önce dönemin güçlü medya organlarından olan İzvestiya Gazetesi'nde yayımlanan Sergey ALEKSEYEV ve Anatoli SOBÇAK'ın anayasa taslağı olmuştur. Anılanların taslağı güçlü başkanlık modeli esasına dayanmaktadır.⁶⁰

ALEKSEYEV ve ANATOLİ, Komisyon tarafından yapılan çalışmaları yetersiz görmekte ve Başkan'ın daha güçlü yetkiler ile donatılması gerektiğine inanmaktadırlar. Anılanların yeni sistemde başkanlık düzeni ve anayasal düzen ile ilgili olarak bakış açıları üzerine inşa ettikleri taslak metin; “Başkan, devletin başıdır. Devletin bir arada olmasından sorumludur. Başkan, bütün devlet organlarının çalışmasını sağlar, krizlerin ortaya çıkmasını engeller ve Hükümet'i denetler. Federal Meclis iki kanattan oluşur ve kanun yapar. Hükümet, idaredir. Mahkemeler, yargı vazifesi yüklenmiştir. Bunların her birisi kendi alanlarında profesyonelce çalışır ve bir diğerine müdahale etmez” düzleminde olmuştur⁶¹. Başkanlığın klasik öğretimekinden farklı olarak daha da güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Ayrıca anılanlar anayasa yapmak için ayrıca bir Anayasa Meclisi kurulması gerektiğini de savunmaktadırlar⁶².

⁵⁹ MAZO, (2005), S.144.; KUTAFİN, (2014), S.308.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.150.

⁶⁰ MAZO, (2005), S.144.; KUTAFİN, (2014), S.308.

⁶¹ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.150.

⁶² MAZO, (2005), S.144.; KUTAFİN, (2014), S.308.

2.2-) Başkan'ın Anayasa Meclisi

Nihayetinde Mayıs 1993'de Yüksek Sovyet tarafından yasamanın yürütme üzerinde etkin ve güçlü olduğu bir sistem öngören anayasa taslak metni yayımlanmıştır. HVK'nın Anayasa Komisyonu'nun Başkanı olarak YELTSİN, HVK'nın çoğunluğu tarafından kabul gören bahse konu taslağı kabul etmemiştir. Dahası yeni bir taslak ortaya koymaya karar vermiştir. Bunun için de bir başkanlık kararnamesi ile birlikte Anayasa Meclisi kurulmasına karar vermiştir. Halkın Vekilleri Kongresi ile anayasa hazırlığı konusunda boşa zaman harcadığını düşünen YELTSİN, en nihayetinde Anayasa Meclisi'ni toplamıştır⁶³.

Anayasa Meclisi'ni oluşturanların içerisinde bölgesel ve federal kamu görevlileri, menfaat gruplarının liderleri, Federal Devlet teşkilatı başkanları, federe devlet teşkilatlarının başkanları, bölgesel idareciler, siyasi partiler, ticaret birlikleri ve diğer kamu organizasyonlarından temsilciler bulunmaktadır. Meclis, hem eski Sovyet Anayasası hem de Anayasa Komisyonu'nun nihai taslak metni üzerinde çalışmalar yapmıştır. Ayrıca Meclis, YELTSİN'in teklifini de incelemiştir. Bu kapsamda Meclis tarafından 5.000'in üzerinde değişiklik teklifinde bulunulmuştur. Ancak nihai olarak bir taslak ortaya çıkamamıştır. Bunu üzerine Meclis bünyesinde 60 üyeli bir Uzlaştırma Komisyonu kurulmuştur. Bu üyelerin hemen hemen tamamı hukukçudur⁶⁴.

Nihayetinde Meclis tarafından 30 Nisan 1993'de bir taslak oluşturulmuş olup bu taslak YELTSİN'in arzu ettiğine yakın bir çalışma olmuştur. 30 Nisan 1993 tarihli İzvestiya Gazetesi yayımında taslak yayımlanmıştır. Gazete taslağı "Başkanlık Taslağı" olarak adlandırıldığı için devam eden süreçte Meclisin taslağında bu şekilde bahsedilmeye başlanmıştır. Taslak YELTSİN'in arzuları oranında sert bir yetki ağı ile Başkan'ı örmemiştir. Ancak yine de belli başlı eksiklikleri bulunmaktadır. Mesela Başkan'ın önerdiği Başbakan adayını Federasyon Konseyi atayacak, Hükümet'e ilişkin güvenoyu ve güvensizlik oyu verme yetkisi Federasyon Konseyi'nde olacaktır. Başkan'ın yetkileri

⁶³ KUTAFİN,(2014),S.308.; AVAKYAN,S.,(2011). **Konstitutsionno-Pravovoy Status Politiceskih Partiy V Rossi**. Moskva: İzadatelstvo Norma,S.52-71.

⁶⁴ MAZO, (2005),S.145-146.; AVAKYAN,(2011),S.52-71.

nispetinde parlamento yetkisizleştirilmiştir⁶⁵. Diğer yandan Haziran 1993’de Anayasa Hazırlama Komisyonu’nun anayasa taslakları HVK tarafından tekrar reddedilmiştir⁶⁶.

2.3-) Çifte Meşruiyet Krizi ve Darbe Girişimi

YELTSİN ve parlamento arasında yaşanan bu siyasi mücadele ülkenin istikrarsızlığını beslemiştir. Yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki yetki kavgası yeni bir anayasa yapılmasının önündeki en büyük engel olmuştur. Bürokrasi içerisinde büyük bir kaos hakimdir. Hemen her devlet idaresi yetki sorunları ile başa çıkmaya çalışmaktadır. Sovyet Anayasası üzerinde yapılan değişiklikler ise sorunları çözmeye yetmemektedir. HVK yasama yetkisini kullanmaktadır. Başkan tarafından oluşturulan Hükümet HVK’nın kontrol ve denetimi altındadır. YELTSİN ise kabine üyelerini kendisine sadık olmamak gibi sebeplerle azletmektedir. Mevcut anayasal yetkileri yeterli olmasa dahi Hükümet’i parlamentonun eğilimlerinden ziyade kendi yönelimleri üzerine faaliyette bulunmaya zorlamaktadır. Hükümet, Başkan ve parlamento arasında sıkışıp kalmıştır. Bu münakaşalı süreç yeni Anayasa’nın kabulüne kadar devam etmiştir. Yeni Anayasa ile Başkan’ın yetkilerinin arttığı ve kuvvetler dengesinin başkan lehine olduğu bir düzen ortaya çıkmıştır. YELTSİN ve yardımcıları tarafından kuvvetler ayrılığı ilkesi hafife alınmıştır. Yeni Anayasa’nın oluşturulmasında bu küçümseyici tavırdan daha çok sürece zarar veren ve yetki meselelerinin müspet çözümünü engelleyen bir şey olmamıştır⁶⁷.

Bu şekilde YELTSİN ve HVK arasındaki kutuplaşma giderek artmaktadır. Her ikisi de halkın en yüksek temsilcisi olduklarını iddia etmekte ve meşru olarak halkı bir diğerinden daha iyi temsil ettiğini iddia etmektedir⁶⁸. Eylül 1993 tarihine gelindiğinde Rusya’da birden çok anayasa taslağı konuşulur hale gelmişti ancak bunlardan en önemlileri Anayasa Komisyonu ve Anayasa Meclisi’nin hazırladıkları anayasa taslakları olmuştur. HVK, YELTSİN’in Anayasa Meclisi’nin faaliyetlerini engelleyememiştir. 1993 yazında HVK, YELTSİN’in Başkanlık gücünü kırmak için bir dizi Anayasa değişikliği yapmaya kalkışmış, buna karşın ise YELTSİN bir başkanlık kararnamesi ile HVK’yı feshetmiş ve Anayasa

⁶⁵ MAZO, (2005),S.145-146.; AVAKYAN,(2011),S.52-71.

⁶⁶KUTAFİN,(2014),S.308.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.150.; ASKER,(2015),S.199.; MİTYUKOV,(2015),S.10-21.

⁶⁷ MAZO, (2005),S.146-147.; ASKER,(2015),S.199.

⁶⁸ McFAUL,(2006),S.357-358.; ASKER,(2015),S.200.

Mahkemesi'nin faaliyetlerini durdurmuştur⁶⁹. HVK'nin YELTSİN'den önce davranarak kendi taslağını referanduma götürme çabasına karşılık YELTSİN, parlamentodan önce davranarak 21 Eylül 1993 tarihli 1400 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile parlamentoyu feshetmiştir. Her ne kadar HVK feshin hukuk dışı olduğunu savunsa da uymak durumunda kalmıştır⁷⁰.

Netice olarak gerginlik Ekim 1993 darbe girişimine kadar uzamıştır. KAŞBULATOV önderliğinde YELTSİN'i görevden alma girişiminde bulunulmuştur. YELTSİN'in yerine Başkan Yardımcısı Aleksandır RUTSKOİ'nin Başkanlık koltuğuna geçirilmesi planlanmıştır. Ancak bu teşebbüs başarılı olamamıştır. HKV milletvekilleri kendilerini parlamentoya kilitlemiş ve ayrılmayı reddetmişlerdir. 4 Ekim 1993 tarihinde YELTSİN'e sadık olan Silahlı Kuvvetler unsurları parlamento binasına operasyon düzenlemiş ve RUTSKOİ ve KAŞBULATOV'u tutuklamıştır⁷¹.

Darbe girişimi Rusya'daki demokrasi ideallerinin bir süre daha örtülmesi gerektiğine dair kanaati pekiştirmiştir. Muhafif siyasi partiler, muhalif siyasi gazeteler ve Anayasa Mahkemesi kapatılmıştır. Ekim 1993 başarısız darbe girişimi YELTSİN'e arzu ettiği anayasayı yapmak için çok önemi bir fırsat vermiştir⁷². Bunun üzerine YELTSİN, anayasa çalışmalarını hızlandırmıştır.

2.4-) Yeni Anayasanın Kabulü

YELTSİN, anayasa çalışmalarının her bir basamağında yer alarak nihai taslağın oluşmasında en önemli kişi olmuştur. 10 Kasım 1993'teki nihai taslak yayınlanmadan iki gün önce YELTSİN önüne gelen taslak metnini kimseye danışmadan saat 15:15'te kendi elleri ile düzenlemiştir. Eylül 1993'de yayımladığı kararname ile Duma'ya Başbakan'ı atama yetkisi vermesine karşılık, Kasım 1993'de ortaya çıkan taslakta Duma'ya sadece Başkan'ın atamasını onaylama yetkisi verilmiştir. Dahası Kasım taslağında Hükümet üyelerinin göreve başlaması için Duma'nın onayına dahi ihtiyaç bulunmamaktadır. Kasım taslağı Başbakan'ın

⁶⁹ KUTAFİN,(2014),S.311.; MAZO, (2005),S.145-146; McFAUL,(2006),S.357-358.; ASKER,(2015),S.200; MİTYUKOV,(2015),S.10-21.

⁷⁰ MAZO, (2005),S.145-146; McFAUL,(2006),2006,S.357-358.; MİTYUKOV,(2015),S.10-21.

⁷¹ MAZO, (2005),S.145-146; McFAUL,(2006),S.357-358.

⁷² McFAUL,(2006),S.363.

azli konusunda tüm karar alma sürecini Başkan'ın ihtiyarına bırakmıştır. Kasım taslağı bakanların Başbakan'a değil Başkan'a karşı sorumlu olacakları bir düzen kurmuştur. Son olarak Kasım taslağı ile birlikte Başkan Yardımcılığı makamı ortadan kaldırılmıştır. Bunun nedeni hiç şüphe yok ki YELTSİN'in RUTSKOİ vakası gibi bir vakianın yeniden yaşanmasından korkmasıdır⁷³. Zira 1991'de GORBAÇOV'un Başkan Yardımcısı YANEEV, GORBAÇOV ile ters düşmüş; 1993'de YELTSİN'in Başkan Yardımcısı RUTSKOY, YELTSİN'e muhalif hareketlerin içerisinde yer almıştır⁷⁴. Netice olarak Rus siyasi kültürünün Başkan Yardımcılığı gibi bir makamın varlığını desteklemediğine inanılmaya başlanmıştır.

YELTSİN yeni anayasanın yürürlüğe girmesi için bir referandum yapılmasını esasen planlamamıştır. Ancak 5 Ekim 1993'de parlamentoya yapılan bombalı müdahalenin ardından danışmanları YELTSİN'e bir referandum yapmasının faydalı olacağı yönünde telkinlerde bulunmuşlardır. Bunun üzerine 15 Ekim 1993'de anayasa referandumu ilan edilmiştir. Oylanacak nihai anayasa taslağı ise 10 Kasım 1993'te referanduma sadece dört hafta kala yayımlanmıştır. Referandumun ardından yapılan araştırmalarda seçmenlerin yalnızca %38'inin Anayasa metnini okudukları ortaya çıkmıştır⁷⁵. Halk genel olarak anayasa çalışmalarına ilgisini ve arzusunu yitirmiştir.

10 Kasım 1993'de YELTSİN'in arzu ettiği düzeltmeler ile nihai halini alan anayasa taslağı ortaya çıkmış ve 12 Aralık 1993'de referanduma sunulmuştur. Seçmenlerin %58.4'ü tarafından kabul edilen Anayasa aynı tarihte yürürlüğe girmiştir⁷⁶. Böylelikle Anayasa, politik ve ekonomik krizin hüküm sürdüğü bir atmosferde yapılmış ve kabul edilmiştir⁷⁷.

⁷³ MAZO, (2005),S.148.; MİTYUKOV,(2015),S.10-21.

⁷⁴ MİTYUKOV, (2015),S.10-21.; İSAEV,B.A.,BARANOV,N.A.,(2013). **Sovremennaya Rossiyskaya Politika**. Moskva:Piter,S.345-347.; ŞAHRAY,(2013),S.28.

⁷⁵ TIMOTY, J. C., (1998) **Public Opinion and the Constitutional Referendum, in Growing Pains: The Russian Election Of 1993**.Washington: Brookings Institution Press,S. 293; International Republican Institute, Deletaion Report: IRI Monitoring Mission to The Referandum in Russian Federation, 25 Nisan 1993.

⁷⁶POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.151.;ASKER,(2015),S.202.;

MİTYUKOV,(2015),S.94-95.; McFAUL,(2006),S.357-358.; MAZO, (2005),S.146-147.

⁷⁷ ŞAHRAY,(2013),S.11.; MİTYUKOV,(2015),S.94-95.

12 Aralık 1993 yılında yeni anayasa ile birlikte Duma ve Federasyon Konseyi seçimleri de gerçekleştirilmiştir. 1993’de oluşan Duma yalnızca 2 sene görev yapabirmiştir. İlk defa tam görev süresini doldurmayı başaran Duma 1995 yılında yapılan seçimle teşekkül etmiş olup 4 yıl görev yapabirmiştir. İlk Rusya Federasyonu Başkanlık seçimi ise 1996 yılında gerçekleştirilmiştir.

Anayasa Komisyonu’nda yapılan görüşmeler sırasında Valeri ZORKİN, güçlü bir Devlet Başkanı’nın olduğu ancak Başbakanlığın olmadığı bir sistemi teklif etmiştir. İkinci bir görüş ise Viktor SHEİNİS, Leonid VOLKOV ve Revolt PİMENOV’dan gelmiş olup teklif yarı başkanlık sistemine daha yakın olmuştur. Başkan bu teklife göre Başbakan adayını Duma’ya sunacaktır. Duma’dan güvenoyu alan aday Başbakan olarak atanabilecektir. Ayrıca Duma, Hükümet’in düşmesi için güven oylaması da yapma yetkisine sahip olacaktır.

Fakat en nihayetinde YELTSİN’in fikri kabul edilmiş ve mevcut anayasal düzen ortaya çıkmıştır. Anayasa Hazırlama Komisyonu tarafından ortaya konan taslak metin de YELTSİN için yeterli görünmediğinden dolayı; YELTSİN, komisyonun hazırladığından farklı bir metni referanduma sunmuştur. YELTSİN, komisyondan farklı olarak Hükümeti atamak noktasında Başkan’ın tek merci olması gerektiğini düşünmektedir. İkinci olarak ise Başkan’ın parlamentoyu fesih yetkisi olması gerektiğinde ısrarcı olmuştur. Anayasa Hazırlama Komisyonu’nun taslağından hoşnut olmayan YELTSİN, bu anlamda Anayasa Meclisini görevlendirerek istediği taslağı elde etmiştir. Meclis 1 Eylül 1993’te kendi taslağını hazırlamıştır. YELTSİN’in girişimleri esnasında Duma’da Başkan tarafından ortaya çıkarılan meclis etkinliğini kırmak adına yasama gücünü kullanmaya çalışmışsa da Başkan YELTSİN, Duma’dan önce davranarak 21 Eylül 1993 tarihli kararnamesi ile Duma’yı feshederek yeni seçimi ilan etmiştir. 10 Kasım 1993 tarihine gelindiğinde meclisin hazırladığı taslak son halini almış ve 12 Aralık 1993’te referanduma sunulmuştur⁷⁸.

Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından ülke sadece isim değiştirmemiştir. Devletin temellerine ilişkin bütün paradigmlar, bürokratik alışkanlıkların değişmesi ve siyasi kültürün evrilmesi gereken bir sürece girmiştir. Bu noktada GORBAÇOV’un başkanlık hükümet modeli ile reformlar gerçekleştirecek ve ülkeyi dönüştürecek bir siyasi sistem kurmayı hedeflemesinin oldukça makul olduğunu düşünüyoruz. Zira parlamenter

⁷⁸ McQUIRE,(2012),S.443-444; MAZO,(2005),S.143-147.; MİTYUKOV,(2015),S.94-95.

hükümet sistemi yanlısı olan HVK'nın Anayasa Komisyonu'ndan bir anayasa taslağı çıkarma konusunda dahi ne kadar güçlük yaşadığı ortadadır.

YELTSİN'in Anayasa Meclisi ile rekabet haline girmese idi, HVK'nın bir anayasa taslağı ortaya koyması yıllarca sürebilirdi. Oysa ülke hızlı karar alınarak uygulanması gereken kritik bir süreçtedir. Bilindiği üzere Sovyetler Birliği, halkın arzu ve istekleri ile değil Komünist Parti'nin siyasetinin iflas etmesi sonucu kendisini feshetmesi ile dağılmıştır. Bu demektir ki, devletin dönüşümü için yapılması gereken acil şeylerin yine devlet eliyle yapılması gerekmektedir. Ancak bunun da parlamenter düzen içerisinde gerçekleşmesi imkanı yoktur. Öncelikle yarı başkanlık veya saf parlamenter hükümet sisteminin ihtiyaç duyduğu siyasi istikrar zemini Rusya'da bulunmamaktadır. Tam tersi ülkede bir istikrarsızlık rüzgarı hakimdir. Oysa parlamenter rejimlere ilişkin yaklaşımlara ve bu rejimlerin başarı ile uygulandığı ülke örneklerine baktığımız zaman siyasi kültür ve istikrar zeminin bir sonucu olarak meclislerin güç kazandığını görüyoruz. Yoksa siyasi bir tasarım olarak ortaya konan ülke örneklerinin aynı derecede başarı elde edemedikleri, sancılı koalisyon süreçlerinin yaşandığı, kısa süreli hükümetler ile yürütmenin neredeyse icrai vazifesini yapamaz hale geldiği örnekleri görmek işten bile değildir. Buna karşın GORBAÇOV'un aksine YELTSİN'in reformları uygulayacak güçlü bir yürütmeden ziyade yasamaya galebe gelecek bir yürütme arzusu içinde olduğu da açıktır. Kanaatimizce mevcut sistem içerisindeki noksanlıklar YELTSİN'in bu bakış açısının mahsulleridir.

II-) 1993 Anayasası'nın Muhtevası ve Özellikleri

1993 Anayasası diğer Rus Anayasaları'ndan pek çok açıdan farklılık arz etmektedir. Hiç şüphe yok ki, bu farklılıkların başında Anayasa'nın kabul ediliş usulü gelmektedir. Daha önce yasama organı tarafından hazırlanarak kabul edilen anayasaların aksine 1993 Anayasası referandum vesilesi ile doğrudan halk tarafından kabul edilmiştir. Sovyet Anayasaları'ndan farklı bir devlet tasavvuru geliştirmiş olması ise esas bakımından da farklılıklar içerdiğini göstermektedir. Dahası Sovyet döneminin devamı niteliğinde bir Anayasa olmadığını belirtmek için Anayasa'nın lafzında da bazı önemli vurgular yapıldığı göze çarpmaktadır. Önceki anayasaların resmi adı "Esas Kanun" veya "Temel Kanun"⁷⁹ iken

⁷⁹MENŞOV,(2011),S.42.

yeni Anayasa “Anayasa” lafzı ile kanunlar hiyerarşisine ve liberal temsili demokrasilere dair kavramsal çerçeveyi de kabul ettiğini göstermiştir⁸⁰.

Yeni Anayasa, karşılaştırmalı hukukta “kuruluş kanunları” olarak anılan düzenlemeleri “federal anayasal kanunlar” olarak adlandırmıştır⁸¹. Anayasa’nın kabulü anında yapılması mümkün olmayan ve fakat yine de ciddi, dikkatli ve detaylı bir yasama mesaisini gerektiren birtakım önemli düzenlemeler açısından öngörülen federal anayasal kanunlar, federal kanunlara nispeten kabulü ve değiştirilmeleri daha zor olan metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylelikle yeni anayasa Federasyon açısından önemli olan belirli konuların düzenlenmesi açısından daha hassas davranılması gerektiğini ortaya koymuştur.

A-) Başlangıç Hükümleri

1993 Anayasası, “Başlangıç” kısmına yer vermek suretiyle geleneği takip etmektedir⁸². 1993 Anayasası’nın “Başlangıç” kısmı; hak ve hürriyetleri, devletin egemenliği ile bütünlüğünü ve devletin demokratik temeller üzerinde kurulduğunu vurgulamak suretiyle Anayasa’nın kabulüne yol açan sosyal ve tarihi bağlamda “resmi görüşü” ortaya koymaktadır.

Başlangıç diğer hükümlerin şekli hususiyetlerini taşımamaktadır; şöyle ki, Maddelere ve Fıkralara bölünmediği gibi “içindekiler” kısmında da kendisine bir gönderme yoktur. Fakat Başlangıcı, Anayasa’nın basit bir takdiminden ibaret görmemek gerekir. Hükümet Başkanı’nın atanmasına dair 15 Haziran 1998 tarihli ve 18-P sayılı kararında da olmak üzere Anayasa Mahkemesi birtakım kararlarını Başlangıç kısmından yaptığı alıntılara dayandırmıştır⁸³.

⁸⁰UMNOVA,İ.A.,(2015). **Konstitusionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii, Tom-1.** Moskva: Yurayt, S.50-54.; HENDERSON,(2011),S.81.; MENŞOV,(2011),S.46-44.;

⁸¹ HENDERSON,(2011),S.81.; MENŞOV,(2011),S.154-157

⁸² SSCB’nin 1936’daki hariç olmak üzere bütün anayasaları “Başlangıç” kısmını, yahut bunun muadili olarak görülebilecek bir girizgaha yer vermişlerdir.

⁸³ EBZEEV,B.S.,(2011). **Liçnost i Gosudarstvo V Rossii: Vzaimnaya Otvetctvennost i Konstitusionnie Obyazonnocti.** Moskva: İzdatestvo Norma, S.123-124.; HENDERSON,(2011),S.81.

B-) Birinci Kısımın Genel Tahlili

Birinci kısımda toplamda 9 bölüm bulunmakta olup bunlar içerik bakımından belirli bir önem sırasına konulmuşlardır⁸⁴.

“Anayasal Düzenin Temelleri” başlıklı birinci bölüm Rus anayasal düzeninin temel yapı taşlarının ortaya konulduğu Anayasa’nın birinci bölümü 16 maddeden teşekkül etmektedir. Söz konusu maddeler Anayasa’ya ilişkin temel ilkeler olarak öngörülmüş olup daha sonra inceleneceği üzere değiştirilmeleri oldukça zorlaştırılmıştır. İkinci Bölüm ise “İnsan ve Vatandaş Hak ve Hürriyetler” başlığını taşımakta olup başlığından anlaşılacağı üzere hak ve hürriyetlere ilişkin anayasal düzenlemeleri içermektedir. Üçüncü bölüm ise “Federal Yapı” başlığı ile oldukça karmaşık ve atipik olan Federasyon yapısını düzenlemektedir.

Diğer Anayasalar’da bulunmayan ve 1993 Anayasası ile ortaya çıkan Başkan’a ilişkin hükümler “Rusya Federasyonunun Başkanı” başlıklı dördüncü bölümde yer almaktadır. Yasama kuvveti “Federal Meclis” başlığı ile 5. bölümde ele alınmış olup devamında yürütme kuvveti ise “Rusya Federasyonu Hükümeti” başlıklı 6. bölümde Başbakan ve Bakanlar Kurulu’na ilişkin hükümler yer almaktadır. Daha sonra ifade edileceği üzere Anayasa, Devlet Başkanı’nı yasama ve yürütme kuvvetleri dışında ve onlardan önce ele almak suretiyle ona bahse konu kuvvetlerin dışında ve üstünde sembolik bir konum öngörmektedir. Bu yüzden yürütme kuvveti başlığı altında Hükümet ve Devlet Başkanı’nı ele almamış, yasama ve yürütme kuvvetlerine geçmeden önce ayrı bir başlık altında ilgili hükümleri düzenlemiştir. Böylelikle esas bakımından olduğu gibi lafzi ve şekli bakımdan da Devlet Başkanı’na ilişkin ayırt edici bakış açısını tahkim etmiştir⁸⁵.

Yasama ve yürütme kuvvetleri, aynı ifade ile başlık olarak Anayasa’ya yansımaya dahi 7. bölümün başlığı “Yargı Kuvveti” olarak düzenlenmiştir. Yürütme kuvvetinin “Hükümet”, yasama kuvvetinin “Federal Meclis” başlıkları altında yer almasına rağmen yargının doğrudan “Yargı Kuvveti” olarak ele alınması tesadüfi bir durum olmayıp anayasa yapıcının bilinçli bir tercihidir. Zira komünist demokrasi anlayışı bağlamında yargı bir kuvvet olarak görülmediği için daha önceki Sovyet Anayasaları’nda da yargıya ilişkin

⁸⁴ MENŞOV,(2011),S.48.; UMNOVA,(2015),S.342-346.

⁸⁵ MENŞOV,(2011),S.48-49.; UMNOVA,(2015),S.342-346.

hükümler yasama ve yürütme kuvvetleri gibi ele alınmamıştır. Oysa yeni Anayasa, özellikle yargının da devleti oluşturan bir kuvvet olduğu ve kuvvetler ayrılığı teorisi üzerine inşa edildiği için olsa gerek, anayasa koyucu Anayasa'nın lafzına "yargı kuvveti" ifadesini bir başlık olarak koyarak yargıya bakış açısındaki değişikliğin açıkça görülmesini arzu etmiştir diyebiliriz⁸⁶.

"Bölgesel Öz-Yönetim" başlıklı 8.bölüm ve "Anayasal Değişiklikler ve Anayasanın Değişikliği" başlıklı 9. bölüm ile birinci kısım tamamlanmaktadır.

C-) İkinci Kısımın Genel Tahlili

1993 Anayasası'nın İkinci Kısım, son hükümler ve geçici hükümleri içermektedir⁸⁷.

1992 tarihli Federasyon Antlaşmaları, devletin federal kurumları ile federe unsurlar arasındaki yahut federe unsurların kendi aralarındaki anlaşmalar yeni Anayasa ile çelişmedikleri ölçüde muhafaza edilmişlerdir. Anayasaya aykırı olmayan geçmiş yasalar ve Başkan'ın mevcut bulunan yetkileri geçerliliğini korumaya devam etti. Mahkemelerin yetkisi yeni Anayasa hükümlerine göre belirlenmekle birlikte görevdeki hakim ve savcılar mevcut buldukları görev yerlerinde görevlerine devam etmişlerdir.

Geçici hükümlerin doğurduğu en önemli hükmün 1993 yılında yasama organına seçilenlerin görev süresinin sadece iki yıl olacağına ilişkin düzenleme olduğu ifade edilebilir. Ayrıca bu iki yıllık döneme münhasır olmak kaydıyla Duma üyeleri eşzamanlı olarak Hükümet'te görev alabilecekti ve fakat bunun için yasama dokunulmazlığından vazgeçmeleri gerekecekti. Böylesine bir düzenleme 1995 Duma seçimlerinden sonra söz konusu olmadı ve dolayısıyla seçilmiş 19 milletvekili Hükümet'te görev almak maksadıyla görevlerinden istifa etmiştir⁸⁸.

⁸⁶ MENŞOV,(2011),S.48-49.

⁸⁷ MENŞOV,(2011),S.49-50.

⁸⁸ HENDERSON,(2011),S.84.

D-) Birinci Bölüm : Anayasal Düzenin Temelleri

1-) Devletin ve Toplumun Temelleri

Rusya, kendisinin “demokratik, federal bir hukuk devleti” olduğunu ve “Hükümet şeklinin cumhuriyet” olduğunu, Anayasanın 1. Maddesi ile ilan etmekte ve 2. Maddesi ile “insanın kendisinin, haklarının ve hürriyetlerinin en yüksek bir değere sahip” olduğunu 3. Madde ile de demokratik anlamda meşruiyetin kaynağının “çok uluslu halk” olduğu ifade etmektedir⁸⁹.

Bu noktada önemli olan en temel nokta Rus anayasacılığı açısından dönüm noktası olacak biçimde “demokratik devlet” prensibinin yalın hali ile kabul edilerek deklare edilmesidir. Yani artık sosyalist veya komünist demokrasi gibi kavramlar ile altı doldurulmaya çalışılan demokrasi anlayışı yerine, üniversal anlamdaki liberal temsili demokrasi anlayışının benimsendiği ifade edilmektedir⁹⁰. 21 Mart 2007 tarihli ve 3-P sayılı Anayasa Mahkemesi’nin yorum kararında, Anayasa da geçen demokratik devlet ifadesinden çok partili siyasi hayatın ve çoğulculuğun hakim olduğu bir demokrasi anlayışının anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir⁹¹. Pek tabii bunlara ek olarak serbest siyasi seçimlerin varlığını ve referandumu da bu kavramın içerisinde algılamak gerekecektir.

Anayasa metni içerisinde yer alan “hukuk devleti” ve “anayasal devlet” ifadeleri birbirlerinin dengi ve eşiti olarak kullanılmıştır. Oysa bunların birbirinden farklı anlamlar ifade eden iki kavram olduğu açıktır⁹². Bir devletin Anayasası’nın bulunması ve buna bağlı faaliyet göstermesi tek başına bir hukuk devleti olduğuna delil teşkil etmez. Önemli olan anayasal düzenlemelerin nasıl ve ne şekilde yapıldığı ile birlikte hukukun üstünlüğünü tesis edecek düzenlemelerin varlığıdır.

Anayasa’nın ve federal kanunların “Rusya Federasyonunun bütün toprakları üzerinde üstünlüğe sahip olduğu” 4. Madde de hüküm altına alınarak daha önce federe

⁸⁹ İSAEV, BARANOV, (2013), S.48.

⁹⁰ EBZEEV, B.S., (2013). Vvedenie V Konstitutsiyu Rossi. Moskva: İzdatestvo Norma, S.320-322.

⁹¹ EBZEEV, (2013), S.323.

⁹² EBZEEV, (2013), S.331.

unsurlar ile Federasyon arasında yaşanan birtakım uyuşmazlıklara ilişkin açık bir anayasal düzenleme yapılmıştır⁹³.

Rusya'yı oluşturan değişik federe unsurlara ilişkin türler bu başlıkta 5. Madde de ele alındıktan sonra 6. Madde de yeknesak bir federal vatandaşlık tanımlanmıştır⁹⁴. Buna rağmen, Federasyon bünyesindeki bazı Cumhuriyetlerin Anayasaları bölgesel vatandaşlık tanımına da yer vermektedir⁹⁵.

Sosyal bir devlet olarak Rusya'nın "insanların onur içinde yaşayabileceği ve kendilerini geliştirebilecekleri koşulları sağlamayı hedefleyen bir sosyal devlet" olduğu ve emek ile sağlığın korunacağı ve asgari ücretin belirleneceği; ailenin, engelli ve yaşlıların devlet imkanı ile koruma altına alınacağı 7. Madde de hüküm altına alınmıştır. Bu hükümler ile görülmektedir ki, sosyal bir devlet olarak; sosyal adaletin tesisi sorumluluğu, Anayasa'nın ikinci bölümünde koruma altına alınan bireysel hakların korunmasından önce geldiği anlaşılmaktadır⁹⁶.

Sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak devlet birtakım sosyal görevlerin edimini üstlenmektedir. Bu kapsamdaki en önemli vazifesi ise toplumun iktisadi ve sosyal gelişimini arttıracak önlemleri almasıdır. Bu husus devletin topluma karşı en önemli ödevi olarak görülmektedir. Sosyal bir devlet olmanın neticesi olarak iktisadi, sosyal ve dahi kültürel programların tesis edilmesi, geliştirilmesi ve icrası devletin üstlendiği en tabi ve yalın görevler olarak ifade edilmektedir⁹⁷.

İnsan hak ve hürriyetlerinin realize edilmesini sağlayacak ölçütte vatandaşların hayatiyetlerini asgari düzeyde temin edilmesi gerekmektedir. Çağdaş sivilizasyon için yeter bilgi ve materyallere ulaşma, asgari düzeyde de olsa sağlık ve tıbbi malzemelere erişim,

⁹³EBZEEV,B.S.,(2014). **Konstitutsiya Vlast i Svoboda V Rossii: Opıt Snitetçeskovo İssledovaniya**. Moskva: Prospekt, S.127.; EBZEEV,(2011),S.70-84.; MENŞOV, (2011), S.50-63

⁹⁴ MENŞOV,(2011),S.50.; EBZEEV,(2014),S.128-129.

⁹⁵ MENŞOV,(2011),S.50.; HENDERSON,(2011),S.85.; EBZEEV,(2014),S.130-132.

⁹⁶ MENŞOV,(2011),S.69;HENDERSON,(2011),S.85.; ÇİRKİN,V.,(2011).**Sravnitelnoe Gosudarstvovedenie**. Moskova: İzdatelstvo Norma, S.197-199.; EBZEEV,B.S.,(2013). **Vvedenie V Konstitutsiyu Rossi**. Moskva: İzdatestvo Norma, S.343.

⁹⁷ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.343.

kültürel gelişimi sağlayacak asgari unsurlara erişim ve sosyal güvenlik hakkı bu bağlamda sosyal bir devlet olarak Rusya Federasyonu için mükellefiyet olarak ifade edilebilir⁹⁸.

2-) İktisadi Temeller

SSCB'nin dağılmasından önceki reformlar ile Rusya'da bir piyasa ekonomisinin genel çerçevesi oluşturulmaya başlanmıştır. 1990 Mart'ında SSCB Anayasası'nda, mülkiyete ilişkin hükümler değiştirilmiş, devletin üretim araçları üzerinde bir tekeli ortadan kaldırılmış, Medeni Hukuk, “yeni temel ilke” bir piyasa ekonomisinin ihtiyaçlarını karşılamak üzere 1991 Mayıs'ında kabul edilmiştir. 1991 yılında Rekabetin Korunması ve Tekelci Faaliyetlerin Kısıtlanmasına Dair Kanun ve İşletmeler ve Girişim Faaliyetlerine Dair Kanun'un kabul edilmesi ile piyasa ekonomisini düzenlemek için gerekli çeşitli hükümler getirilmiştir⁹⁹.

1992 yılında yapılan bir Anayasa değişikliği ile tüzel kişilerin sahip olabileceği bir “özel mülkiyeti” kavramı kabul edilmiştir. 1993 yılında piyasa ekonomisine geçişi sağlamlaştırmak amacıyla kişisel hakları genişletici Anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Devletin iktisadi temellerinin bu kapsamda değişikliklere uğramasını takiben 1993 Anayasası'nda da ekonomik alanın birliği 8. Madde de; malların, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımı; ekonomik faaliyet serbestisinin ve rekabeti güvence altına almakla beraber özel, kamusal, kentsel ve diğer türlerde mülkiyeti tanımlanmış ve 9. Madde de “toprak ve diğer doğal kaynaklar özel, kamusal, kentsel yahut diğer türdeki mülkiyetlere konu olabilir” hükmüne yer vermiştir¹⁰⁰.

3-)Kuvvetler Ayrılığı

Rusya'da kuvvetler ayrılığı kavramı ilk kez 1990 yılında kabul edilen “Devlet Egemenliği Bildirgesinde” yer almıştır. Bu ilke, 1978 tarihli Sovyet Anayasası'nda 1992

⁹⁸ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325-344.

⁹⁹ UMNOVA,(2015),S.365-369.

¹⁰⁰ MENŞOV,(2011),S.63-54.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe 2011),S.175-176.; UMNOVA,(2015),S.365-369.

yılında yapılan Anayasa değişikliği ile anayasal hüküm olurken, 1993 Anayasasının 8. Maddesi ile mevcut anayasal düzenin esasını teşkil etmiştir¹⁰¹.

Anayasasının 10. Maddesi açıkça “Rusya Federasyonunda kamu kuvveti yasama, yürütme ve yargı ayrılığı temeli üzerinde vücut bulur. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri kurumları özerktir.” hükmü ile kuvvetler ayrılığını benimsediğini ilan etmektedir. Anayasa’nın bu kapsamda kuvvetlerin fonksiyonel ve organizasyonel ayrılığını garanti almayı amaçlamıştır¹⁰². Anayasa Mahkemesi de muhtelif tarihlerde vermiş olduğu kararlarında Anayasa da açıkça hüküm bulunmayan hallerde kuvvetler ayrılığı nazariyesine göre yasama, yürütme ve yargı organlarının konumlandırılması gerektiğini belirtmiş, böylelikle Anayasa’nın lafzi olarak değil sistematik yaklaşımının kuvvetler ayrılığına bakış açısını ortaya koymuştur¹⁰³.

Anayasa Mahkemesi 18 Ocak 1996 tarihli ve 2-P sayılı kararında kuvvetler ayrılığı kavramına yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri bağlamında yaklaşmakla birlikte; hukuki garanti, denge ve kontrol mekanizmaları gibi kavramların da kuvvetler ayrılığı kavramı içerisinde ele alınması gerektiğini ifade etmiştir. Zira mezkur kavramlar mahkemeye göre anayasal yetkilerin belirli bir kuvvette toplanmasını engelleyecek olan hususlardan olup kuvvetlerin birbirleri ile dengeli ve uyumlu bir ilişki içerisinde olmasını temin ederek kuvvetler ayrılığı nazariyesinin fonksiyonel olarak işlemesine yardımcı olacaklardır¹⁰⁴.

Anayasa’nın 8. Maddesinde dikkati çekici olan husus; kuvvetlerin birbirinden “bağımsız” değil, birbirlerine karşı özerk olduklarının ifade edilmesidir. Devlet kuvvetleri yetkilerini birbirinden özerk olarak kullanmaktadırlar ve fakat bağımsız değildirler. Örneğin, yüksek bir makama atama genellikle bir kuvvetin aday göstermesi ve bir diğer erkin onaylaması şeklinde gerçekleşmektedir¹⁰⁵.

¹⁰¹ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.359.

¹⁰² EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.363.

¹⁰³NESTEYANOVA,S.E.,(2015). **Sudebnaya Praktika Konstitusionno Suda Rossiyskoy Federatsii S Kommentariyami**. Moskva: Prospekt, S.315.

¹⁰⁴ EBZEEZ,(Vvedenie,2013),S.348.

¹⁰⁵ POPOV,L.,MİGRAÇEV,Y.,TİHOMİROV,S.,(2012). **Gosudarstvennoe Upravlenie V Rossii i Zarubejnih Stranah: Administrativno-Pravovie Aspekti**. Moskva: İzdatelstvo Norma, ,S.144.; KAMAROVA,V.V.,(2017). **Konstitutsionnaya Zakonnost V Realizatsii Printsipa Razdeleniya Vlastey**. Moskva:Prospekt,S.9-10.; HENDERSON,(2011),S.87.

Sovyet teorisinin kuvvetler ayrılığını bir burjuva kurgusu olarak görmesi¹⁰⁶ ve sosyalizmin kamu gücünün tekliği prensibini kabul etmesine rağmen kuvvetler ayrılığının benimsenmesi 1993 Anayasası'nın bir yeniliği değildir. Zira kuvvetler ayrılığına ilişkin tartışmalar daha öncelere dayanmaktadır. 1978 Anayasası'na 1992 yılında "Rusya'da kamu kuvveti, yasama, yürütme ve yargı gücünün ayrılığı ilkesi üzerine kuruludur." cümlesi eklenmek suretiyle kuvvetler ayrılığı ilkesi anayasal hüküm haline gelmiştir. Bununla birlikte 1978 Anayasası küllen ele alındığında ifade edilen kuvvetler ayrılığına ilişkin Anayasa hükmüne muhalif hükümlerin de aynı andı Anayasa'da bulunduğu görülmektedir. Dolayısı ile 1993 Anayasası kuvvetler ayrılığı ilkesini sadece lafzi olarak muhteva etmek keyfiyetinden ziyade geneli itibarıyla bu prensibe göre dizayn edilmek bakımından önceki anayasalardan farklılaşmaktadır¹⁰⁷.

Federal kurumlar Anayasa'nın 11. Maddesinde sıralanmıştır. Diğer yandan federal ve federe kurumlar arasındaki yetki sınırları Anayasa'da düzenlenmemiş olup bu husus federe unsurlar ile yapılacak yetki paylaşımları antlaşmalarına bırakılmıştır. Diğer yandan "bölgesel ve özerk hükümetler" Anayasa tarafından tanınmış ve garanti altına alınmıştır. Kendi yetkileri çerçevesinde bağımsız oldukları ifade edilmiş ve bu unsurların kamu kuvvetini kullanan kurumlar bütünü içerisinde sayılmadığı 12. Madde de hükme bağlamıştır¹⁰⁸.

4-) İdeolojik Çeşitlilik ve Seküler Devlet

Anayasa ideolojik çeşitlilik vurgusu yaparak 13. Madde ile "Hiçbir ideoloji devlet ideolojisi olarak tesis edilemeyeceği gibi zorunlu da tutulamaz." hükmünü kabul etmiş; siyasi çeşitlilik ve çok partili sistem tanınarak ve toplumsal kuruluşlar kanun önünde eşit ilan edilmiştir. Diğer yandan toplumsal, etnik, milli ve dini nefreti destekleyen kuruluşlar

¹⁰⁶ ÇİRKİN,V.,(2013).Glava Gosudarstva : Sravnitelno-pravovoe İssledovanie. Moskova: İzdatelstvo Norma, S,60-66.

¹⁰⁷ EBZEEV,B.S.,(2014). **Konstitutsiya Vlast i Svoboda V Rossii: Opıt Snitetçeskovo İssledovaniya**. Moskva: Prospekt,S.219-223.; MENŞOV,(2011),S.63-64; ÇİRKİN,(Glava,2013).S.55.; EBZEEV,(2011),S.149-150.; HENDEROSN,(2011),S.88.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.144.;

¹⁰⁸POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.144.; MENŞOV,(2011),S.64-66; EBZEEV,(2014),S.219-223;

yasaklanmıştır. Bu hüküm Sovyet Anayasaları'nın resmi devlet ideolojisi anlayışından kopuşun açık ifadesidir¹⁰⁹.

İdeolojik çeşitlilik ve seküler devlet ilkesi Anayasa'nın 14. Maddesinin 2. Fıkrasında ifadesini bulan kanun önünde herkesin eşit olmasını sağlamak adına önemli bir vasıta olarak görülmektedir¹¹⁰. Rusya Federasyonu'nun bir devlet dinine sahip olmadığı ve sınırları içerisindeki dini derneklerin devlet bünyesi dahilinde olmayıp kanunlar önünde herhangi bir üstünlüğünün bulunmadığı Anayasa'nın 14. Maddesi ile hüküm altına alınarak seküler devlet yapısı olduğunu ilan edilmektedir. Bu sadece devletin seküler olması olarak yorumlanmamakta, siyasetin de seküler olması gerektiği yönünde anlaşılmaktadır. Yani devletin dini olmadığı gibi siyasi partiler de belli bir dini referans alıp hareket etmemelidirler¹¹¹.

Mevcut fiili durum ise Anayasa'nın ilgi Maddesinin ortaya koyduğu çerçeveden biraz daha farklı gözükmektedir. 26 Eylül 1997 tarihli ve 125 sayılı Din ve Dini Dernek Özgürlüğüne Dair Federal Kanun ile "Ortodoksluğun özel rolü" üzerinde durularak "Hristiyanlık, İslam, Musevilik, Budizm ve Rusya toplumunun kültürel mirasından ayrılmaz bir rol oynamış diğer dinlere saygı" ifadesine yer verilmiştir. Bu hükümler neticesinde bahsi geçen din ve mezheplerin çeşitli avantajlara sahip olacağı güvence altına alınmıştır. Bunlara karşı pozitif ayrımcılığı benimsemiş ve ateizm gibi inançları engellemek ile birlikte toplum genelinde hakim olmasını arzu ettiği inanç biçimi olmadığını deklare etmiştir¹¹². Anayasa Mahkemesi, mezkur federal kanuna ilişkin olarak yaptığı inceleme neticesinde vermiş olduğu 23 Kasım 1999 tarihli ve 91-P sayılı kararın da bahse konu federal kanunun seküler devlet ilkesi bağlamında Anayasa'ya aykırı olmadığına ve toplumun beklentisini karşıladığına hükmederek uygulanmasında sakınca olmadığını ifade etmiştir. Anayasa

¹⁰⁹ MENŞOV,(2011),S.70-71;

ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.199-201.; EBZEEV,(2011),S.149-150.; EBZEEV,(2014), S.219-223; UMNOVA,(2015),S.358-360.

¹¹⁰ UMNOVA,(2015),S.375.; EBZEEV,(Vvedenie),2013,S.348.

¹¹¹ KUTAFİN,O.E.,(2011). **İstočniki Konstitutsonnovo Prava Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: Prospekt,S.34.; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.348.

¹¹² EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.350.

Mahkemesi,13 Nisan 2000 tarihli ve 46-O ve 7 Şubat 2002 tarihli 7-O tarihli kararları ile de 1999 tarihli kararındaki tavrını sürdürmüştür¹¹³.

Kanun aynı zamanda dini dernekler ile dini topluluklar arasında bir ayrıma gitmiştir. Netice olarak, dini derneklerin eşit olduğu sabit olmakla beraber bu yapılar dini topluluklara nazaran daha geniş haklarla donatılmıştır. Bunlara örnek olarak tüzel kişiliği sahip olma ve dolayısıyla mülkiyet hakkı gösterilebilir¹¹⁴.

“Ortodoks Kültürünün Esasları” dersinin devlet okullarında okutulması zorunlu olup Hristiyanlığın Rusya’da kabul edildiği gün olarak kabul edilen 28 Temmuz ise resmi tatildir. Yine Hristiyanlık için önemli kabul edilen 7 Ocak tarihi de resmi tatildir¹¹⁵. Görüldüğü üzere Anayasa’nın seküler devlet arzusuna karşın uygulamada Hristiyan-Ortodoks Rusya algısı hakimdir. Üstelik Anayasa’nın açık hükmü ile ilgili olarak çoğu kişi Anayasa’daki mevcut tarafsızlığın, makbul olmayan inanışlar tarafından doldurulabilecek bir boşluk yarattığı görüşündedir. Resmi bir devlet dinine sahip olma konusunda Rusya’nın uzun süreli bir geleneğe sahip olduğu göz önünde bulundurulursa Anayasa’nın açık hükmüne karşın toplumsal algının farklı yönde bir arzusu olması anlaşılabilir olacaktır¹¹⁶.

Diğer yandan dini inanışlar ile ilgili en önemli yasak Anayasa Mahkemesi; 23 Kasım 1999 tarihli ve 16-P sayılı kararında da belirttiği üzere; devletin güvenliğini tehdit eden dini grup ve yapıların teşekkülünün yasaklanmasıdır. Seküler devlet ve dini inanışlara saygılı olan devlet arasındaki en temel ayrımı devletin güvenliği meselesi oluşturmaktadır¹¹⁷.

5-) Anayasa’nın Uygulanması ve Milletlerarası Hukukun Durumu

1993 Anayasası’nın 15. Maddesi, “Rusya Federasyonunun bütün topraklarında doğrudan etkiye ve en üst düzeyde hukuki geçerliliğe sahiptir. Rusya Federasyonunda uygulanacak yasalar ve diğer mevzuat, Rusya Federasyonu Anayasası’na aykırı olamaz. Kanunlar resmi olarak yayımlanır.” hükümlerini içermektedir. Buna göre Anayasa’nın diğer

¹¹³ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.349.

¹¹⁴EBZEEV,(2011,S.219).S.149-152.;NESTEYANOVA,(2015),S.204.;UMNOVA, (2015), S.374.; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.349.

¹¹⁵EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.349;HENDERSON,(2011),S.90.;UMNOVA,(2015),S.376.

¹¹⁶ HENDERSON,(2011),S.90.;MENŞOV,(2011),S.70-71;EBZEEV,(2011),S.219. S.149-152.; ÇİRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.199-201.

¹¹⁷ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.350.

kanunlar üzerindeki üstünlüğü açıkça ortaya konularak, Federasyon sınırı içerisindeki federe unsurların da federal Anayasaya uygun yasama faaliyetleri yapması gerekliliği hüküm altına alınmıştır¹¹⁸.

Anayasa'nın 15. Maddesi ile birlikte kabul edilen; "Uluslararası hukukun genel kabul görmüş kural ve ilkeleri ile Rusya Federasyonunun taraf olduğu milletlerarası antlaşmalar hukuki sistemin esaslı bir parçasıdır. Milletlerarası antlaşmalar ile, mevcut hukuk kurallarına aykırı düzenlemelerin kabul edilmesi halinde, Milletlerarası antlaşma hükümleri uygulanır" hükmü ile 17. Madde de yer alan "İnsan ve vatandaş hak ve hürriyetlerinin, milletlerarası hukukun genel kabul görmüş ilke ve kuralları ve işbu Anayasa ile uyumlu bir şekilde Rusya Federasyonu'nda tanınır ve güvence altındadır" hükümleri beraber ele alındığında, milletlerarası hukukun üstünlüğünün açıkça Anayasa tarafından kabul edildiğinin ifadesi olarak algılanmalıdır¹¹⁹. Oysa ki, 1977 Anayasası milletlerarası hukukun iç hukukta doğrudan uygulanmasına müsaade etmemektedir. 1977 Anayasası'na göre milletlerarası bir antlaşmanın imzalanması, bunun yurt içinde uygulanması için yeterli olmamaktaydı. Bu antlaşmanın "iç hukuka aktarılması" gerekmektedir. Dolayısı ile Sovyet uygulamasında devletin taraf olduğu antlaşmaları iç hukuka aktarmamak suretiyle antlaşmalardan doğan yükümlülükler uyulmaktan kaçınması gibi netice ortaya çıkabilmekteydi¹²⁰. Böylelikle 1993 Anayasası seleflerinin aksine milletlerarası hukukun üstünlüğünü açıkça kabul ederek, önemli bir anayasal gelişmeye imza atmıştır.

Anayasa'nın milletlerarası hukukun genel kabul görmüş ilke ve kurallarını kanunların üzerinde anayasal bir düzeye mi taşıdığı yoksa bunlara anayasa üstü özel bir konum mu sağladığı hususunda tartışmalar yaşanmıştır. Mahkemelerin uygulamalarına bakıldığında ise genel kabul gören görüşün milletlerarası hukukun genel kabul görmüş ilke ve kurallarının federal kanunların üzerinde Anayasa'ya eş değer olduğu görülmektedir¹²¹.

¹¹⁸ VİŞNEVSKİY, A.F., GORBAMOK, N.A., KUÇİNSKİY, V.A., (2013). **Obşaya Teoriya Gosudarstva i Prava**. Minsk: Akademiya MVD, S.234. ; KUTAFİN, (2011), S.34.;

¹¹⁹ BUTLER, W., (2009). **Russian Law**. Oxford: Oxford University Press, S.693.; MENŞOV, (2011), S.68-69.; EBZEEV, (2011), S.109-110.

¹²⁰ HENDERSON, (2011), S.92, EBZEEV, (2011), S.284-285.

¹²¹ MENŞOV, (2011), S.68-69; BUTLER, (2009), S.693; HENDERSON, (2011), S.93

E-) İkinci Bölüm: Anayasadaki Kişisel Haklar

Perestroyka dönemindeki reformlar kişisel haklara olan yaklaşımı değiştirmiştir. Kasım 1991 tarihli Rus Vatandaş ve İnsan Hakları Bildirgesi ile milletlerarası hukuka uygun insan hak ve hürriyetleri benimsemiştir ve bu yaklaşım nihayet Nisan 1992'de Anayasa'ya dahil edilmiştir. Daha sonra 1993 Anayasası'nda açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla hak kavramına dair dönüşüm 1993 Anayasası kabul edilmeden önce gerçekleşmiştir¹²².

Temel hak ve hürriyet kavramı Anayasa'da, her vatandaşın doğumla kazandığı ve devlet tarafından tanınan ve garanti altına alınan haklar olarak belirtilerek tanımlanmıştır. Kimsenin bir başkasının hak ve hürriyetine zarar verecek fiillerde bulunamayacağı belirtilmek suretiyle, esasen temel hak ve hürriyetler bahsinde önemli olan ilkeler Anayasa'da 17. Madde ile hüküm altına alınmıştır¹²³.

Anayasa'nın 18. Maddesinin açık hükmüne göre temel hak ve hürriyetlerinin kısıtlandığı ve/veya zarar gördüğünü düşünen vatandaşlar; idareden kanun uygulanmasını, mahkemelerden kanun yorumlanmasını veya yargı kararı verilmesini federe unsurlardan veya Federal Devlet'ten talep edebilmektedir.

Anayasa'da insan hak ve hürriyetlerine ilişkin temel ilkelerden bir kısmı 19-55. Maddeler arasında sıralanmıştır. İnsan hak ve hürriyetleri kavramı Anayasa da 56 farklı yerde kullanılmış ve buna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir¹²⁴.

Eşitlik ile ilgili olarak; bütün insanların kanunlar ve mahkemeler önünde eşit olduğu; devletin ırk, cinsiyet, din, mezhep, varlık durumu, sosyal birliklere üye olma ve diğer sebepleri gözetmeksizin bütün vatandaşlarının hak ve hürriyetlerini garanti altına aldığı; kadın ve erkeklerin hak ve hürriyetlere katılımında eşit oldukları belirtilmiştir.

Ceza hukuku ile ilgili olarak; herkesin yaşam hakkına sahip olduğu, jüri yargılaması olmaksızın idam cezası verilemeyeceği, idam cezasının tahdidi suçlarda uygulanacağı ve bunların federal kanunlar ile hüküm altına alınacağı; insanlık onurunun devlet tarafından

¹²² HENDERSON,(2011),S.93.

¹²³ EBZEEV,(2011), S.109.

¹²⁴ EBZEEV,(2014),S.265.; EBZEEV,(2011), S.114-115.

koruma altına aldığı, insanlık onuru ile bağdaşmayan işkence ve şiddete dayanan cezai müeyyidelerin uygulanamayacağı, insanların vücut bütünlüğünün korunması gerektiği, bilimsel ve tıbbi amaçlarla vücut bütünlüğü bozulacak kişilerin rızasının alınması gerektiği; göz altı ve tutuklama kararlarının mahkeme kararına dayanması gerektiği, mahkeme kararı olmaksızın bir kişinin 48 saatten daha fazla göz altı veya tutukluluğunun söz konusu olamayacağı, masumiyet karinesi, bir kimsenin bir suçtan ancak bir defa cezaya mahkum edilebileceği; özel hayatın gizliliği ile ilgili olarak, herkesin kişisel hayatına saygı duyulmasını bekleme hakkına sahip olduğu, iletişiminin denetlenmesi için mahkeme kararı alınmasının zorunlu olduğu; insanların rızası hilafına kişisel verilerinin toplanarak işlenemeyeceği, idare tarafından insanların kişisel verilerinin toplanabilmesinin hukuka uygun olması gerektiği; federal kanunlar veya mahkeme kararı olmaksızın insanların konut dokunulmazlığının ihlal edilemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Seyahat hürriyeti ile ilgili olarak, Federasyon sınırları içerisinde bulunması hukuka uygun olan herkesin seyahat ve konaklama hürriyeti bulunduğu, bir kişinin özgürce Federasyon'u terk etmesinin ve Federasyon'a dönmesinin mümkün olduğu hüküm altına alınmıştır.

Din ve vicdan hürriyetinin devlet tarafından korunduğu; ifade hürriyeti ile ilgili olarak herkesin fikir ve düşüncelerini açıklama hürriyetinin bulunduğu, din, dil, ırk ve toplumsal konular ile ilgili olarak nefret ve ayrışma yaratacak şekilde propaganda ve ajitasyon yapılmasının yasak olduğu; özel mülkiyet hakkının devlet tarafından tanındığı ve korunduğu; zorla çalıştırma ve angaryanın yasak olduğu; herkesin eğitim alma hakkı bulunduğu, devletin eğitim hakkı kapsamında genel katılımı temin etmesi gerektiği hususları Anayasa'da yerini almıştır.

Anayasa'nın 55. Maddesine göre; Rusya Federasyonu Anayasası ile milletlerarası antlaşmalara dayanan temel insan hak ve hürriyetlerinin çelişemeyeceği, Federal Anayasa'nın milletlerarası antlaşmalardan doğan yükümlülöklere uygun hareket edeceği hüküm altına alınmış ve temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması rejiminin federal kanunlar ile istisnai hallerde mümkün olacağı beyan edilmiştir.

F-) Üçüncü ve Sekizinci Bölümler: Federal Bir Devlet Olarak Rusya ve Bölgesel Yetki

SSCB'nin teorik olarak bir antlaşma Federasyon'u özelliklerini taşıdığı iddia edilebilir. Bunlara örnek olarak teşekkülünün egemen devletlerin gönüllü birliği neticesinde oluştuğunu ifade eden bir bildirgesi ve Birlik Cumhuriyetlerinin ayrılma hakkına sahip olması verilebilir. Fakat siyasi ve pratik gerçeklik bundan oldukça farklıdır. SSCB, Komünist Partisi ve merkezi devlet-planlı ekonomisiyle bir üniter devlet gibi hareket etmiştir. Mevzu bahis Cumhuriyetlerin birlikten ayrılmaları hususundaki teorik haklar da zamanla ortadan kaldırılmıştır, zira devlet sınırlarındaki değişiklikler münhasıran SSCB'nin yetkisine bağlanmıştır¹²⁵.

Perestroyka döneminde, Birlik Cumhuriyetlerini SSCB Anayasası'nda kendilerine egemenlik bahşeden ve fakat uygulamada anlamı bulunmayan hükümlere mana kazandırmak istemişlerdir. Bu amaçla yapılan çalışmalar neticesinde karmaşık ve atipik bir Federasyon düzeni kurulmuştur. Bazı federe unsurlar etnik prensiplere göre, bazıları ise coğrafi ve bölgesel ayrımlara göre tasnif edilmiştir. Temel olarak üç tip federe unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki ulus devlet olarak tasnif edilen Cumhuriyetler; ikincisi bölgesel idareler olarak tasnif edilen Kray, Oblast, Federe Şehirler olan Moskova ve St.Petersburg; üçüncüsü ise ulus bölgeleri olarak tasnif edilen Otonom Oblast ve Otonom Okruglar olarak ifade edilmektedir¹²⁶.

1992 yılında devletin merkezi kurumlarının yetki alanı ile federe kurumlarının yetki alanlarını tanımlayan üç yeni antlaşma oluşturma girişimi neredeyse bütün federe unsurlarca kabul görmüştür. Bu antlaşmalardan ilki Federasyon'u oluşturan cumhuriyetler ile yapılmış olup diğer federe unsurlar ise sonraki iki anlaşmaya taraf olmuşlardır. Üç farklı antlaşma arasındaki farklar kolayca teşhis edilebilecek mahiyette değildir. İlkinde "egemen cumhuriyetler" ifadesi hem başlıkta hem de Başlangıç kısmında kullanılmıştır. Anlaşmanın 3. Maddesinin 1.Fıkrası cumhuriyetlerin "federal yönetime devredilenler saklı olmak üzere bölgelerinde devlet gücünün tümüne" sahip olacaklarını ifade etmek suretiyle konfederatif bir yapıyı çağrıştırmaktadır. Aynı Maddenin 2. Fıkrası cumhuriyetlerin "uluslararası ve yabancı iktisadi münasebetlerin özerk katılımcıları" olduğunu hükme bağlamıştır. Diğer

¹²⁵ MENŞOV,(2011),S.70.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.203-229.; EBZEEV,(Vvedenie, 2013), S.324.

¹²⁶ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325-328.

federe unsurlar için hazırlanan antlaşmalar da bu hükme yer vermekteydi ve fakat kamu gücünün menşei olma iddiası onlar için ortaya konmamıştır. Üç antlaşmada da federal yetki alanına giren hususlar ile ortak yetki alanına giren hususlar, cumhuriyetlere dair antlaşmada ortak yetki alanına giren hususların sıralaması haricinde aynıdır. Sadece cumhuriyetlerin antlaşmasında “Rusya Federasyonu vatandaşlığı” federal yetki alanı içerisinde dillendirilmiştir. Buradan çıkartılacak sonuç ise çoğunun Anayasası’nda da kabul edildiği üzere, Cumhuriyet vatandaşlıklarının mümkün olabileceğidir¹²⁷.

1993 Anayasası federal yetki alanını 71. Maddede, ortak yetki alanını ise 72.Maddede düzenler. 73. Madde ise düzenlenmemiş meselelerin federe unsurların yetki alanında kalacağına hükmeder. Anayasa’nın 72 ve 73. Maddesindeki hususlar 1992’deki antlaşmalar ile neredeyse tamamen aynı olmasına rağmen Anayasa, Cumhuriyetler için artık “egemen” tanımlamasında bulunmamaktadır. Federal vatandaşlığa değinilmemesi haricindeki tek fark fikri mülkiyet düzenlemelerinin ortak yetki alanından çıkıp federal yetki alanına girmesi ve mahkemelerin kurulmasına dair düzenlemelerin münhasıran ve kesin olarak federal kontrole girmesidir¹²⁸.

Federal Devlet ile federe unsurlar arasındaki yetki paylaşımları yukarıda da izah edildiği üzere antlaşmalar yolu ile sağlanmaktadır¹²⁹. İlk başta antlaşmalar yalnızca Federal Devlet ile cumhuriyetler arasındaydı; fakat 1996 Ocak’ından itibaren diğer federe unsurlarda antlaşmalardan faydalandılar. Fakat antlaşmaların nihai etkisi Rus federal yapısında asimetriye yol açacak dengesiz bir “sözleşme federalizmi” olmuştur. Federe unsurların yaklaşık yarısı müzakereler neticesinde bir antlaşmaya ulaşmış ve bazıları diğerlerinden daha fazla ayrıcalıklar kazanmıştır¹³⁰.

Rus federalizminin temel prensipleri dikey kuvvetlerin tekliği ilkesi uyarınca oluşturulmuştur. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri ister federal ister federe düzeyde olsun dikey bakımdan tek bir yürütme, tek bir yargı ve tek bir yasama kuvvetini

¹²⁷ ÇİRKİN, (Sravnitelnoe, 2011), S.229-230.; HENDERSON,(2011),S.96-97.; MENŞOV, (2011),S.71-72; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.327.

¹²⁸POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143; HENDERSON,(2011),S.98.; MENŞOV,(2011), S.72-73.; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.326.

¹²⁹ HENDERSON,(2011),S.S.99.; MENŞOV,(2011),S.73-74; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe ,2011),S.229-230

¹³⁰ HENDERSON,(2011),S.99; MENŞOV,(2011),S.74; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325.

oluşturmaktadır. Bunların yetki ve fonksiyonları farklılaşmakla birlik federal birliğin bütünlüğünü tesis etme bakımından teklik ve uyum içerisinde hareket ederler. Bu prensibin en önemli ve sert uygulama alanını yargı kuvveti oluşturmaktadır. Zira bu tekliğin amacı federe farklılıkların federal vatandaşlık bağı altındaki bireylerin kanun ve Anayasa önünde eşit olmasını ve dahası devlet iktidarına karşısında eşit seviyede bulunmalarını engelleyici durum ve düzenlemelerden sakınmaktır¹³¹. Zira Anayasa'nın 6. Maddesi uyarınca federe farklılıklarına bakılmaksızın bu çokuluslu Federasyon'un her bir vatandaşı eşit hak ve mükellefiyetlere sahiptir.

G-) Dokuzuncu Bölüm : Değişirme Usulü

Anayasa'nın birinci kısmındaki dokuz bölümden üçü "sağlamlaştırılmıştır" ve dolayısıyla da diğer Anayasa hükümlerinden farklı bir değiştirme usulüne sahip olmuştur. Bu üç özel bölüm: (Anayasal Düzenin Temelleri başlıklı birinci bölüm, İnsan ve Vatandaş Hak ve Hürriyetleri başlıklı ikinci bölüm ve Anayasal Değişiklikler ve Anayasanın Değiştirilmesi başlıklı dokuzuncu bölümdür. Anayasa koyucu tarafından, anayasal düzenin esasları ile insan ve vatandaş haklarının temellerinin nitelikli bir korumaya sahip olmasının istendiği açıktır. Bununla beraber bu hükümlerin "arkasından dolanmayı" engellemek için değiştirme usulü de aynı şekilde sağlamlaştırılmıştır. Anayasa'nın 135. Maddesi; birinci, ikinci ve dokuzuncu bölümlerin Federal Meclis tarafından değiştirilemeyeceğini hükme bağlamıştır. Buradaki hükümlere dair bir Anayasa değişikliği teklifi için Yasama mensuplarının 3/5'inin müspet oyu gerekmekte olup bunun ardından anayasal bir kanunun kabulü ile bir "Anayasa Meclisi" toplanmalıdır. Anayasal Meclisten kast edilen Anayasa değişikliği amacına matuf bir meclistir. Anayasa Meclisi, Federal Meclis'in taslağı üzerinden veya kendi özgün taslağı üzerinden Anayasa değişikliğine ilişkin çalışmalar yapabilecektir. Söz konusu değişiklik taslağı Anayasa Meclisi'nin 2/3'nün onayı ile veya referandum ile kabul edilebilmektedir. Referandumda ise katılımın kayıtlı seçmen sayısının yüzde ellisini geçmesi şartıyla oy kullananların yarısından fazlasının kabulü halinde referandumdan olumlu netice çıkmış sayılacaktır.

Anayasa'nın diğer altı bölüme ilişkin Anayasa değişiklikleri; Federal Meclis'te nitelikli çoğunlukla, Duma'da üye tam sayısının 2/3'ü ve Federasyon Konseyi'nde üye tam

¹³¹ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.326.

sayısının 3/4'nün oyu ile federe unsurların 2/3'ünün yasama organlarının kabulü ile değiştirilebilmektedir. Bahse konu Anayasa hükmünün pratikte uygulanmasının oldukça güç olduğu aşikar olmakla birlikte imkansız olduğunu iddia etmek haksızlık olacaktır. Zira 2008 yılında Devlet Başkanı'nın görev süresini 4 yıldan 6 yıla, Duma'nın görev süresini ise 4 yıldan 5 yıla çıkaran Anayasa değişikliği oldukça hızlı bir biçimde kabul edilmiştir¹³².

¹³²İSAEV, BARANOV, (2013), S.79-81.; HENDERSON, (2011), S.102.; MENŞOV, (2011), S.154-157.



İKİNCİ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU ANAYASAL DÜZENİ

*

I-) GENEL OLARAK FEDRASYON YAPISI VE FEDERE UNSURLAR

Rusya Federasyonu, Sovyetler Birliği'nin tarihi mirasını yüklenerek bir Federasyon yapısında varlığını sürdürmektedir. Sovyetler Birliği'ni oluşturan unsurların önemli bir kısmı (Kazakistan, Özbekistan, Tacikistan, Kırgızistan, Ukrayna, Belarus vs.) bağımsız bir devlet olmasına rağmen Rusya Federasyonu yine de çok milletli yapısını sürdürmektedir.

Rusya Federasyonu'nun, dünya üzerindeki diğer federal devletlerden farklı ve özgün yapısı olduğu tartışma götürmeyen bir gerçektir.

A-) Rus Federalizminin Gelişimi

Rus federalizmi temel olarak üç temel dönemde gelişim kat etmiştir: 1918-1936 dönemi sosyalist federalizm; 1937-1985 dönemi merkezileşme hareketleri; 1993 Anayasası'nın getirdiği reformlar dönemi¹³³.

Rusya'da federalizm, Bolşevizmin ideolojik perspektifi neticesinde ortaya çıkmıştır. Böylelikle çok milletli bir yapıda her milletin federe bir devletinin olması ve Sovyet Federal Devletinin unsurları olarak varlıklarını sürdürmeleri düşüncesi ortaya çıkmıştır. 1917 Bolşevik Devrimi ile birlikte Rusya İmparatorluğu'nda mezkur fikir uygulama sahası bulmuş ve "Rusya Sovyet Federatif Sosyalist Cumhuriyeti" federal bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Ocak 1918'de ise Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği kabul edilmiş ve Rusya Federasyonu'nun kuruluşuna kadar Sovyet federalizmi varlığını sürdürmüştür¹³⁴.

¹³³ ŞAHRAY,(2013),S.178-180.; İSAEV,BARANOV, (2013),S.323-325.

¹³⁴ BAGLAY,M.V.,(2014). **Konstitutsionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo Norma,S.340;VALENTEY,S.D.,(2008). **Rossiyskiy Federalizm: Ekonomiko-Pravovie Problemi**.Sankt-Peterburg: Aleteyya,S.9.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.323-325.; MENŞOV,(2011),S.95.

Sovyet federalizmi oldukça farklı hususlara dayanarak federe unsurlar oluşturmuştur. Temel olarak federe unsurları milletlere veya coğrafi alanlara göre tasniflemiştir. Bu kapsamda bir takım milletler “Cumhuriyet” yapısını oluşturmuş, birtakım coğrafi bölgelerde, “Oblast, Otonom Oblast¹³⁵” ismi ile coğrafi kıstaslara göre tasniflenmiştir. Bu kapsamda Sovyet federalizmi sürekli federe unsurların sınır ve yetkilerinin değiştiği, bu anlamda istikrarın bulunmadığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. 1923 yılına gelindiğinde 11 otonom cumhuriyet, 14 Otonom Oblast ve 63 vilayetten oluşan bir federal yapı ortaya çıkmıştır¹³⁶.

1936 yılına gelindiğinde yeni Sovyet Anayasası oluşturulurken, federatif yapı şeklen varlığını sürdürse de esasında SSCB merkezileşme eğilimine girmiştir. 1936 Anayasası devletin; 16 Otonom Cumhuriyet, 5 Otonom Oblast’tan oluşmasını öngörmüştür. Ancak bahse konu dönem itibarıyla önemli sayıda insanın yaşadığı belli başlı bölgeler millet veya bölge tasnifine göre ayrı bir federe unsur olarak görülebilme ihtimalleri göz ardı edilerek, diğer federe unsurlara bağımlı kılınmaya devam edilmiştir. Üstelik Otonom Oblastlar’ın, iç egemenlik anlamında yetkileri konusunda belirsizlikler devam etmektedir¹³⁷.

Rus literatüründe, Sovyet federalizmi sürekli değişen ve istikrarsız bir yapı olarak tarif edilmektedir. Totalitarizm ve federalizmin uyumsuz bir ikili olmasının bu sonucu ortaya çıkardığı görüşü hakimdir. Federatif anlamda demokratik bir yapının var olması federe unsurların arzulayacakları ve hayatiyetlerini sürdürecekleri en önemli alt yapı iken, Federal Devlet’in komünizm ideali daha merkezi bir idarenin varlığına ihtiyaç duymaktadır. Böylece federe unsurların maksatları ile Federal Devlet’in maksatları arasında açık bir uyumsuzluk ortaya çıkmakta, yapılan her değişiklik ile uyumsuzluğun giderilmesi amaçlanmaktadır. Hiç şüphe yok federal yapıda yapılan her değişiklik anılan uyumsuzluğu Federal Devlet lehine çözüme eğiliminin bir parçasını oluşturmaktadır. Oysa ki federe unsurlar daha fazla otonomi

¹³⁵ Oblast kelimesinin Türkçe tam çevirisi “alan, bölge, saha” anlamlarını içermektedir. Ancak yukarıdaki izah ile birlikte “eyalet” anlamında kullanılmaktadır.

¹³⁶ BAGLAY,(2014), S.341.; ŞAHRAY,(2013),S.178-180.; VALENTEY,(2008),S.31-44.

¹³⁷BAGLAY,(2014),S.342.;ŞAHRAY,(2013),S.178-180.;MENŞOV,(2011),S.95.;VALENTEY, (2008),S.31-44.

ve özgürlük arzulamaktadır. Nihai olarak bu çatışma totaliter Sovyet Federasyonu'nun ortadan kalması ile son bulmuştur¹³⁸.

1990-1991 yılları arasında SSCB'yi oluşturan pek çok federe unsur egemenliğini ilan etmiştir. Mart 1992 yılında ise bağımsızlığını ilan etmeyen yeni federe unsurlar ile Federasyon arasında “Federatif Anlaşma” ismi verilen üç anlaşma imzalanmıştır¹³⁹. Birinci anlaşma ile Federasyon ve federe unsurlar arasındaki yetkiler belirlenmiş bu kapsamda otonomi ve egemenlik kapsamında federe unsurların durumu netleştirilmiştir. Böylelikle federe unsurlar iç işlerinde tam egemen bir Federasyon ortağı olarak öngörülmüştür. Ayrıca uluslararası anlamda ticari ilişkiler kurmaları bakımından federe unsurlar tam bağımsız kabul edilmiştir. Anlaşma ile federe unsurların Federal Meclisin herhangi bir kanadının en ez yüzde ellisi oranında temsil kabiliyetine erişmesi garanti altına alınmıştır. İkinci anlaşma ile Federasyon temel olarak Kray, Oblast ve Moskova ve St.Petersburg şehir devletlerinin statüsüne ilişkin bir takım federe yetkiler tanınmıştır. Üçüncü anlaşma ise yine federe unsurlar ile Federasyon arasındaki yetki paylaşımına ilişkin hususlar içermektedir¹⁴⁰.

Netice olarak “Federatif Anlaşma” ile otonom cumhuriyetlerin statüsü, “egemen cumhuriyetler” olarak kabul edilmiştir. İfade etmek gerekir ki, anlaşmalar Rus federalizminin eşit olmayan federal unsurlar anlayışını değiştirmemiştir. Bütün federe unsurlar kendi aralarına hala eşit değildiler. Rus literatürüne göre, her şeye rağmen bahse konu anlaşmalar federe unsurlar üzerinde çok olumlu bir etki yapmıştır. Öyle ki, Federasyon'dan ayrılık konusunda istekli olan federe unsurların önemli bir kısmının dirençleri kırılmıştır¹⁴¹.

¹³⁸ANDIEH,R.B.,(1997). **Russia's constitutional Revolution: Legal Consciousness and The Transition to Democracy 1985-1996**.Pennsylvania: PSU Press. S.53-60.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.323-325.; BAGLAY,(2014), S.343

¹³⁹Bkz.SOLNICK,S.,(1995). “Federal Bargaining in Russia”. East European Constitutional Law Review. New York: New York Law School.; KAHN,J.,(2002). **Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia**.Oxford: Oxford Press,S.235.; MENŞOV,(2011),S.95.

¹⁴⁰ BAGLAY,(2014),S.344.; VALENTEY,S.D.,2008,S.31-44.;ANDIEH, 1997,S.53-60.

¹⁴¹ BAGLAY,(2014), S.345.;ANDIEH, (1997),S.76.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.323-325.

Federatif Anlaşma'nın ardından 1993 Anayasası'nın kabul edilmesi ile birlikte federalizm tekrar gündeme gelmiştir. Yeni Anayasa ile birlikte Rusya Federasyonu'nun federal yapısına ilişkin ilkeler anayasal anlamda hüküm altına alınmıştır¹⁴².

B-) Rusya Federasyonu Federal Yapısı

Sovyet Rusya'sının federalist tecrübesi Rusya Federasyonu'nu kuranlar için önemli bir kılavuz olmuştur. Yeni Federasyon yapısındaki federe unsurların demokratikleşme taleplerine bu kapsamda daha ılımlı yaklaşılarak ayrılıkçılık düşüncesinden vaz geçilmesi amaçlanmıştır. Anayasa'nın 1.Maddesinde devletin özellikleri sayılır iken en başta federatif bir devlet olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda 1993 Anayasası'nın federalizm ile ilgili 11. Maddesi bütün federe unsurların eşit olduğuna ilişkin hükümlerle başlamıştır. Ayrıca Anayasa, federe unsurların yetki ve egemenlik alanları ile ilgili sınırlara ilişkin daha açık hükümler ihtiva etmektedir¹⁴³.

Rusya Federasyonu 80'den fazla federe unsuru ile dünyanın en büyük Federal Devleti'ni oluşturmaktadır¹⁴⁴. Bu federe unsurlardan 28'i üzerinde yaşayan nüfusun çoğunluğunun bağlı olduğu millete göre, diğer 57'si ise coğrafi etmenlere göre tasnif edilmiştir. Çok milletli bir yapıya sahip olan Rusya Federasyonu'nda "Cumhuriyet" olarak tanımlanan unsurlar millet esasına göre teşekkül edenlerdir. Şunu ifade etmek gerekir ki, Sovyet döneminin zorunlu iskan ve göç politikaları sebebiyle Rusya'da hiçbir federe unsurda heterojen tek bir millet bulunmamaktadır. Ancak yine de bahse konu cumhuriyetlerde belirli milletlerin tarihi sürekliliği içinde önemli ağırlıkları bulunmaktadır. Diğer yandan Sovyetler Birliği'nin aksine¹⁴⁵, Rus nüfusu Federasyon içerisinde ayrı bir milli federe unsura sahip değildir. Bunun en temel nedeni hiç şüphe yok ki, Rusların Federasyon'un tamamında yaşıyor olmaları ve ayrı bir devlete ihtiyaç duymamalarıdır. Federasyon yapısının hemen her

¹⁴² MENŞOV,(2011),S.95.; VALENTEY,(2008),S.70.

¹⁴³BAGLAY,(2014),S.346.;MENŞOV,(2011),S.97.;EBZEEV,(2014),S.175.;İSAEV,BA-RANOV, (2013,S.214-216).; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.179.

¹⁴⁴BENEDİKTER,T., (2014). **Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri**. İstanbul: Nika Yayınları,S.346.; BAGLAY,(2014),S.346; MENŞOV,(2011),S.97.; VAL-ENTEY,(2008),S.57-70.

¹⁴⁵SSCB döneminde, Rusya Federatif Sosyalist Cumhuriyeti olarak Rusların federal sistem içerisinde ayrı bir federe unsur bulunmaktadır. Daha önce de ifade edildiği üzere RSFSC, SSCB'nin en güçlü federe unsurunu oluşturmaktadır. Bkz. DEHGAN,A.,(1994). "Federalizm, Regionalism and Sovereignty in Russia". **Seton Hall Constitutional Law Journal**, Vol.5-1-13.New Jersey: Seton Hall University School of Law.

unsurunda azımsanmayacak miktarda Rus nüfus yaşamaktadır. Ancak Moskova ve St.Petersburg şehirlerinin, Federasyon içerisinde 2 şehir federe unsur olarak konumlanması, Moskova'nın Federasyon'un başkenti olması durumları göz önüne alındığında Federasyonu oluşturan diğer milletlerin aksine Rusların belirli kaygıları taşımamaları da oldukça normal görülmektedir¹⁴⁶.

Cumhuriyetler bir ulusal devlet olarak izah edilmekte ve karşılaştırmalı hukuk da karşımıza çıkan federe devletleri oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra bölgesel yapılar belli bir etnik-millî unsura göre veya salt coğrafi sınırlara göre değişen iki tipte karşımıza çıkmaktadır. Rus federatif yapısını atipik ve dahi kaotik yapan bu ikinci kısımda yer alan federe unsurlardır. Kray, Oblast, Federe Şehirler olan Moskova ve St.Petersburg salt coğrafi sınırlarına göre tasnif edilen federe unsurlar olarak "bölgesel idareler" olarak ifade olunmaktadır. Diğer yandan "Otonom Oblast ve Okruglar" ise ulus bölgeleri olarak ifade edilmektedir. Bunlar bir federe devlet statüsüne ulaşması mümkün olmayan ve fakat nüfusun önemli bir kısmı belirli bir etnisite, din veya millete mensup olan bölgeleri ifade etmektedir¹⁴⁷.

Şu anda Rusya Federasyonu; 21 Özerk Cumhuriyet, 7 Kray (coğrafi bölge), 49 Oblast (coğrafi bölge), St.Petersburg ve Moskova olmak üzere 2 Federe Statülü Şehir, 1 Özerk Oblast, 7 özerk Okrug (coğrafi alan) olarak teşekkül etmiştir. Millet ölçekli federal ilkeler ile bölge ölçekli federal ilkelerin bir karması mevcuttur¹⁴⁸.

Oblastlar'ın coğrafi alan belirten ifadeler olduğunu bu kapsamda coğrafi federe unsurları oluşturduğunu daha önce ifade etmiştik. Kraylar ve Oblastlar temel olarak benzer anlamları bulunan coğrafi federe unsurlardır. Bunların farklı isimlendirilmeleri Sovyet döneminin Rus Federasyonu hukuk düzeninde belirli düzeyde etkisini devam ettirmesi ile bağlantılıdır. Diğer yandan Oblastlar ile Kraylar her ne kadar birbirlerine çok benzeseler dahi kategorik olarak farklı yetkilere sahiptirler. Okrug'larda, Oblastlar ve Kraylar gibi coğrafi alanlar ifade etmektedirler. Ancak bunlar millet ölçeğindeki federe unsurların

¹⁴⁶ BAGLAY,(2014),S.346.; MENŞOV,(2011),S.97.; İSAEV, BARANOV,(2013),S.214-216.

¹⁴⁷ EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325-328.

¹⁴⁸ VALENTEY,(2008),S.57-70.

çerisinde yer alan ve belirli bir etnik azınlığın yaşadığı coğrafi bölgelerdir¹⁴⁹. Ancak bunun da istisnaları mevcuttur; Yahudi Otonom Oblast'ı Yahudi azınlığın yaşadığı bir federe unsurdur¹⁵⁰.

Rus literatüründe Rusya'nın mevcut federal yapısını "asimetrik federasyon" olarak tanımlamaktadır¹⁵¹. Anayasa'da federe unsurlar için farklı statülerin tanınmış olması, federe unsurlar ile yapılan anlaşmalar gereği unsurların yasama ve yürütme organlarının diğer unsurlarında farklı yetkiler ile donatılması, federe unsurların kimilerinin Federal Anayasa'da öngörülenden farklı politik sistemlerinin bulunması bahse konu asimetrinin temel nedenleridir. Asimetri ilkeleri sayesinde özellikle nüfus olarak kalabalık ve güçlü olan millet unsuruna dayalı belli başlı federe unsurların Federasyon yapısına rıza göstermesi sağlanmaktadır¹⁵².

Rusya Federasyonu, bütün federe unsurlar için geçerli kurallar ile federe unsurların birisi veya birkaçı için geçerli olan asimetrik kuralları harmanlamaktadır. Bundan dolayıdır ki federe unsurların her birisi Federal Devlet düzeyinde farklı karar almaya katılım derecelerine, kendi kaynakları üzerinde farklı kontrol yetkilerine sahip olabilmektedir. Bunun yanı sıra bütün federe özneleri bağlayan ve hepsi için ortak ilkeler bulunmaktadır¹⁵³. Anayasa'nın 5. Maddesine göre; Cumhuriyet, Oblast, Okrug, Kray ve Federal Şehirler Federasyon'un eşit federe unsurlarıdır. Buna karşın federe unsurlardan sadece cumhuriyetlerin kendi Anayasalarını ilan etme yetkileri bulunmaktadır. Anayasa'nın 5.

¹⁴⁹İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.;BENEDİKTER,(2014),S.342.;MENŞOV,(20-11),S.97.

¹⁵⁰ VALENTEY,(2008),S.31-44.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.

¹⁵¹SHARLET,R.,(1994). "The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics". **Publius**, Vol24/2. Oxford: Oxford University Press,S.118.; BAGLAY,(2014),S.346.;İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.; EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325-330.;

¹⁵² FROMMEYER,T.A.,(1999). "Power Sharing Treaties in Russia's Federal System". **Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal**, Vol. 21,S.41.; BENEDİKTER,(2014),S.342.;VALENTEY,(2008),S.83-105.;EBZEEV,(Vvedenie, 2013), S.325-330.

¹⁵³BENEDİKTER,(2014),S.343.;İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.;EBZEEV,(Vvedenie, 2013),S.325-328.

Maddesinin 2. Fıkrasına göre Federe Cumhuriyetlerin kendi Anayasaları ve yasama organları vardır. Diğer federe unsurların ise yalnızca yasama organları vardır¹⁵⁴.

Ayrıca Anayasası'nın 68. Maddesinin 2. Fıkrasına göre cumhuriyetler Federasyon dili olan Rusça'nın yanı sıra kendi sınırları içerisinde kullanılan dillerden birisini veya birden fazlasını Rusça'nın yanı sıra federe resmi dil olarak belirleyebilmektedirler¹⁵⁵. Nihai olarak Cumhuriyetlerin, diğer federe unsurlara göre ve Sovyet dönemi uygulamalarına nazaran vergi gelirlerini ve doğal kaynaklarını kullanmaları bağlamında ve buna benzer belli başlı hususlarda daha ayrıcalıklı olduklarını ifade etmek yanlış olmayacaktır¹⁵⁶.

Rusya Federasyonu'nda günümüzde de Federal Devlet ve federe unsurlar arasında yetkiler kapsamında rekabet yaşandığı bir gerçektir. Federal devlet, merkezi anlamda yetkilerini arttırmanın gayretinde iken federe unsurlar otonom yapılarını kuvvetlendirecek yeni yetkiler elde etme arayışındadır¹⁵⁷.

Mayıs 2000'de yayımlanan Başkanlık Kararnamesi'ne göre Rusya Federasyonu yedi federal bölgeye ayrılmıştır: Merkez, Kuzeybatı, Kuzey Kafkasya, Volga, Ural, Sibirya, Uzak Doğu. Merkez, 17 Oblast'tan ve Moskova Federe Şehri'nden; Kuzeybatı 2 cumhuriyet, 7 Oblast, 1 Okrug ve St.Petersbur Federe Şehri'nden; Kuzey Kafkasya, 8 cumhuriyetten, 3 Oblast'tan ve 2 Kray'dan; Volga, 6 Cumhuriyet, 8 Oblast ve 1 Okrugtan; Ural, 4 Oblast ve 2 Okrug'tan; Sibirya, 4 Cumhuriyet, 6 Oblast, 1 Kray, 5 Okrugtan; Uzak doğu, 1 Cumhuriyet, 4 Oblast, 2 Kray'dan ve 3 Okruk'tan oluşmaktadır¹⁵⁸.

Bahse konu federal bölgeler Federasyon'un askeri unsurlarının konumlandırılmasına da hizmet edecek yedi temel bölgeyi ifade etmektedir. Her bölgeden sorumlu bir kişi Devlet Başkanı tarafından tayin edilmekte olup bu kişiye "Devlet Başkanı'nın Tam Yetkilisi" veya "Başkan Temsilcisi" denilmektedir¹⁵⁹. Başkan Temsilcileri federe unsurlarda Federal Anayasa ve diğer federal normlara uygun hareket edilip

¹⁵⁴MENŞOV,(2011),S.97.;POPOV,/MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.179.;EBZEEV,(Vvedenie,2013),S.325-328.

¹⁵⁵ MENŞOV,(2011),S.98.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.

¹⁵⁶ANDIEH,(1997),S.133.;VALENTEY,(2008),S.31-44.;NESTEYANOVA,(2015), S.280.

¹⁵⁷ FROMMEYER,(1999),S.42.; VALENTEY,(2008),S.83-105.

¹⁵⁸ KAHN,(2002),S.241.; MENŞOV, (2011),S.98.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.73-76.

¹⁵⁹ KAHN, (2002),S.243.; MENŞOV, (2011),S.98.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.214-216.

edilmediğini Devlet Başkan'ı adına gözlemlemek için bulunmaktadırlar. Federe unsurlar üzerinde doğrudan yaptırım doğuracak kararlar veremeseler dahi "tavsiye" verebilmektedirler¹⁶⁰.

II-YASAMA ORGANI

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 94. Maddesine göre "Federal Meclis - Rusya Federasyonu Parlamentosu - Rusya Federasyonu'nun temsil ve yasama kurumudur".

A-) Federal Meclis'in Yapısı

Federal Meclisin iki kanadı Federasyon Konseyi¹⁶¹ ve Devlet Duma'sından ibarettir¹⁶². 1993 yılında Duma isminin genel temsilci meclisi için Anayasa'ya yeniden eklenmiş olması dikkat çekicidir.

Rusça "Dumat" kelimesi "düşünmek" anlamına gelir ve Devrim öncesi Rusya'da otokratik monarka tavsiyede bulunan birçok "Duma" bulunduğu bilinmektedir¹⁶³.

Rusya'nın iki kanatlı kanun yapıcı kurumu olan Federasyon Meclisi'nde; Duma toplumun genelini siyasi temsilini, Federasyon Konseyi ise 87 Federasyon unsurunun siyasi temsilini sağlamaktadır¹⁶⁴. Bu iki kanadın, belli başlı meseleler için bir araya gelmeleri mümkündür ancak her biri kendi kararlarını kendi içerisinde verir. Hizmet binaları dahi Moskova'da farklı yerlerde bulunmaktadır.

¹⁶⁰ EBZEEV, B.S., (2013). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatestvo Norma, S.71-72.; RADÇENKO, V.İ., MARİO, İ., (2006). **Prezident i Osnovnoy Zakon Rossii**. Moskva: Almi, S.144.

HABRİEVA, T., ÇİRKİN, V., (2005). **Teoriya Sovremennoy Konstitutsii**. Moskva: İzdatestvo Norma, S.88.; ÇİRKİN, (Glava, 2013), S.185.; KAHN, (2002), S.244.;

¹⁶¹ Federasyon Sovyet'i olarak da ifade edilebilmekte olup biz burada "Konsey" kelimesinin literatüre uygunluk, anlaşılabilir açısından daha uygun olduğunu mütalaa ettiğimiz için bunu kullanmayı tercih ettik.

¹⁶² Çalışmanın ilerleyen kısımlarında "Devlet DUMASI" tabiri yerine kısaca "DUMA" ifadesi kullanılacaktır.

¹⁶³ MERRIT, M., (2000). "The Russian state Duma, On-stage and Off: Inquiry, Impeachment, and Opposition". **Democratizatsiya**, V.8, S.165-175.; HENDERSON, (2011) S.156.

¹⁶⁴ HENDERSON, (2011) S.156.; MENŞOV, (2011), S.134-136.

Parlamentonun her iki kanadı da Ocak ayından Haziran-Temmuz aylarına ve Eylül-Ekim aylarına kadar süren farklı uzunluklarda iki oturum gerçekleştirmektedir. Duma'da çarşamba ve cuma günleri, Duma temsilcilerinden oluşan "Genel Kurul" toplantıları icra edilirken; pazartesi, salı ve perşembe günleri de komite toplantıları gerçekleştirilmektedir¹⁶⁵. Federasyon Konseyi Regülasyonu'nun, "Federasyon Konseyi'nin Toplanma ve Oturum Düzenine ilişkin Usul" başlıklı 5. Bölümü'nün 41.Maddesine göre Federasyon Konseyi daha ziyade yarı zamanlı çalışmakta olup, "gerekli durumlarda ancak ayda iki kereden az olmayacak" şekilde toplanmaktadır.

Anayasa Federal Meclisin her bir kanadının nasıl oluşturulacağı hususunda muğlaktır. Duma'nın 450 üyesinin olacağı ve üyelerin her beş yılda bir seçimle belirleneceği ifade edilmektedir¹⁶⁶. Duma'nın ve Federal Konsey'in seçim usulleri, Federal Kanunlara uygun olmak durumundadır. Buna karşın önemli Anayasa'da, Federal Konsey üyelerinin seçimle mi yoksa atamayla mı belirleneceği konusunda açık hüküm bulunmamaktadır.

Anayasa'nın, 95. Maddesinin 2.Fıkrasına göre; Federal Konsey, her bir Federasyon unsurundan iki temsilciden oluşmaktadır. Federasyon unsurlarından gelecek iki temsilcinin birisinin Federasyon unsurunun yasama diğeri ise yürütme erkinden olması gerekmektedir. Bu kapsamda 83 Federasyon unsurundan 2'şer üye atanmasıyla Federasyon Konseyi üyelerinin sayısının toplam 166 olmaktadır.

Her bir kanat oturumlara başkanlık etmek üzere bir Başkan ve bir Başkan Vekili seçer. Başkanlar disiplini korumak adına gerekli yetkilere sahiptir. Her bir kanat aynı zamanda yasaların hazırlanmasında ve yönetim etkinliklerinin takip edilmesinde rol oynayacak komiteler kurar. Duma'da 32 komite ve 5 komisyon; Federasyon Konseyi'nde ise 16 komite ve 11 komisyon bulunmaktadır¹⁶⁷. Komitelerin ilgi alanları Hükümet'in Bakanlık ve departmanlarına karşılık gelecek şekilde düzenlenmiştir. Komisyonların çalışma alanları ise daha genel konularda düzenlenmiştir. Duma Milletvekilleri Etik Komisyonu gibi Duma içi meseleler ile ilgili komisyonlara sıklıkla rastlanabilir.

¹⁶⁵ HENDERSON,(2011),S.156.

¹⁶⁶ Anayasanın ilgili hususu düzenleyen 96. Maddesi Aralık 2008'de değiştirilmiştir. 2008 yılından önce öngörülen seçim aralığı 4 yılda birdir.

¹⁶⁷ HENDERSON,(2011),S.157.; MENŞOV,(2011),S.134-136.

İfade edildiği üzere Federal Meclis iki kamaradan oluşmakta olup her kamaranın üyelerinin hukuki ve anayasal statüleri birbirinden farklıdır. Buna karşın bahse konu iki farklı kamaranın üyelerine ilişkin hukuki düzenleme tek bir federal kanun altında yapılmıştır. Duma vekillerinin ve Federasyon Konseyi üyelerinin hukuki statülerine ilişkin ayrı ayrı federal düzenleme yapılması gerekirken tek bir düzenleme yapıldığı için hali hazırda detaylandırılmamış ve boşluklar bulunan bir federal kanun bulunmaktadır¹⁶⁸.

1-) Parlamento'nun Alt Kanadı Olarak Duma

1.1-) Duma'nın Teşkilat Yapısı

2008 değişikliği ile birlikte Duma'nın görev süresi 5 yıla çıkarılmıştır¹⁶⁹. Duma üyeleri seçimle belirlenmektedir.

Duma vekilleri öğretim, bilimsel faaliyetler dışında devlet memuriyetinde bulunamazlar¹⁷⁰.

Sovyet rejiminde demokratik temsil, standart liberal temsili demokrasi kullanımından farklı bir manaya gelmektedir. Başarılı bir seçim için bir adayın, salt çoğunluğun oyunu almış olması gerekmektedir¹⁷¹. Perestroyka dönemi ile birlikte çok adaylı seçimlere geçilmiş ve farklı siyasi temsil yöntemlerinin denemeleri yapılmıştır. 1989'da SSCB Halkın Vekilleri Kongresi üç ayrı seçim bölgesi ile birlikte "bir kişi, bir oy" ilkesini ortadan kaldırmış ancak tam zamanlı ve maaşlı vekiller sistemini başlatmıştır. 1990 Mart ayında 1977 SSCB Anayasası'nda yapılan değişiklikler ile birlikte, Sovyet Komünist Partisi yegane siyasi parti olma tekelini kaybetmiştir. Diğer siyasi gruplar oluşmaya başlamıştır¹⁷².

1993 yılında Başkan YELTSİN döneminde Seçim Kanun'larında yapılan değişiklikler ile birlikte Duma'daki 450 koltuğun yarısının tek üyeli bölgelerde; adaylar arasından diğerlerinden daha çok oyu alan adayın kazanan olarak belirlendiği çoğulcu seçim sistemi¹⁷³

¹⁶⁸ NARUSOVA,(2012),S.19.

¹⁶⁹ ASKER,(2015),S.213.; MENŞOV,(2011),S.134-136.

¹⁷⁰ ASKER,(2015),S.213.

¹⁷¹ MENŞOV,(2011),S.124.; HENDERSON,(2011),S.157.

¹⁷² AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.52-71.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.296-299.

¹⁷³Jane HENDERSON bu seçim tarzını "first-past-to-post" tabiri ile açıklamaktadır. Bkz: HENDERSON,(2011),S.158.

ile belirlenen vekillerden¹⁷⁴ oluşması sağlanmıştır. Duma üye sayısının diğer yarısının ise kayıtlı bir parti ve/veya seçmen bloğu tarafından ulusal çapta kullanılan oyların neticesine nispi temsil usulüncü yapılması öngörölmüştür¹⁷⁵.

Nispi temsil ile belirlenen üyelerin koltukları için bir baraj belirlenmiş olup bu koltuklar geçerli oyların %5'i veya fazlasını alan parti veya bloklar için ayrılmıştır. Bu kapsamda bir seçmen, oyunu iki ayrı seçim sandığında iki farklı sisteme göre kullanmaktadır. Bu durumda bir Duma milletvekili adayı her iki seçim usulüne göre aynı anda aday olabilmektedir.

Duma'da partiler kendileri fraksiyon/hizip kurabilmekte ya da parti grupları oluşturabilmektedir. Fraksiyonlar/hizipler, Duma içindeki gruplardır. Herhangi bir siyasi parti nispi temsil eşliğini geçerse doğrudan bir fraksiyon/hizip oluşturulmaktadır. Bu fraksiyon/hiziplere daha sonra bağımsız, tek koltuk vekilleri de katılabilmektedir. Duma içinde oluşacak parlamento grubu ise en az 55 milletvekilinin katılımı ile oluşmaktadır¹⁷⁶. Nadiren fraksiyon/hizip oluşturan partilerin üyeleri, vekil gruplarına 'borç' verebilmektedir. Yani parlamento grubu oluşturulması maksadıyla milletvekili sayısının tamamlanması için yardım vekil ayırabilmektedir¹⁷⁷. Fraksiyon/hizipler ve milletvekili grupları çeşitli Duma Komiteleri'nin tahsisinde, başkanlarının ve üyelerinin belirlenmesinde etkin rol oynamaktadır¹⁷⁸.

Haziran 1995'te, Duma'nın da iki yıllık görev süresinin sona ereceği Aralık ayında gerçekleşecek seçimlere hazırlık olarak; Milletvekili Seçim Kanunu, Devlet Duma'sında kabul edilmiştir. Seçim Kanunu, yapılırken milletvekillerinin kaçta kaçının nispi temsil ile kaçta kaçının tek üyeli bölge seçimi ile seçileceği tartışma konusu olmuştur. YELTSİN'in aşırı partilerin parlamento içerisindeki etkinliğini azaltmak maksadıyla nispi temsil usulü 150 vekil, tek üyeli bölge seçimi için 300 vekil ayrılmasına ilişkin teklif, uzlaşma kurulunda uzun süreli tartışmaların neticesinde kabul edilmemiştir. Netice olarak her iki usul ile

¹⁷⁴ Bu usüller ile seçilen vekiller için "tek koltuk vekilleri" tabiri kullanılmaktadır.

¹⁷⁵ MENŞOV,(2011),S.124.

¹⁷⁶ Ocak 2005'te yapılan düzenlemeden önce parlamento grubu oluşturulması için 35 milletvekili kafi olmuştuydu.Bkz.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.299-304.

¹⁷⁷ SAKWA,Richard, (2008),S.189.

¹⁷⁸ HENDERSON,(2011),S.159.;MENŞOV,(2011),S.134-136.;AVAKYAN,(Konstitutsionno,2011),S.100-105.

seçilecek vekillerin sayısı eşit tutularak 225'er olarak belirlenmiştir. Dahası hiçbir partinin listesinin %12'den fazlasının Moskova merkezli olmasına müsaade edilmemiştir. Böylelikle temsilde adalet mekanizması işletilmeye çalışılarak, bölgesel adayların listelere kaydolunması şanslarının artırılması hedeflenmiştir. Partilerin nispi temsil usulüne uygun olarak aday gösterebilmesi için, adayın 200.000 destekçisinin imzasına ihtiyaç duymaktadır. Destekçi imzalarının Adalet Bakanlığı tarafından onaylanması ile siyasi partiler nispi temsil usulüne göre aday gösterebilmektedir¹⁷⁹.

Seçim Kanunu'nda 2007 yılında yapılan değişikliğe kadar, siyasi partilerin Duma'ya milletvekili gönderebilmesi için %5 ülke barajını aşmaları gerekmektedir. Siyasi partiler seçim barajını aşmak için "bloklar" kurabilmekteydi¹⁸⁰. Buna karşın 2007 yılındaki değişiklikler ile seçim barajı %7'ye çıkarılmış ve barajı aşmak için blok kurulması yasaklanmıştır. 2007 değişiklikleri ile birlikte %4 barajını aşan partiler ödenek alabilmekte, %3 barajını aşanlar ise aldıkları her oy başına devlet desteği alabilmektedir. Ancak bir siyasi partinin %2'nin altına düşmesi durumunda; belli oranda, devlet medyasında kendisine tahsis edilen yayın süresinin ticari değeri kadar, geri ödeme yapmak durumundadır¹⁸¹.

1995 yılında gerçekleştirilen Duma seçimlerine 43 siyasi parti katılmış olmasına karşın yalnızca 4 siyasi partinin ülke barajını geçmesi mümkün olmuştur¹⁸². 1999 yılındaki seçimde 26 siyasi partiden 6'sı, 2007 yılındaki seçimlerde ise 11 siyasi partiden ancak 4'ü seçim barajını aşabilmiştir¹⁸³.

1.2-) Duma Seçim Sistemi

Rusya'da seçimlere ilişkin rejim; Başkanlık, Duma, yerel yönetimler ve federe unsurlara için ayrı ayrı oluşturulmuştur.

¹⁷⁹ HENDERSON,(2011),S.159.; MENŞOV, (2011),S.134-136.

¹⁸⁰ MUNRO,N.,ROSE,R.,(2007). A Guide to Russian Elections. Study in Public Policy, No:428. Aberdeen,S.17.

¹⁸¹ HENDERSON,(2011),S.162. ; MENŞOV,(2011),S.134-136.; AVAKYAN,(Konstitutsionno, 2011,S.118-121.)

¹⁸² 1995 Duma seçimleri ile birlikte DUMA milletvekili sayısının dağılımına göre ortaya çıkan netice; YELTSİN'in başkanlığı süresince 4 yıl YELTSİN'e muhalif bir DUMA olmuştur. 1999 DUMA seçimlerine kadar PUTİN Başbakan olarak kabinenin başında yer almıştır.

¹⁸³ AVAKYAN, (Konstitutsionno,2011),S.71-84.

1993-2005 yılları arasında karma temsil usulü, 2007-2011 yılları arasında yapılan seçimlerde nispi temsil usulü uygulanmıştır. 2014 yılında Duma seçimlerine ilişkin federal kanunun revize edilmesi ile birlikte karma seçim usulen geri dönmüştür. 1993, 1995, 1999, 2003 ve 2016 yıllarında yapılan Duma seçimleri karma usule göre gerçekleştirilmiştir.

Duma seçimlerine ilişkin düzenlemeler; 22.02.2014 tarihli ve 20 sayılı Rusya Federasyonu Federal Meclisi Devlet Duma'sı Milletvekili Seçimi Hakkındaki Federal Kanun ile yapılmıştır. Federal Kanun'un 3.Maddesi 1. Fıkrasına göre Duma'da toplam milletvekili sayısı 450'dir. Aynı Maddenin 2. ve 3. Fıkrasına göre 225 milletvekili tek turlu tek isimli dar bölge çoğunluk sistemine göre geriye kalan 225 milletvekili ise nispi temsil usulüne göre seçilecektir. Görüldüğü üzere karşılaştırmalı hukukta çok fazla karşılaşılmayan bu seçim usulüne Rus literatüründe karma seçim usulü denilmektedir¹⁸⁴. İlgili Maddenin 4. Fıkrasında ise nispi temsil sistemine göre yapılacak seçimin "blok liste usulü"¹⁸⁵ ile yapılacağı ifade olunmuştur.

Duma seçimleri çoğunluk ve nispi temsil sistemlerinin birlikte uygulandığı karma bir seçim sistemine göre yapılmaktadır¹⁸⁶.

Çoğunluk sisteminde oyların çoğunluğunu alan aday seçimi kazanmaktadır. Burada oyların basit çoğunluğunun alınması yeterlidir. Yani tek turlu-tek isimli- basit oy çokluğunun yeterli olduğu dar bölge çoğunluk temsil seçim sistemi geçerlidir¹⁸⁷.

MURİÇEV'e göre Duma seçimlerine ilişkin ilkelerin optimize edilmesi gerekmektedir¹⁸⁸. Benzer görüşler de olan HABRİEVA ise bunun ancak nispi temsil seçim

¹⁸⁴ "Smeşnaya İzbiratelnaya Sistema" yani karma seçim sisteminin detaylı incelemesi için bkz; PRUDNİKOV,A.,GASANOV,K.,VİNOGRADOV,V.,(2010). **İzbiratelnoe Pravo**. Moskva:Unity; ALEKSEEV,İ.,TSANKO,M.,ARTUNYAN,R.,(2015). **İzbiratelnoe Pravo Rossii V Shemah**. Moskva: Prospekt.

¹⁸⁵ GÖZLER,K.,(2010). **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**. Bursa: Ekin Yayınevi,S.325.

¹⁸⁶ALEKSANDROVİÇ,A.,SERGEEVİÇ,B.,ALEKSANSANDRAVİÇ,S.,(2014). **İzbiratelnoe Pravo i Protsess V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: Prospekt, S. 30. ; MENŞOV, (2011), S.120-124.

¹⁸⁷ ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S.31.

¹⁸⁸ MURİÇEV,K.,(2011). **Sistema Predtavitelnih Organov Vlasti V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo Norma, S.66-67.

sistemine geçilmesi ile mümkün olacağını iddia etmektedir¹⁸⁹. ÇİRKİN'e göre ise nispi temsil seçim sistemi, yasama organında temsili arttırarak farklı siyasi düşüncedeki siyasi partilerinde yasama organına girmesini sağlayacaktır¹⁹⁰. SMOLYAKOV'a göre mevcut seçim sisteminde Duma milletvekilleri seçim bölgelerindeki seçmenlerin önemli bir kısmı tarafından tanınmamaktadır. Bu durum seçim sisteminden kaynaklanmaktadır. Bir siyasi parti veya blok tarafından listeye giren milletvekilleri oylanmakta ancak seçmenin bu duruma bir katkısı olmamaktadır. Oysa ki Venezüella'da ki gibi listeye giren milletvekillerinin sıralamaları konusunda seçmenin bir ayırım yapma ve bunların sıralamalarını değiştirme imkanı olsa hiç şüphe yok ki seçmenin iradesi sandığa çok daha sağlıklı oluşacaktır¹⁹¹.

Diğer yandan MIHALEVA'ya göre ise mevcut seçim sistemi ve siyasi parti düzeni Rusya için en optimal şartları sunmaktadır. Karma seçim sistemi şimdiye kadar ülkede kötü bir sınav vermiş değildir, verimli olduğunu göstermiştir. Diğer yazarların dediği ölçütte tamamen nispi temsil seçim sistemine geçmek için erkendir. Ülke geçiş sürecini tamamlamış değildir. Perestroyka devam etmektedir¹⁹².

Yüzde 7'lik baraj parlamentoya daha az siyasi parti girmesine sebep olmakta ve bu bağlamda halkın temsil iradesi menfi yönde etkilenmektedir¹⁹³. Ancak Anatoliy SMOLYAKOV'un da isabetle belirttiği gibi; seçim barajı, yasama organının daha istikrarlı çalışmasını temin etmek üzere vardır. Bu noktada ülkede ki yüzde 7'lik barajın faydası olduğu muhakkaktır. Ancak durum parlamentoya daha az siyasi parti girmesine sebep olmaktadır, oysa yüzde 5'lik bir baraj yasama organının daha istikrarlı olmasına yardımcı olacağı gibi parlamentonun belli birkaç partinin tahakkümü altında kalmasının da önüne

¹⁸⁹HABRİEVA,T.,(2004). “Novie Zakonoproektı O Poryadke Formirovaniya Gosudarstvennoy Dumı i Organov İpolnitelnoy Vlasti Subektov RF”. **Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:11, S.4

¹⁹⁰ÇİRKİN,V.,(2004).”Optimalnaya İzbiratelnaya Sistema Dlya Rossii”.**Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:11,S.12-14.; MENŞOV,(2011),S.120-124.

¹⁹¹SMOLYAKOV,A.,(2012).**Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape.** Moskva: Unity,S.64.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.299-304.

¹⁹² MIHALEVA,N.,(2005). “Vıborı Gubernatorov Ne Opravdali Naşih Nadejd. Partiynoe Strotelstvo V Rossii: Tseli i Sredstva”. **Jurnal Advokat**, No:5. S.44-48.

¹⁹³ GRUDTSİNA,L.,(2006). “Vıborı Bez Vıbora, ili Novoe İzbratelnoe Zakonodatelstvo Kak İndikator Otmiraniya Elementov Demokratii v Rossii”. **Jurnal Advokat** ,No:12, S.85.

gececektir¹⁹⁴. Buna karşın Başkan, 5 Kasım 2008 tarihinde yüzde 7'lik barajın düşürülmesine dair ülkede bir ihtiyaç olmadığını dile getirmiştir¹⁹⁵.

Barajın %7'ye yükseltilmesi ve Duma'da parlamento grubu kurmak için gereken üye sayısının 35'ten 55'e çıkartılması parlamento çoğunluğunu sağlayan Başkan'ın yasama üzerinde etkin olmasına yol açmıştır. Zira YELTSİN'in parlamento desteğinden mahrum kalmasını seçim sistemi üzerinden yorumlayan PUTİN'in, istikrar adına bu değişikliklerin itici gücü olduğu düşünülebilir¹⁹⁶.

2-) Rusya'da Siyasi Parti Rejimi ve Duma'ya Etkileri

Başarılı çok partili sistemin geliştirilmesi Rusya'da süregelen bir sorundur. Devrim öncesi Rusya'da güçlü bir siyasi partiler geleneği yoktu ve yetmiş senelik Sovyet döneminde herhangi bir tür bağımsız baskı/çıkar grubuna Komünist Parti tarafından tolerans gösterilmemiştir. Komünist Parti'nin kendisi de liberal temsili demokrasilerde anlaşıldığı şekliyle bir siyasi parti değildir.¹⁹⁷

Lenin'in işçi sınıfının öncülüğü yapma maksadına yönelik olarak ortaya koyduğu temel prensipler üzerine organize edilmiş olan Komünist Parti'ye üyeliğin sınırlandırıldığını görüyoruz. Prensip olarak sadece en parlak, en iyi olanların tarihin kaçınılmaz sonucu olan komünizme giden yolda geçirilen süreci hızlandırmak adına sorumluluk alması mümkün olmalıydı. Üye olmak isteyen kişiler, partide en beş yıllık siyasi geçmişi olan en az üç üyeden referans mektubu alarak başvuru yapabilmektedir. Başvurularının kabulü içinse birincil Parti organizasyonunun ve bölge ya da şehir Parti komitelerinin 2/3'ünün onayı gerekmektedir. Bir yıl boyunca "aday üye" olarak geçirilen süre zarfında kendini kanıtlamış olanlar ancak tam üyelik statüsüne kavuşmaktadır¹⁹⁸.

¹⁹⁴ SMOLYAKOV,(2012),S.65.

¹⁹⁵ MURİÇEV,(2011),S.135.

¹⁹⁶ ERDEM,K.,(2014). **Yarı Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği**. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi, S.201-202; EROĞLU DURKAL,M., KARAHÖYÜK,M.,(2017)."Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği". **Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.XII.,S.78-79.

¹⁹⁷BUTLER,W.E.,(1988). **Soviet Law**. London: Butterworths,S.163.;AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.39-52.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.283-290.

¹⁹⁸ AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.39-52.

Sovyetler Birliği Komünist Partisi'ne üyeliği birçok yönden Liberal Batı tipi bir siyasi partiden ziyade disiplinli bir "dine" üye olmaya benzeten yazarlar bulunmaktadır¹⁹⁹.

Partiye üye olacaklarda aranan sadece tam bir ideolojik formasyon değildir. Sosyalist adam ya da kadından beklenen, bireyin yaşantısına her açıdan temas eden belirli bir davranış standardı bulunmaktadır. Parti üyeleri; kliniklerden faydalanabilme, özel mağazalardan alışveriş yapabilme gibi avantajların yanında Parti kurallarına uyarak iyi davranışlarıyla toplumun geri kalanına iyi birer örnek olmak gibi yükümlülüklerin mükellefi olarak görülmektedir²⁰⁰. Dahası Lenin'in; parti üyelerinin, kendilerinden güzel davranışlar sergileyen kişiler olmaları beklenmesinden ötürü, suç işlediklerinde, parti üyesi olmayanlara nazaran daha sert cezalandırılmaları gerektiğini savunduğu bilinen bir husustur.²⁰¹ Teorik olarak Lenin'in önerisi kanunlaşmamış olsa dahi uygulamada, yargılama esnasında zanlının kimlik bilgileri belirtildikten sonra sorulan ilk soru Parti üyesi olup olmadığı idi. Parti Kurallarınının 12. Maddesine göre suça karışan bir üye Parti'den atılabiliyordu ve uygulamada bir Parti üyesi davadan önce Parti'nin isminin kirlenmemesi adına üyelikten çıkarılıyordu²⁰². Üyelikten çıkarılma, üyelerin sahip olduğu ayrıcalıklardan mahrum kalmayı da beraberinde getirdiği için bir ek ceza mahiyetindeydi²⁰³.

"Güzel davranış beklentisi" aynı zamanda üyelerin hayatlarında güçlük yaşamayı tercih etmesi manasına da geliyordu. Mesela, üyeler de herkes gibi boşanma davası açabiliyor ancak boşanma talepleri "boşanma talebine sebep olan durum veya gerekçeler devam eden parti üyeliğinden kaynaklı davranışla uyuşmadığı için" reddedilebiliyordu.²⁰⁴ Benzer şekilde, Parti, personelini "nomenklatura" sistemi ile kontrol ediyordu, üyelerin önemli pozisyonlara atamaları veya atamalarının onayları Parti tarafından yürütölmekteydi. Parti üyeleri "nomenklatura" makamlarında görev yapmak istemezse de partinin bunu kabul etmemesi mümkündü; Parti bir üyenin makamından istifa etmesine müsaade etmez ise üye, Parti'nin emrine uymak ya da Parti üyeliğinden çıkmak gibi zor bir durumda kalıyordu²⁰⁵.

¹⁹⁹ HENDERSON,(2011),S.163.

²⁰⁰ AVAKYAN, (Konstitutsionno,2011) ,S.39-52.; HENDERSON,(2011),S.163.

²⁰¹ BUTLER,(1988),S.163.

²⁰²HENDERSON,(2011),S.163.; MENŞOV,(2011),S.120-124.

²⁰³ AVAKYAN,(Konstitutsionno,2011),S.39-52.

²⁰⁴ BUTLER,(1988),S.163; MENŞOV,(2011),S.120-124.

²⁰⁵ HENDERSON,(2011),S.163.; MENŞOV,(2011),S.120-124.

1999'dan bu yana Rusya'daki partiler düzeyinde siyasette ana yönelim belirgin ideolojik oryantasyonları olmayan partilerin oluşumudur. Bu siyasi partilerin ana kaygısı idari kaynaklara erişim, ağır basan maksatları ise Başkan'a destek sağlamak olarak ifade edilmektedir.²⁰⁶ Rusya'da komünizm sonrası siyasi gruplaşmalarda, herhangi bir ideolojik çerçeve yerine belli başlı lider karakterler ve onların tercihleri etrafında kümelenmeler güçlü bir eğilim olmuştur. YABLOKO Partisi²⁰⁷ ismini dahi kurucuları olan YAVLİNSKY, BOLDYREV ve LUKİN adlarının kısaltmasından almıştır²⁰⁸. Sonuç olarak Rusya'da Parti siyasetinin güçsüzlüğü meselesi ortaya çıkmıştır. Dahası literatürde özellikle batılı araştırmacılara göre: Rusya'da kısa parti tarihi ve siyasi parti oluşumu sisteminin incelikleri nedeniyle istikrarlı parti imajları yoktur. 1990'ların istikrarsızlıkları nedeniyle, Rusya'daki siyasetçilerin saygınlıkları dengesiz olup oluşturulması da yok edilmesi de kolaydır²⁰⁹.

Güçlü bir muhalefet partisinin olmadığı durumlarda, düzgün işleyen bir demokrasiden bahsedilmesi mümkün değildir. Zira demokrasinin anahtar gereksinimlerinden birisi seçmenin ana muhalefet üzerinden iktidar partisini denetleyebilmesidir²¹⁰. Duma'da Başkan'a karşı güçlü bir muhalefetin olmaması Başkan'ın Başbakan'ı atama ve azletme konusunda tahakküm kurmasına yol açabilmektedir²¹¹. Böylelikle Başkan'ın dilediği gibi Başbakan değiştirmesini engelleyebilecek herhangi bir mekanizma da bulunamayacaktır²¹². Duma'da kanunları Başkan'a kabul ettirebilecek güçlü bir çoğunluk oluşmaması durumunda Başkan düzenleyici işlemleri ile Duma'nın yapamadığı kanunları kendi iradesi ile gerçekleştirebilecektir. Yani pratikte yasama fonksiyonun yerine geçmiş olacaktır. Benzer şekilde Duma'da Başkan'a karşı güçlü bir muhalefetin olmaması Başkan'ın elini rahatlatacaktır²¹³. Eğer parlamento çoğunluğu bir

²⁰⁶ AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.39-52.; HENDERSON,(2011),S.164.

²⁰⁷ Yabloko, Rusça elma anlamına gelmektedir.

²⁰⁸ HENDERSON,(2011),S.164.; MENŞOV,(2011),S.120-124.

²⁰⁹ LEDENEVA,A.V.,(2006). **How Russia Really Works: The Informal Practices that Shaped Post- Soviet Politics and Business**. New York: Cornell University Press,S.45; AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.298-304.

²¹⁰ MOSER,R.G.,(2001). **Executive-Legislative Relations in Russia 1991-1999, Russian Politics Challenges Of Democratization**. New York: Cambridge University Press,S.72-75.;McQUIRE,(2012),S.154; ŞAHRAY,(2013),S.125; EBZEEV,(2014),S.236.

²¹¹ WHITE,(2000),S.72. ;AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.268-278.

²¹² MOSER,(2001),S.72-75; MAZO,(2005),S.159;McQUIRE,(2012),S. 447.

²¹³ AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011,S.268-278.)

parti de bulunur veya bir Başbakan atamak üzere ortak noktada buluşabilir ise Başkan'ı parlamentonun istediği Başbakan'ı atamaya ikna edebilirler.²¹⁴.

Dahası Rusya'daki bütün partiler aslında ya seçim öncesi projeleri ya da yalnızca Moskova'da bilinen, bölgelerde destek yapıları olmayan elit gruplaşmaları olarak görülmektedir²¹⁵. Ancak siyasi partilerin kurumsallaşmasına hizmet edecek bir siyasi partiler rejimi kurulması durumunda Duma'nın Başkan'ı sınırlarında kalmaya hatta anayasal yetki sınırlarının gerisinde tutmaya imkanı olabilecektir²¹⁶. Siyasi Partilerin daha disiplinli ve kurumsal olduğu noktada denge ve kontrol sistemlerinin anayasal yetkiler ile Başkan lehine bozulmuş olmasına karşın parlamento Başkan üzerinde bir kontrol mekanizması kurarak kuvvetler dengesini kurabilme imkanına sahiptir²¹⁷.

Rusya'da, muhalefet partileri kendilerini siyasi süreçlerin dışında bulmaktadırlar. Bu partilerin medyaya ve idari kaynaklara kısıtlı olmaktadır²¹⁸. Siyasi parti rejimi değişmesi ve optimize edilmesi parlamentonun da işlevsel bir hale getirilmesine yardımcı olacaktır²¹⁹. Parlamento içinde ki çoğunluğun ve azınlığın yürütme organının siyasi görüşüne yakın olması ve uzak olması çok önemlidir. Eğer dengeli bir muhalefet oluşturmaya yarayacak optimizasyonlar yapılır ise parlamentonun kendisi yürütme için bir kontrol mekanizması görevi görebilecektir²²⁰.

²¹⁴ ŞAHRAY,(2013),S.125.; EBZEEV,(2014),S.238.

²¹⁵ PROTSYK,O.,(2006). "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism". **Political Studies Journal**, Vol:54,S.223; HENDERSON,(2011),S.167.

²¹⁶ REDDAWAY, P.,(2002). Is Putin's Power More Formal Than Real?. **Post-Soviet Affairs**, N:18-1,S. 31-39; PROTSYK,(2006),S.223-224.; İSAEV,BARANOV,(2013),S. 299- 304.

²¹⁷ VARLEN,M.,(2015). **Status Parlamentariya: Teoreticeskie Prolemi**. Moskva: Prospekt,S.15.; REDDAWAY,(2002),S.31-39; PROTSYK,(2006),S.223; AVAKYAN, (Konstitusyonno,2011),S.118-121.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.299-304.

²¹⁸ BADER,M.,(2009).Understanding Party Politics in the Former Soviet Union: Authoritarianism, Volatility, and Incentive Structures. **Democratizatsiya**,V.17.,s.100.; WHITE,(2000),S.210; AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.144-165.

²¹⁹ RUMYATSEV,O.(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity,S.50.; MURİÇEV,(2011),S. 66-67.; AVAKYAN, (Konstitusyonno,2011),S.278-288.;

²²⁰ MURİÇEV,(2011),S.96;AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.278-288.;İSAEV,BARANOV,(2013), S.299-304.

3-) Parlamento'nun Üst Kanadı Olarak Federasyon Konseyi

Çift kamaralı parlamentolara sahip olan ülkelerin pek çoğu -ABD, Polonya, Romanya, Fransa gibi- üst kamaraya “Senato” ismini vermiştir. Diğer bazıları ise “Konsey” olarak nitelemişlerdir: Belarus Cumhuriyet Konseyi, Hindistan Devlet Konseyi, Almanya Federal Konseyi, İsviçre Kanton Konseyi bunlara birer örnek teşkil etmektedir. Rusya Federasyonu'nda ise Sovyet dönemin terminolojisine telmihen üst kanada Federasyon Konseyi adı verilmiştir²²¹.

Teorik olarak, Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyi, fesih edilemeyeceği için sürekli olarak görevine devam edecek olan bir organ olması dolayısı ile yasama organı açısından çok önemlidir²²².

Arend LİPHARD'a göre parlamentonun iki kanadı eşit anayasal yetkiler ile donatılmış ise veya makul oranda eşitsizlik var ise simetrik meclisler olarak tanımlanır. Tam tersi durumlarda anayasal yetkiler bakımında mühim farkların oluşması durumunda asimetrik meclislerin varlığından bahis olunur²²³. Rusya Federasyonu Federal Meclisi'nin üst kanadı emsali az olan güçlü bir parlamento üst kanadına sahiptir. Bunun sebebi veto hakkı ve Almanya'daki gibi federe unsur yöneticilerinin temsilcilerinin Konsey'de yer almasıdır. Bu anlamda simetrik bir ikinci meclis yapısı da söz konusudur.

3.1-) Görev ve Yetkileri

Parlamentonun üst kanadının temel görevleri; yasama sürecine katılmak, kontrol görevi ve atama görevleridir²²⁴. Yasama sürecine katılım önemli görevlerinden birisi olup

²²¹ÇİRKİN,V.,(2015). **Verhnyaya Palata Sovremennovo Parlamenta, Sravnitelno-Pravovoe Issledovanie**. Moskva: İzdatelstvo Norma,S.9.

²²²İVAN,M.,(2007). **Prezident Rossiskoy Federatsii: Konstitutsionno-Pravovie Otnoşeniya**. Moskva: ALMİ,S.35.; NARUSOVA,(2012),S17-18.; MENŞOV, (2011), S. 145 -147.

²²³LIJPHARD,A.,(2014). **Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**.İstanbul: İthaki Yayınları, S.244.

²²⁴ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.14.; NARUSOVA,(2012),S.17-18.; MENŞOV,(2011), S.145-147.

parlamentonun üst kanadının salt çoğunluk ile kabul etmediği Duma kanun teklifleri parlamentondan geçmez. Buna üst kanadın vetosu da denilmektedir²²⁵.

Konsey, Hükümet üyelerini oturumlara çağırabilir ve onlara cevaplamaları için sorular sorabilir²²⁶.

Konsey'in bir diğer önemli görevi de üst düzey devlet görevlilerini atamaktır. Bu atama yetkilerinin kimisini münhasıran kendisi kullanırken kimisini ise Başkan veya Duma ile birlikte kullanır. Anayasa Mahkemesi, Yüksek Arbitraj Mahkemesi ve Yargıtay Başkanları Başkan'ın teklifi üzerine Konsey tarafından atanmaktadır²²⁷. Başkan'ın teklifi üzerine Anayasa Mahkemesi'ne, Yüksek Arbitraj Mahkemesi'ne ve Yargıtay üçer üye, Yüksek Savcı'yı, Bütçe Meclisi'nin yarısını, Merkez Seçim Kurulu'na üye, Federal Merkez Bankası Yüksek Banka Sovyeti'ne iki üye atanması Konsey tarafından yapılır²²⁸.

Federasyon Konseyi tarafından yapılan oturumda oylama gizli oy, açık sayım usullerine göre yapılırken karar yeter sayısı Federasyon Konseyi üye tam sayısının çoğunluğudur²²⁹.

Duma'nın gönderdiği kanun teklifleri birçok yönden Konsey tarafından incelenir. Kanun tekniği vs. gibi teknik konularda bu incelemeye dahildir. Konsey uygun görür ise teklifi onaylar aksi halde onaylamak zorunda değildir. Konsey bu noktada kanunların kalifikasyonunu arttırma gayesi içerisinde olmalıdır²³⁰.

Federe unsurdan gelen Konsey üyeleri hiç şüphe yok ki kendi federe unsurlarının menfaatlerini de Konsey'de göz etmek durumundadırlar²³¹.

²²⁵ ÇİRKİN, (Venjamin,2015),S.17.; NARUSOVA,(2012),S17-18.

²²⁶ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.17.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²²⁷ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.18.; NARUSOVA,(2012),S17-18.

²²⁸ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.107-110.

²²⁹ KUTAFİN,(2014),S.432-433.; NARUSOVA,(2012),S17-18.

²³⁰ PAJETNİH,D.V.,(2014).Konstitutsionno-Pravovoy Status Çlenov soveta Fedratsii Federalnovo Sobraniya rossii Vernih Palat Parlamentov Germanii i Frantsii.Moskva: Yurlitihform,S.115-116.; ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.26.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²³¹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.45.;NARUSOVA,(2012),S17-18.;PAJETNİH,(2014),S.50.

Duma vekilleri ile Konsey üyelerinin statü hak ve yetkileri birbirinden farklıdır. Konsey üyeleri Anayasa'nın 98. Maddesinde belirtildiği üzere Duma vekilleri gibi yasama bağışıklığına sahiptirler²³².

3.2-) Federasyon Konseyi'nin Teşkilat Yapısı

Parlamento'nun üst kanadı olan Federasyon Konseyi'nde bulunan kişilere "üye-çlen" denilirken, alt kanadı olan Duma'da bulunan halk temsilcilerine "milletvekili-deputat" denilmektedir²³³.

Federasyon Konseyi'nin üyelerinin yarısı, her bir Federasyon süjesinin yasama organından gelen temsilcilerden ve diğer yarısı da yürütme organından gelen temsilcilerden oluşmaktadır. Federasyon Konseyi'ne her federe unsurun temsil ve yürütme organından birer temsilci olmak üzere iki temsilci girmektedir²³⁴. Anayasa'nın 95. maddesine göre federe unsurların temsil ve yürütme organlarının yöneticileri Konsey'in doğal üyesidir. Böylelikle her federe unsur Konseye iki üye göndermektedir²³⁵.

Sovyet Rusya'da Rusya Federasyonu'na geçişin devam ettiği 1996-1997 yıllarında federe unsurların yöneticileri seçimle işbaşına gelmiş değillerdir. Bunların tamamı Başkan tarafından başkanlık kararnamesi ile atanmıştır. Federasyon Konseyi'nin ilk döneminde yapılan seçimler 11 Ekim 1993 tarihli Rusya Federasyonu Federal Meclisi Federasyon Konseyi Üyeliğine Seçim Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi'nin öngördüğü düzene göre gerçekleştirilmiştir²³⁶.

85 federe unsurdan 171 kişi seçildikten sonra ek bir seçim daha yapılarak 5 üye daha seçilmiştir. 1994 Nisan ayına gelindiğinde Çeçenistan Cumhuriyeti dışında bütün federe unsurlar tarafından Federasyon Konseyi'ne üye gönderilmiştir. Böylelikle Federasyon Konseyi'nin %45'i federe unsurların yasama ve yürütme organlarından gelen üyelere oluşmuştur. %10'u federal bürokratlar ve kamuda görev yöneticilerden seçilmiştir. Geriye

²³² ÇİRKİN, (Venyamin,2015),S.45-47.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²³³ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.9.

²³⁴ ASKER,(2015),S.213.

²³⁵ İVAN,(2007),S.32-33.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²³⁶ ERİAŞVİLİ,N.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity,S.78.

kalan % 45 ise akademisyenlerden, iş adamlarından, gazetecilerden ve hukukçulardan seçilmiştir. Toplam üyelerin 2/3'ü SSCB döneminde yasama organında bulunmuş bu anlamda tecrübesi olan kişilerdir²³⁷.

1994 yılında Duma tarafından bahse konu başkanlık kararnamesinin ilga edilmesi için Federasyon Konseyi üyeliğine seçime ilişkin bir kanun metni hazırlanmış ve Federasyon Konseyi ile metin üzerinde mutabakat sağlanmasının ardından kanun metni imza için Başkan'a gitmiştir. Ancak mezkur kanun metni anayasal normlara aykırılık iddiası ile Başkan tarafından veto edilmiştir. Veto üzerine Federal Meclis tarafından veto aşılamamış ve mezkur kanun teklifi kanunlaşmamıştır. 1995 yılında Duma tarafından aynı amaçla hazırlanmış bir başka kanun teklifi Federasyon Konseyi'ne gönderilmiştir. Fakat 5 Aralık 1995'te Federasyon Konseyi mezkur kanun teklifini veto etmiştir. Duma'nın Federasyon Konseyi'nin vetosunu aşması üzerine kanun teklifi Başkan'ın önüne gitmiş ve Başkan bu sefer kanunu imzalamıştır. Yeni düzenlemeden önce federe unsurun yöneticisi olan kişi doğrudan Konsey üyeliğini kazanıyordu bahse konu kanuni düzenleme ile mesele bugün ki halini almıştır²³⁸.

23 Aralık 1996'da toplanan yeni anayasal düzenin ilk Federasyon Konseyi'nin ilk üyeleri seçilmiş yöneticiler değil atanmış yöneticilerden oluşmuştur²³⁹. Zira Başkan doğrudan yasama organının üst kanadına üye atamıştır. Federasyon Konseyi üyelerinin yarısı federe unsurların yöneticilerinden oluşmaktadır²⁴⁰.

Yeni Anayasa özel geçiş hükümleri konulmuştur. Bunlardan biri de hem Duma'nın hem de Federasyon Konseyi'nin başlangıç olarak iki yıllığına görev yapacak olması idi. Başkan YELTSİN bir atama sisteminden yana olsa da hali hazırda seçilmiş bulunan üyeler tekrar seçime gitmeyi ve tekrar seçilmeyi murat etmektedir²⁴¹. Aralık 1995'te varılan siyasi uzlaşya göre 1996'dan itibaren görev yapacak Federasyon Konseyi; her federe süjenin

²³⁷ ERİAŞVİLİ,(2012),S.79.

²³⁸ ERİAŞVİLİ,(2012),S.79-81.

²³⁹İVAN,(2007),S.33-34.; AVAKYAN,S.,(1998). "Problemı Konstitutsonnovo Prava Prezident Rossiskoy Federatsii : Evolyutsiya Konstitutsionnovo Pravovovo Statusa". **Vestnik Moskokvskovo Universiteta**, Seriya 1-Pravo. Moskova: İzdatelstvo MGU,S.74.; ERİAŞVİLİ,(2012),S.81.

²⁴⁰ ERİAŞVİLİ,(2012),S.81.

²⁴¹ HENDERSON,(2011),S.167.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

yürütme organının başkanından veya re'sen buna muadil bir kişiden ve yasama organının başkanından oluşacaktır. Federe süljelerin yürütme organı başkanları olan Valiler atama ile değil seçimle iş başına gelmektedir. Bu reformu takiben, Federasyon Konseyi "bölgesel liderler için bir siyasi okul ve ulusal düzeyde siyasete geçişin geçiş için bir araç" gibi işlev gördüğü ifade edilmektedir²⁴².

8 Mayıs 1994 tarih ve 3 sayılı Federal Meclisin Federasyon Konseyi Üyeleri ve Duma milletvekillerinin Statüsü Hakkındaki Federal Kanun, Konsey üyelerinin statüleri, göreve gelişleri, yetkileri ve diğer hususları düzenleme altına almıştır. 5 Ağustos 2000 tarihli ve 152 sayılı Rusya Federal Meclisin Federasyon Konseyi'nin Yapısı Hakkındaki Federal Kanun'un 4. Maddesine göre Federe Unsurların yürütme organlarının en üst düzey yöneticisi görev süresi boyunca Federasyon Konseyi'nin de doğal üyesidir. 5. Maddesi ise federe unsurun yürütme organının yöneticisinin, Konsey'de göreve başlaması için atamayı takiben federe unsurun temsil organında oylamaya tabii olacağını ifade eder. Buna göre 2/3 oranında güvensizlik oyu almaz ise Federasyon Konseyi üyesi olabilmektedir²⁴³.

Federasyon Konseyi iki farklı usul ile seçilen üyelerden oluşmaktadır; seçimle gelenler ve atama ile gelenler. Birincisi her federe unsurun gönderdiği ikişer üyeden oluşan üyelerdir. Bunlar federe unsurun temsil ve yürütme organlarından birer kişiden oluşmaktadır. Federe unsur temsil organı kendisini temsilen birisini seçer ve Konsey'e gönderir. Oysa federe unsurun yürütme organının başı (Vali, Cumhurbaşkanı ,Moskova Belediye Başkanı vs.) doğrudan Konseye üye olarak gider. Bunları görev süresi 5 yıl olup en çok iki defa Konsey üyeliği yapabilirler. Konseye ikinci şekilde gelenler atananlardır²⁴⁴.

YELTSİN'in başkanlığı esnasında, Federasyon Konseyi'nin Duma ve Başkan arasında tampon işlevine sahip olduğu görülmüştür²⁴⁵. Duma üyeliklerinin önemli bir kısmının Rusya Federasyonu Komünist Partisi tarafından domine edilmiş olması ve Komünist Parti'nin Hükümet planlarına muhalif davranma temayülünde olması durumu söz konusu olmuştur. Buna mukabil Federasyon Konseyi sıklıkla Duma tarafından onaylanan

²⁴²İVAN,(2007),S.32-33.

²⁴³İVAN,(2007),S.35.;PAJETNIH,(2014),S.46.;EBZEEV,(2014),S.224-225.;İSAEV,BAR-ANOV,(2013),S.73-76.

²⁴⁴ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),35-36.; PAJETNIH,(2014),S.46.

²⁴⁵HENDERSON,(2011),S.169.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

sol çizgideki kanun önermelerini reddetmiştir. Böylece Başkan bu önermeleri veto etmek zorunda kalmayarak, doğrudan Duma ile çatışmaya girmemiştir. Bu vazifeyi gerçekleştirirken, Federasyon Konseyi çoğunlukla YELTSİN'i destekliyor gibi görülmüştür. Diğer yandan, YELTSİN'in sağlık durumunun ağırlaşmasından ve güçlü valilerin YELTSİN sonrası dönemde pozisyonlarını kaybetmemek adına tavırlarını değiştirdikleri görülmüş ve Federasyon Konseyi önemli hususlarda Başkan'a karşı çıkmaya başlamıştır.²⁴⁶

2000 Yılında yeni seçilmiş olan Başkan PUTİN, merkezileştirme reformları paketinin bir parçası olarak, dikey kuvvetlere ilişkin ve Federasyon Konseyi'nin oluşumuyla ilgili yeni kurallar üzerine müzakereler başlatmıştır.²⁴⁷ Bu reform paketinde birinci teklif Federal Meclis'in ikili yapısına son verilerek tek parlamentolu bir yasama organına dönüştürülmesi ve istişari nitelikli Devlet Konseyi'nin üyelerinin Başkan tarafından federe unsur yürütme ve yasama organlarının yöneticilerinden teşekkül etmesi olmuştur. Diğer reform teklifinde ise Federal Meclis'in iki kamaralı yapısı muhafaza edilecektir. Ancak parlamento üst kanadı üyeliği federe unsurlarda yapılacak olan seçimler ile belirlenecektir. Daha sonra kanuni düzenleme halini alacak olan reform paketi iki tekliften de farklı olacaktır²⁴⁸.

19 Mayıs 2000 yılında "RF Federal Meclisi Federasyon Konseyi'nin Oluşum Düzeni Hakkındaki" kanun tasarısı Başkan tarafından Duma'ya sunulmuştur. Bu kanun tasarısı bahse konu iki tekliften farklı olarak mevcut yapının muhafaza edilmesini savunmuştur. Tek bir fark ile federe yürütme organından Federasyon Konseyi'ne gidecek kişinin federe yasama organının onayına tabii olması. Federe yasama organı, federe yürütme organı yöneticisinin Federasyon Konseyi'ne üye olarak gitmesine üye tam sayısının 2/3'ü ile menfi karar almaz ise federe yürütme organı yöneticisi Konsey'e üye olabilmektedir. Federal Meclisin alt ve üst kanatları arasında bir süre yaşanan uzlaşmazlıkların neticesinde mezkur düzenleme 8 Ağustos 2000 tarihinde kanunlaşabilmiştir. Bu düzenlemeye göre Federasyon Konseyi üyelerinin yarısı federe unsurların parlamentoları tarafından gizli oy yöntemiyle

²⁴⁶ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),35-36.

²⁴⁷HENDERSON,(2011),S.169.;ERİAŞVİLİ,(2012),S.83-86.;

İSAEV,BARANOV,(2013),S.73-76.

²⁴⁸MALKO,A.V.,SALOMAMİN,A.U,(2015). **Osnovi Pravovoy Politiki**. Moskva: İNFRA-M, S.83. ; ERİAŞVİLİ,(2012),S.83-86.

seçilecektir. Bu adayların geri çağırılmaları da aynı usul ile yapılmaktadır²⁴⁹. Diğer koltuklar re'sen valiler tarafından değil, onların gösterdiği adaylar tarafından doldurulacaktır. Seçilen adaylar, federe unsurların parlamentolarında 2/3 oranındaki nitelikli çoğunlukla veto edilmez ise valilik tarafından atamaları yapılacaktır. Buna karşın bu adayların geri çağırılmaları, valinin iradesine bırakılmıştır²⁵⁰.

14 Şubat 2009 yılında Başkan Medvedev tarafından Federasyon Konseyi'ne sadece federe unsurların yürütme ve yasama kuvvetlerinden ve federe yerinden yönetim kuruluşlarının yöneticilerinden üye gelmesini sağlayacak federal kanunu imzalanmıştır²⁵¹. Daha sonra bahse konu kanun 3 Aralık 2012 tarihli ve 229 numaralı Federal Kanun ile yeniden düzenlenmiştir²⁵².

2014 yılında yapılan bir değişiklik ile birlikte Başkan, federal unsurlardan gelen üye sayısının yüzde onunu geçmeyecek şekilde federal unsurlardan Konsey'e üye atama yetkisine sahiptir. Şu anda federe unsurlardan Konsey'e gelen üye sayısı 170 olduğu için Başkan 17 kişiyi aşmayacak ölçüde Konsey'e atama yapabilecektir²⁵³.

Bahse konu düzenleme ile valilerin Moskova'da düzenlenen Federasyon Konseyi toplantılarına katılma zorunluluğu ortadan kalkmıştır. Valiler, Devlet Konseyi adı verilen başkanlığını Federasyon Başkanı'nın yaptığı Konsey'e üye olmuşlardır²⁵⁴.

PUTİN'in reformları sonucunda, reformların tam olarak yürürlüğe girdiği ve eski üyelerin tümünün görevlerini bıraktığı 1 Ocak 2002'den itibaren "Federasyon Konseyi'nin kompozisyonu" dikkat çekici oranda değişmiştir²⁵⁵. Ortalama olarak, yeni üyeler daha gençtir ve Moskova'da çalışma geçmişleri vardır, çünkü valiler kendi federal sülheleri adına azami faydayı elde edebilmek için "Moskova'da işlerin nasıl ilerlediğini bilen" kimseleri

²⁴⁹HENDERSON,(2011),S.168.; ERİAŞVİLİ,(2012),S.83-86.; MENŞOV,(2011),S.145-147.; VALENTEY,(2008),S.235-236.

²⁵⁰ HENDERSON,(2011),S.168.; ERİAŞVİLİ,(2012),S.83-86.

²⁵¹ ERİAŞVİLİ,(2012),S.90.

²⁵² PAJETNİH,(2014),S.54.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.98-101.

²⁵³ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),37.

²⁵⁴ HENDERSON,(2011),S.168.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²⁵⁵ HENDERSON,(2011),S.169.;MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.57

aday göstermeyi tercih etmişlerdir. Ayrıca bir de oligarkların²⁵⁶ akınından söz ediliyordu. Federasyon süjelerinin temsilcilerinin temsil ettikleri bölgelerle kişisel ilişkisi karşılıklı olarak azalmaktaydı; yeni Federasyon Konseyi, düzenin muhaliflerinin iddialarına göre bazı üyeler temsil ediyor gibi göründükleri yerlere hayatları boyunca hiç gitmemişlerdir. Aynı zamanda görev devirlerinde de artış vardır. Yeni sisteme geçildikten sonraki 32 ay içerisinde 89 bölgenin 69'u, temsilcilerini ya geri çağırmış ya da yerine başkasını atamış, yeknde 178 üyenin 131'i değişmiştir ²⁵⁷. Bu görev devri oranları 2004 Kasım'ında Federasyon Konseyi'nin teşkiline ilişkin düzenlemelerde yapılan bir değişlikle dşrlmştir. Temsilciyi geri çağırmak için sunulabilecek meşru gerekçelere dair bir liste yayınlanmıştır. Bu sayede valilerin ve süje düzeyi yasa yapıcıların şahsi isteklerine göre davranma imkânı azaltılmıştır ²⁵⁸.

Yeni düzenleme ile federe unsurların, yeni temsilcilerini üç ay içerisinde atamasını şart koşmuştur. Daha önce böyle bir atama süresinin ngrlmemesinden dolayı Chukotka zer Okruğu'nun Konsey'deki temsilci koltuklarından birini iki yıla yakın süre boş bırakmasından dolayı böyle bir zaruri süre ngrlmřtir²⁵⁹.

Federasyon Koneyi'ne ye olacak şahışların temsil ettiği bölgede yaşaması gibi bir zorunluluk bulunmamakta idi. Bundan dolayı ciddi tartışmalar ortaya çıkmış ve bazı üyelerin temsil ettikleri bölgeyi haritada göstermesinin imkan dahilinde olmadığı üzerine sert tartışmalar yařanmıřtır²⁶⁰. Bundan dolayı Federasyon Konseyi Kanunu'nda, 2007'de yapılan bir düzenleme ile bir üyenin temsil ettiği bölgede en az 10 yıl ikamet etmiş olması, mevcut üyeler müstesna olarak zorunlu tutulmuřtur²⁶¹.

PUTİN'in reformları neticesinde Federasyon Konseyi'nin anayasal düzen içerisindeki yerine ilişkin özellikle 2007 seçimlerinden sonra ciddi eleştiriler gelmesine neden olmuştur. PUTİN'in başında bulunduğu Birleşik Rusya Parti'sinin, Duma'daki ezici çoğunluğu nedeniyle, -özellikle 2007 seçimlerinden sonra- Federasyon Konseyi'nin

²⁵⁶ Rusya'nın Pazar ekonomisine geçtiği dönemde doğal kaynaklara dayalı kişisel servetler edinmiş şahışlar.

²⁵⁷ HENDERSON,(2011),S.170.

²⁵⁸ IRKİN, (Verhnyaya,2015),35-36.; PAJETNIH,(2014),S.59-60.

²⁵⁹ IRKİN, (Verhnyaya,2015),35-36

²⁶⁰ BUTLER,(2009),S.248.

²⁶¹ HENDERSON,(2011)S.170.; MENşOV,(2011),S.145-147.

kanunları tartışma fonksiyonunun ortadan kalktığı bu kapsamda Konsey'in önemli bir fonksiyonun "değersizleşmesi" meselesi gündeme gelmiştir. Netice olarak herhangi bir uyuşmazlığın üstesinden Duma'da gelinebilmekteydi. Bu durumun Federasyon Konseyi'nin hakimleri ve savcılarını atamak, savaş ilanlarını gerçekleştirmek gibi bir takım meseleler haricinde dışında pek de bir rol bırakmadığı yönünde eleştirilere neden olmuştur²⁶².

Her üyenin bireysel ancak yenilenebilir görev süresi, kendisini atayan organın belirlediği döneme denk gelecek şekilde ayarlanır. Başka bir deyişle Rusya Federasyon Konseyi'nin üyelik dönem tipi "kaymalı" üyeliktir²⁶³. Her üye, Federasyon Konseyi üyeliğini, kendisini göreve getiren yerel vali tarafından, erken azledilerek kaybedebilir²⁶⁴.

Federasyon Konseyi Başkan ve Vekilleri'nin görev süresi (ve komite başkanları ve yardımcılarının) 11 Kasım 1999'da yapılan bir düzenleme ile bölgesel seçimlerle bağlantılı hale getirilmiştir. Bundan önce, bahsi geçen makamlardakilerin görev süreleri ile ilgili bir sınırlama yoktur. 1996 yılında Konsey Başkanı olan Yegor STROEV, PUTİN'in 2002'nin başından itibaren valileri Federasyon Konseyi üyeliğinden çıkartacak reformunu müteakiben, 2001 yılının sonunda gönüllü olarak görevinden çekilene kadar Konsey Başkanlığına devam etmiştir²⁶⁵.

3.3-) İç Yapısı

Federasyon Konseyi'nin iç işleyiş ve düzeni 30 Ocak 2002 tarihli İç Tüzüğü ile düzenlenmiştir. Anayasa ve İç Tüzüğe göre Konsey; Başkan ve Başkan Yardımcısı'na, yönetim organı olarak Rus Anayasa Hukukçuluğuna özgü olan Presidyum'a, Siyasi Parti ve Fraksiyonlar yasak olduğu için bunların dışındaki birliklere; daimi komite ve komisyonlar, geçici veya süreli komisyonlar ile uzmanlık komisyonlarına, sekreteryaya ve idari yapıya sahiptir²⁶⁶.

²⁶² HENDERSON,(2011),S.170.

²⁶³ "Rolling membersip", "fixed" olmayan yani her üyenin üyelik döneminin başlangıç bitiş tarihlerinin o üyeye özgü belirlendiği üyeliktir.Bkz: HENDERSON,(2011),S.172.

²⁶⁴ HENDERSON,(S.172.; MENŞOV,V.L. 2011,S.145-147..

²⁶⁵ HENDERSON,(2011),S.172.

²⁶⁶ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.53-54.

İngiltere, İtalya, İspanya, Polonya ve Fransa'daki benzerlerinden farklı olarak İç tüzüğün 3. Maddesi uyarınca Konsey'de siyasi birlik ve parti kurmak yasaktır²⁶⁷. Bireysel üyeler siyasi parti üyesi olmaktan men edilmemiştir. Ancak kendilerinden parti gündemlerini meclise taşımamaları beklenir. Buna karşın siyasi partiler yoluyla Konsey'de temsil yasak olması bunların oluşmalarını engellememiştir. 12 Mart 2001'de Başkan MIRONOV'un önerisi ile kendisine "Federasyon" diyen bir "grup" Başkan PUTİN'i desteklemek amacıyla kurulmuştur. Yine de parti siyaseti Federasyon Konseyi'nde, Duma'dakine kıyasla hayli azaltılmıştır. Bunun sebebi yalnızca fraksiyon/hiziplere karşı olan düzenleme değil, yakın zamana kadar birçok Rus siyasi partisinin Moskova ve Duma seçimleri dışında çok az nüfuzu olmasıdır. Yerel seçimlerdeki rekabet siyasi partilerden ziyade yerel şahsiyetler üzerinden yapılmaktadır²⁶⁸.

Konsey Başkanı, Konsey'in işleyişini organize etmek, görevleri dağıtmak ve oturumlara başkanlık etmek ile görevlidir²⁶⁹.

Federasyon Konseyi'nde muhtelif sayı ve isim altında komite ve komisyon bulunmaktadır. Komite ve komisyonlar daimi veya geçici olabilir, geçici komite ve komisyonlar ad hoc'tur. Yani belirli bir olay ve/veya meselenin vuzuha kavuşturulması maksadı ile kurulmuşlardır²⁷⁰. Zaman zaman parlamentonun her iki kanadından katılımı da komite veya komisyon kurulabilmektedir. Araştırma komitesi bu anlamda alt ve üst kanadın katılımı ile kurulabilen komite ve komisyonlara bir örnektir. Yine kanun teklifleri kapsamında kurulan geçici süreli uzlaşma komisyonları da örnek olarak ifade edilebilecektir. Ancak uzlaştırma komisyonları yürütme ve yasama arasında dahası yürütmenin bir kanadı ile yasamanın bir kanadı arasında da kurulabilmektedir²⁷¹.

Konseyin bir de idari daireleri ve idari işleri yapan bir bölümü bulunmaktadır²⁷².

3.4-)Çalışma Düzeni ve Oturumları

²⁶⁷ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.59.

²⁶⁸ HENDERSON,(2011),S.173.

²⁶⁹ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.54.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²⁷⁰ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.62.

²⁷¹ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.66-67.

²⁷² ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.67.

Federasyon Konseyi'nin çalışma düzenin Konsey İç Tüzüğü ile belirlenmektedir.

Konsey sürekli açık ve faal olan bir yapı değildir. Konseyin çalışma sezonları vardır. Bunlar olağan ve olağanüstü durumlara özgü olarak ikiye ayrılır. Anayasa'nın 99. Maddesinin 1. Fıkrası uyarınca Federal Meclis daimi çalışan bir organdır. Ancak Anayasa'da daimi çalışmanın usul ve esasları ifade edilmediği gibi bunun nasıl anlaşılması gerektiği de tafsilatlı olarak ifade edilmemiştir. Esasen bu ifade Sovyet dönemi uygulamalarına tepki olarak Anayasa'da yer almıştır. Zira Sovyet döneminde parlamento yılda iki defa üç veya dört günlüğüne toplanıp daha sonra toplanmadığı ve faaliyet yürütmediği için yeni Anayasa'nın yapımı sırasında Federal Meclis'in Sovyet dönemindeki benzeri gibi hareket etmeyeceği ifade edilmek istenmiştir²⁷³.

Federasyon Konseyi dört haftada bir toplanmakta olup valilerin katılımlarının düşük kaldığı dönemlerde toplantı yeter sayısına ulaşmanın sorun teşkil ettiği dönemler olabilmıştır²⁷⁴. Bazı noktalarda bu toplantı yeter sayısına ulaşamama sorunu önem arz edebilmektedir. Diğer yandan toplantı yeter sayısına ulaşılsa dahi karar yeter sayısına ulaşmak her zaman kolay olmamaktadır. Özellikle Federe Anayasalar ile ilgili değişikliklerde bu durumla karşılaşılabilir. Zira Konsey'in bahse konu değişiklikleri yapabilmesi için üyelerinin 3/4'ünün onayı gerekmektedir. Bu mesele posta vasıtası ile oy kullanma yolu ile belirli bir çözüme kavuşturulmuştur. 1996'da "hukuk sistemi ile ilgili anayasal düzenlemenin" geçmesi için bu yola başvurulması gerekmiştir. Federasyon Konseyi'nde Duma'da olduğu gibi oturumlarda eksik olan üyelere yönelik bir vekil oy sistemi olmadığı için toplantı yeter sayısına ulaşılması yönünde başkaca üyenin oturumda hazır bulunması dışında başkaca bir yol bulunmamaktadır.²⁷⁵

Federasyon Konseyi'nde oturum yapabilmek için gereken yeter sayı en az Konsey'in üye tam sayısının yarısından bir fazladır²⁷⁶.

Kural olarak Anayasa'nın 100. Maddesi uyarınca Federal Meclisin her iki kanadı oturumlarını ayrı ayrı yapar. Ancak İngiltere, Avustralya, Kanada, Romanya'dakine benzer

²⁷³ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.69-70.

²⁷⁴ HENDERSON,(2011),S.167.

²⁷⁵ HENDERSON,(2011),S.167.

²⁷⁶ ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.72.

biçimde bazı istisnai durumlarda her iki kanadın katılımı ile ortak oturum yapılması da mümkündür. Devlet Başkanı'nın yıllık konuşmasını dinlemek için veya belirli özel durumlar kapsamında ki oturumlar için birlikte oturum gerçekleştirebilirler²⁷⁷.

Konsey, Başkan'ını ve Başkan Yardımcısı'nı kendisi seçer ve Presidyum'unu (yürütme organını) kendisi oluşturur²⁷⁸.

3.5-)Federasyon Konseyi ve Yasama Süreci

3.5.1-)Kanun Tekliflerinin Görüşülmesi ve Veto

Duma tarafından Konsey'e gelen kanun teklifi 3 kez okunur. Birincisinde okunur, ikincisinde tartışılır, üçüncüsünde ise oylanır. Eğer metin üzerinde Konsey'in herhangi bir ihtilafı yok ise aynı gün içerisinde bu üç aşamada yapılabilir²⁷⁹.

Rusya'da her yıl çok sayıda kanun teklifi yarım yıldan az olmamak üzere ilk görüşmeyi beklemekte birçoğu ise yasama yılı bitmesine rağmen hiç görüşülememektedir. Alt kanatta bir teklifin görüşülmesi için kural olarak herhangi bir süre yoktur, Duma kendisi hangi teklifin ne zaman görüşüleceğine karar verir. Fakat Konsey aynı rahatlıkta değildir. Duma tarafından kabul edilen kanun teklifi hakkında karar almak için 14 günlük süre ile sınırlandırılmıştır. Anayasa koyucu; Konseyi, Duma'dan gelen kanun tekliflerini 14 gün içerisinde inceleme konusunda baskı altına almak için "Konsey tarafından 14 içinde görüşülmeyen kanun teklifleri Konsey tarafından kabul edilmiş sayılır" hükmünü eklemiştir²⁸⁰. Duma'nın kanun teklifi Federasyon Konseyi tarafından onaylanır veya hiç incelenmez ise imzalanmak üzere Başkan'a gönderilir. Bu noktada Başkan 14 gün içerisinde kanunu onaylar veya veto ederek parlamentoya geri gönderir²⁸¹.

²⁷⁷ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.72-73.; MENŞOV,(2011),S.145-147.; VARLEN,(2015), S.43.

²⁷⁸ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.106.

²⁷⁹ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.89.

²⁸⁰ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.81.

²⁸¹KRAŞENİNİKOV,P.,(2009). **Zakonotvorçeskiy Protsess**. Moskva: Statut ,S.40.

Federasyon Konseyi, kanun teklifini görüşerek kabul edebilir veya hiç görüşmez ve 14 günlük sürenin sonunda teklif kabul edilmiş sayılır. Bir diğer durum ise Konsey kanun teklifini Duma'ya iade eder. Bu duruma Rus literatüründe üst kanadın vetosu da denilmektedir. Veto edilen veya iade edilen kanunun Duma'da tekrar görüşülebilmesi için - daha önce ifade ettiğimiz üzere- parlamentonun her iki kanadında müteşekkil bir uzlaşma komisyonu kurularak kanun teklifi ile ilgili müzakereler yapılmalıdır. Ancak uzlaşma komisyonu tarafından incelenen kanun teklifleri tekrar Duma tarafından oturuma konu edilerek görüşülebilir²⁸². Bu noktada Duma'nın kanun teklifini kabul edebilmesi için gereken karar yeter sayısı 2/3'tür. Görüldüğü üzere Konsey'in vetosu güçleştirici nitelikte olup mutlak değildir. Duma bu noktadan sonra kanun teklifini Konsey'e görüşülmesi için sunmak zorunda değildir.

Federasyon Konseyi'nin Duma'nın kabul ettiği kanun metinlerini veto etmesi oldukça az rastlanan bir durumdur. 1999-2007 yılları arasında Konsey sadece yedi kanun metnini veto etmiştir. Bunlardan bir kısmı Duma tarafından aşılabilmıştır²⁸³. Jane HENDERSON'a göre ikinci bir meclis olarak Federasyon Konseyi yasamanın ana denetleyicisi fonksiyonunda etkisini belirli ölçülerde yitirmiştir. Mevcut koşullar altında Konsey üyeleri, diğer yasa tasarılarına muhalefet ederek değil bireysel uzlaşma ve müzakere yoluyla bahse konu tasarıların kaderine tesir etmeye meyletmektedir²⁸⁴.

3.5.2-)Duma'ya Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi

Anayasa'nın 104. Maddesi 1. Fıkrası uyarınca Federasyon Konseyi ve Konsey üyeleri görüşülmesi için Duma'ya kanun tasarısı sunmaya yetkilidir. Bir Konsey üyesi tek başına Duma'ya kanun tasarısı sunabilmektedir. Genel itibarıyla bir üye tarafından sunulan tasarılar federe unsurların taleplerine ilişkin olup ilgili üyenin bağlı bulunduğu federe unsurun menfaatlerini gözetmek adına yaptığı bir hareket olarak yorumlanmaktadır²⁸⁵.

1999-2004 yılları arasında Federasyon Konseyi tarafından 27 kanun teklifi Duma'ya sunulmuş olup Duma bunlardan yalnızca üçünü görüşmüş, bunlardan da yalnızca bir tanesi

²⁸² ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015),S.81.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

²⁸³ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015), S.97.; MENŞOV,(2011),S.145-147.

²⁸⁴ HENDERSON,(2011),S.172.

²⁸⁵ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015), S.S.89.; EBZEEV,(2011),S.314-315;

kanunlaşmıştır. 2004-2006 yılları arasında ise Konsey tarafından sunulan 16 kanun teklifinden yalnızca altı tanesi kanunlaşabilmiştir²⁸⁶.

Bazı konulara ilişkin kanun tasarıları ancak Anayasa'da öngörülen birtakım organlar tarafından Duma'ya sunulabilir. Buna en önemli örnek Bütçe Kanunu'dur. Bütçe kanununa ilişkin tasarı ancak Hükümet tarafından Duma'ya sunulabilir.

4-)Parlamento Komite ve Komisyonları

4.1-)Uzlaşma Komsiyonu

Uzlaşma Komisyonu için kamaralardan birinin teklifi diğerinin onayı gerekmektedir²⁸⁷. Uzlaşma komisyonunun işleyebilmesi için her iki kanadında uzlaşma için rıza göstermesi ve belirli noktalarda geri adım atabiliyor olması gerekmektedir²⁸⁸.

Uzlaşma komisyonu parlamentonun iki kanadından gelen eşit sayıda üyeden oluşmaktadır.

Federal Meclis'in kanatların herhangi birisi tek başına kanun çıkaramaz. Her iki kanadın uzlaşısı olmayan metinlerin kanunlaşmasına imkan yoktur. Bunun için uzlaşma komisyonları çok önemlidir. Her iki kanadın birbiri ile diyalog ve müzakeresi bu komisyonlar vesilesi ile olur. ABD, İtalya ve Kolombiya'da olduğu gibi uzlaşma komisyonunda da mutabakat ortaya çıkmaz ise ihtilaf konusu olan metnin kanunlaşma imkanı kalmaz²⁸⁹.

²⁸⁶ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015), S.92.

²⁸⁷ ASKER,(2015),S.215. ;ŞAHRAY,(2013),S.103. ;MURİÇEV,(2011),S.133.

²⁸⁸ MURİÇEV,(2011),S.134.

²⁸⁹ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.82.; Diğer ülke örneklerinde farklı uygulamalar da vardır. Paraguay'da her iki ülke de birbirinin kanun teklifini veto edebilmektedir. Ya da Almanya'da Hükümet'in kanun tasarısı alt kanat tarafından kabul edilmez ise Hükümet tasarımı üst kanat olan Bundersat'a taşır. Bu durumda Hükümet'in kanun tasarısı üst kanat tarafından kabul edilebilir ve bunun için alt kanadın onayına ihtiyaç yoktur. Şili'de de benzer bir düzenleme bulunmakta olup Hükümet'in tasarısı alt kanatta kabul edilmez ise Hükümet uzlaştırma komisyonu talep edebilir. Uzlaştırma komisyonu parlamentonun her iki kanadının katılımı ile kurulur. Eğer bu komisyonda alt kanat uzlaşmaya yanaşmaz ise üst kanat kanun tasarısı hakkında görüşme yaparak üye tam sayısının 2/3'ünün kabulü ile metni kanunlaştırmaya yetkili kılınmıştır.

Anayasa, “uzlaştırma prosedürlerini” Federal Meclis’in iki kanadı açısından öngörmüş olsa da uygulamada Federal Meclis ve Başkan arasında işletilmektedir²⁹⁰. 1996 yılında Federal Ceza Kanunu’nda yapılacak değişikliklere ilişkin olarak parlamento ve Başkan’ın aynı noktada buluşamaması üzerine mesele uzlaşma komisyonunda çözüme kavuşturulmuştur. Dahası aynı sene bütçe kanununun geçirilmesi sırasında da ortaya çıkan ihtilaflar uzlaşma komisyonunda çözüme kavuşturulmuştur²⁹¹.

Başkan’ın değişik teklifleri incelenmek üzere Duma’da Özel Komisyon kurulur. Bu komisyon esasen bir uzlaşma komisyonudur. Başkan’ın teklifleri üzerinde uzlaşmanın mümkün olup olmadığını inceler. Komisyon çalışmasını tamamlayınca bir rapor hazırlar ve bu rapor Duma’ Genel Kuruluna sunulur. Duma Genel Kurulu’nda yapılacak oylama neticesinde Duma milletvekillerini salt çoğunluğu oranında bir oy alabilen kanun tasarısı Duma’dan geçebilmektedir. Duma tarafından değiştirilerek kabul edilen veya ısrar edilen kanun metni oylamayı takip eden 5 gün içerisinde Federasyon Konseyi’ne gönderilmelidir. Federasyon Konseyi dilerse gelen metni hiçbir incelemeye tabii tutmadan doğrudan oylayabilir veya incelenmek üzere ilgili komite veya komisyona gönderilebilir²⁹².

4.2-) Daimi Komisyonlar

Daimi komite ve komisyon Federal Meclis’in kanun yapma faaliyetleri açısından ve parlamento dışı ilişkiler açısından hayati öneme sahiptir. Bunlar aracılığı ile kanunlaştırma faaliyetlerinde ve dış ilişkiler konusunda gelişme kaydetmek mümkündür²⁹³.

Duma’da hali hazırda 26 adet Duma Komitesi ve 5 adet Komisyonu bulunmaktadır.²⁹⁴ Çoğu yetki alanında olduğu gibi en ciddi işler komitelerde gerçekleşir. Savunma, güvenlik, dış ilişkiler, sağlık ve eğitim komiteleri gibi bazıları görev alanı konusunda Bakanlıklar ile paralel iken “anayasal düzenlemeler ve Devlet inşası”, “Medeni, ceza, arbitraj ve usule ilişkin yasama faaliyetleri” gibi komiteler ise açık şekilde belirli yasama alanlarıyla ilgilenmektedir. Kuzey ve Uzak Doğu Problemleri Komitesi ve Gazi

²⁹⁰ KUTAFİN,(2014),S.467.

²⁹¹ POPOV,MİGRAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.144.

²⁹² KUTAFİN,(2014),S.459.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

²⁹³ ŞAHRAY,(2013),S.103.

²⁹⁴ Duma İç Yapısı “Komiteti i komissii Gosudarstvennoy Dumi” başlığı altında bkz.: (<http://www.duma.gov.ru/structure/committees/html>) (02/12/2017).

İşleri Komitesi gibi diğer bazıları ise belirli bölgesel çıkarlarla ilgilenmektedir. Komitelerin 12 ile 35 arası üyesi bulunmaktadır. Bu üyeliklerin dağılımı, Duma'da bulunan partilerin milletvekili sayılarına orantılı olarak gerçekleşmektedir. Duma Başkanı hariç her milletvekilinin bir komite veya komisyonda görev alması zorunludur²⁹⁵.

Komite başkanları, başkan yardımcıları ve komite üyeleri partiler tarafından önerilir. Duma'nın basit çoğunluk oyu ile öneriler kabul edilir. Diğer yandan hedefleri olan bir siyasetçi için stratejik bir komitede üyelik oldukça önem arz etmektedir. Özellikle komite başkanı olmak durumunda ciddi bir medya profili oluşturma şansı elde edebilmektedir.

Komisyon sayısı komite sayısına göre az sayıda olup bunlar; Bütçe Komisyonu, Milletvekili Etik Komisyonu, Milletvekillerinin Güvenirliğinin Kontrolü Komisyonu, Askeri-Endüstriyel Gelişimleri Destekleme Komisyonu; Milli Güvenlik, Milli Savunma ve Kolluk faaliyetlerinde Bütçe'nin Kullanılışını Değerlendirme Komisyonu olarak belirtilmektedir.

Komite ve komisyonlar parlamentonun en faal unsurlarıdır²⁹⁶.

B-) Federasyon Meclisinin Yasama Faaliyeti

Federal Meclis; Rusya Federasyonu Anayasası'nın 71.madesine göre, bir bütün olarak Federasyonun yetki alanına ya da 72. Maddeye göre Federasyon ve Federasyon unsurları ile ortak yetki alanına giren meselelerle ilgili kanun yapma yetkisine sahiptir²⁹⁷.

Bu tür kanunlar aşağıda belirtileceği şekliyle; Anayasa değişikliğinden ya da Federal Anayasa'dan ya da federal kanunlardan oluşur. Anayasa'nın 15. Maddesinin 1. Fıkrası kanunların Anayasaya uygunluğunu temin etmek amacıyla "Hiçbir kanun Anayasa'yı ihlal edemez." hükmünü ihtiva etmektedir. Diğer yandan 16. Madde'nin 4. Fıkrasına göre herhangi bir kanun ve/veya Anayasa hükmü ile Rusya'nın taraf olduğu bir anlaşma maddesi çeliştiği takdirde anlaşma maddesinin öncelik kazanacağı öngörülmüştür.

²⁹⁵ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100; HENDERSON,(2011),S.178.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

²⁹⁶ MURİÇEV,(2011),S.95.

²⁹⁷ EBZEEV,(2011), S.115.

1-)Anayasa Değişiklikleri

Anayasa değişiklikleri için öngörülen özgün kurallara ve özellikle Federal Meclis tarafından değiştirilemeyen ve değiştirilmesi için özel bir Anayasa Kongresi toplanması gereken üç değiştirilemez Anayasa bölümüne dikkat çekilmiştir.

Değiştirilemez olan bölümler bile karmaşık bir süreç ile değiştirilebilir. Bu katı gerekliliklere tek istisna 65. Maddede öngörüldüğü gibi Federasyon Unsurlarından birinin isminin değiştirilmesi işlemidir. Eğer 2001 Federal Anayasası'na göre gönüllü birleşme yaşandıysa bu değişiklik basit bir federal yasa ile veya bunun yokluğunda bir Başkanlık kararıyla kayda geçirilebilir.

2-)Federal Anayasal Kanunlar

Anayasa'da Federal Anayasal Kanunlar (FAK) ile düzenlenecek alanlar belirlenmiştir. Bunlar, Hak ve hürriyetleri sınırlayacak bir "olağanüstü bir halin", ya da bir askeri durumun (sıkıyönetim) şartları; Rusya Federasyonu'na kabul olma ve Federasyon'un bir Unsuru haline gelme veya var olan bir Unsurun statüsünün değişmesi; devletin bayrağının tarifi ve kullanımı; ordu ve milli marş, referandum süreci; Ombudsmanlık; Hükümet; yargı sistemi; Anayasa Mahkemesi; Yüksek Mahkeme; Yüksek Arbitraj Mahkemesi; diğer federal mahkemeler ve bir Anayasa Meclisi'nin toplanması için gerekli süreç olarak özetlenebilir²⁹⁸. Kısacası federal anayasal kanunlar, kuruluş kanunlarıdır²⁹⁹. Kanun koyucu bunların Anayasa hükümleri olarak tesis edilmelerini arzu etmemiştir. Ancak kanun gibi kolay bir şekilde tesis edilmelerini ve değiştirilmelerini de istememiştir. Zira Anayasa hükümleri bir kanun kadar kapsamlı ve geniş olamayacaktır. Dolayısı ile devletin temelini oluşturan konulara ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını gösteren kanunların federal kanunlardan daha zor usuller ile yapılıp değiştirilmesi yönünde bir irade ortaya çıkmıştır.

²⁹⁸ Anayasanın 56, 65(2), 66(5), 70, 84, 87(3), 88, 103(1-e), 114(2), 118(3), 128 ve 135. Maddeleri bu hususları içerir.

²⁹⁹ MENŞOV,(2011),S.154-157.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

Federal anayasal kanunların kabulü için 2/3 oranında nitelikli çoğunluk gerekmektedir³⁰⁰. Bu kapsamda Duma üye tam sayısının üçte ikisi ve Federasyon Konseyi'nin üye tam sayısının dörtte üçünün onayı ise nitelikli çoğunluğu teşkil etmektedir³⁰¹. Devlet Başkanı'nın veto yetkisi bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında Parlamento'nun elinde ki en önemli silah federal anayasal kanunlardır³⁰².

YELTSİN Devlet Başkanı iken, büyük oranda muhalif bir Duma ile Haziran 1994'te Anayasa Mahkemesi, Nisan 1995'te Yüksek Arbitraj Mahkemesi ve Ekim'de referandum süreci, Aralık 1996'da yargı sistemi için,³⁰³ 1997'de Ombudsmanlık ve Aralık'ta Hükümet ve Haziran 1999'da Askeri Mahkemeler ile ilgili federal anayasal kanunlar çıkartılmıştır³⁰⁴. Dolayısıyla Anayasa'nın kabulünden sonraki yaklaşık üç yıl içinde yargı sistemi için düzenlemeler hazırlanmış, ancak Yüksek Mahkeme ile ilgili federal anayasal kanunlar çıkartılamamıştır.

Aralık 2000'de Başkan PUTİN döneminde Devlet ordusu, bayrağı ve milli marşı ile ilgili federal anayasal kanunlar kabul edilmiştir.³⁰⁵ Dahası "olağanüstü hali" ve "askeri durumu" tanımlayan kanunlar sırasıyla Mayıs 2001 ve Ocak 2002'de kabul edilmiştir. Aralık 2001'de Rusya Federasyonu'na Kabul ve Federasyon İçerisinde Yeni Bir Federal Unsurun Oluşturulması ile İlgili Federal Anayasal Kanun geçmiştir.

3-) Federal Kanunlar

Federal kanun, Federasyonun yetki alanına giren ana alanları kapsayacak şekilde geçer. Bunlar Rusya'nın ana hukuk dallarını içerir ki bunlar kanunlaşmıştır: Medeni Hukuk; Medeni Usul Hukuku; Ceza Usul Hukuku; Ceza Hukuku; Emniyet; İdari İhlaller; İş Hukuku; Aile Hukuku; Gümrük; Hava Hukuku; Yurt İçi Suda Taşımacılık; Deniz Ticareti; Toprak; Konut ve bütçe kanunları³⁰⁶. Bahse konu federal kanunlar, diğer federal kanunlar ile aynı

³⁰⁰ MURİÇEV,(2011),S.60.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

³⁰¹ KOZLOVA,E.İ.,KUTAFİN,O.E.,(2015). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi**. Moskova: Prospekt,S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.60.

³⁰² ŞAHRAY,(2013),S.34.

³⁰³ HENDERSON,(2011),S.174.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

³⁰⁴ KOZLOVA, KUTAFİN,(2015),S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.60.

³⁰⁵ KOZLOVA,E.İ./KUTAFİN,O.E., (2015), S.444-458.; İSAEV,BARANOV, (2013),S.73-76.

³⁰⁶ HENDERSON,(2011),S.176.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

süreç kullanılarak kanunlaşır ve kanunlar hiyerarşisinde özel bir konuma sahip değildir. Ancak genel olarak diğer kanunların bu kanunlara uygun olması beklenir. Zira Türk Hukuku'nda var olan “genel kanun-özel kanun” prensibine burada da rastlanmaktadır.

Federal ve federe unsurların ortak yetki alanına giren bazı hukuk dallarında “Temel Prensipleri” tanımlayan kanunlar federal seviyede kanunlaşır ve federe yasaların da bunu uygun olması gerekir³⁰⁷.

Anayasa'da başkaca bir usul öngörülmemiş ise kanunlar, Duma üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilir. Federasyon Konseyi'nin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile de Başkan'a imzaya gider³⁰⁸.

Federasyon Konseyi'nde görüşülmeyen kanunlar Federasyon Konseyi'nce onaylanmış sayılmaktadır. Anayasa'nın 106. Maddesi uyarınca Duma tarafından kabul edilen bütçe kanunu, vergi ve resimlere ilişkin kanunlar, milletlerarası antlaşmaların onaylanması ve iptaline ilişkin kanunlar, harp ve sulh kararlarına ilişkin olarak Federasyon Konseyi'nde görüşülme yapılması zorunludur.

23 Mart 1995 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına göre yukarıda belirtilen kanunların Federasyon Konseyi'nde görüşülmesine ilişkin herhangi bir süre öngörülmemiştir. Dolayısı ile Anayasa'nın 106. Maddesinde ifade edildiği üzere 14 gün içerisinde Federasyon Konseyi'nde görüşülerek karar alınmayan kanunların Federasyon Konseyi tarafından onaylanmış sayılmasına dair hüküm burada geçerli değildir. Bu süre geçse dahi bahse konu kanunlar görüşülmeden onaylanmış veya reddedilmiş sayılmazlar³⁰⁹.

4-) Yasama Faaliyetinin İcrası

Federal kanunların ve federal anayasal kanunların Federal Meclis'te geçmesi işleminin ana hatları Anayasa'da belirlenmiştir; Duma ve Federasyon Konseyi İç Tüzüklerinde oldukça detaylandırılmıştır³¹⁰. Tüm federal kanunlar Duma'ya bir kanun tasarısı olarak

³⁰⁷ BUTLER,(2009),S,813.

³⁰⁸ ASKER,(2015),S.215.

³⁰⁹ KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.;ASKER,(2015),S.215.; ŞAHRAY,(2013),S.98-100

³¹⁰NESTERENKO,İ.A.,(2014). **Pravotvorçestvo V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva-Unity,S.53; BUTLER,(2009),S.280;

sunulur. Rusya’da yasama teşebbüsü hakkı oldukça geniştir³¹¹. Böylelikle yasa yapım sürecine Duma dışında pek çok unsurda doğrudan katılabilmektedir. Rus Anayasa Hukuku’nda yasa yapım süreci sadece parlamentonun tekelinde olarak görülmemektedir. Muhakkak suretle parlamento bir temsil ve kanun yapma merciidir. Ancak kuvvetler ayrılığı nazariyesi ile ihtilafa düşmemek kaydıyla yasama dışındaki kuvvetlerin de yasama teşebbüsünde bulunmasının kanun yapımına olumlu katkıda bulunacağı düşünülmektedir³¹². Kanun yapımına geniş bir katılım fikrinin arka planında SSCB dönemi ve Sovyet Anayasa hukuku anlayışının önemli bir etkisi olduğu da açıktır. Zira bu dönemde kanun yapmak hattı zatında parlamentonun görevi olmakla birlikte işlevsel bir parlamento olmadığı için pek çok kurum kanun yapımına soyunmakta idi. Yeni anayasal düzende yasama teşebbüsü yetkisi verilen kurumların tamamı Sovyet döneminde de Yüksek Sovyet’e yasama teşebbüsünde bulunmaya yetkili olan kurumların aynısı veya izdüşümüdür.

Anayasa’nın 104. Maddesinin 1. Fıkrası yasama kanun teklif ve tasarısı sunabilecek olan kişi ve kurumları tahdidi olarak sıralamıştır. Buna göre Bu hak sadece Devlet Başkanı’na değil aynı zamanda Federasyon Konseyi üyelerine, Duma milletvekillerine, Hükümete ve federe unsurların temsil/yasama organlarına, kendi yetki alanlarına ve konuları ile sınırlı olmak kaydı ile Federal Anayasa Mahkemesi’ne, Federal Yüksek Mahkeme’ye ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi ‘ne tanınmıştır. Bu noktada Duma’da bulunan milletvekilleri tek başlarına bu yetkiyi kullanabilecekleri gibi gruplar veya fraksiyonlar ile birlikte kolektif olarak da kanun teklifi sunabilmektedirler.³¹³

2004-2007 yılları arasında toplam 4788 kanun teklifi verilmiş olup bunlardan 2002 tanesi Duma vekilleri tarafından sunulan kanun teklifleri iken geri kalanları yasama teşebbüsüne sahip olan diğer kurum ve kişiler tarafından yapılmıştır. Bu dönem arasında imzalanarak yürürlüğe giren 1076 kanundan; 135 tanesi Başkan tarafından, 383 tanesi Hükümet tarafından, 708 tanesi Duma vekilleri tarafından, 6 tanesi Federasyon Konseyi tarafından, 50 tanesi Federasyon Konseyi üyeleri tarafından, 12 tanesi Federal Yüksek Mahkeme tarafından, 2 tanesi Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi tarafından geri kalan 142 tanesi ise federe unsur temsil ve yasama organları tarafından Duma’ya sunulan kanun

³¹¹ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100.;HENDERSON,(2011),S.177.

³¹² NESTERENKO,(2014),S.53-54.

³¹³ NESTERENKO,(2014),S.60.

teklifleridir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi hiçbir konuda Duma'ya kanun teklifi sunmamıştır³¹⁴.

104. Maddeni 2. Fıkrasının açık hükmüne göre kanun teklif ve tasarıları ancak Duma'ya sunulabilir ve 105. Maddeye göre de bunlar hakkında ancak Duma karar verebilir.

Anayasa'nın 104. Maddesinin 3. Fıkrasına göre vergilere ilişkin, devlet borçlanması yapılmasına ve devletin mali yükümlülüklerinin değiştirilmesine ilişkin kanun tasarıları ve federal bütçeden karşılanan harcamalara ilişkin kanun tasarıları ile bunlarda değişiklik yapma mahiyeti taşıyacak olan tasarı ve teklifler ile ilgili olarak Hükümet'in görüşü alınmak suretiyle yasama teşebbüsü gerçekleştirilebilmektedir. Hükümet'in bahse konu hususlara ilişkin Duma'ya görüş sunması için bir aylık süresi bulunmaktadır. Diğer yandan yasama teşebbüsü olarak sunulan metin ile birlikte bir açıklama bildirisi, tasarıdan veya tekliften etkilenecek kanunların listesi, eğer kanun bir harcama öngörüyorsa bir finansal-ekonomik doğrulama ve eğer kanun federal bütçeyi etkileyecekse Hükümet'ten bir görüş sunulması gerekmektedir. Açıklama bildirisi temel olarak teklifin esas gayesini ve hedefini açıklamalı; sosyal, siyasal, hukuki, iktisadi anlamda nasıl bir değişim yaratacağı izah edilmelidir³¹⁵.

Tasarı veya tekliften etkilenecek kanunların listelenmesi önemli görülmektedir. Burada esas amaç belirli bir kanun sistematigi içerisinde dahil edilmesi durumunda birbiri ile çelişen mevzuat hükümleri bulunmasını engellemektir. Bunun yanında yeni kanun ile nasıl bir etkinin yaratılacağı da ifade edilmelidir. Bir kanun teklif veya tasarısı üç farklı etki yaratabilmektedir. Bunlar ilki daha önce herhangi bir federal kanun ile düzenlenmemiş konu da yeni bir kanun ortaya çıkarmaktır. İkincisi var olan ve yürürlükte olan bir kanunda yer alan hükümlerin değiştirilmesi, revize edilmesidir. Üçüncüsü ise var olan bir kanuna ekleme yapılmasıdır³¹⁶.

Tasarı bahse konu ekler ile birlikte Duma Başkanı'na gönderilir, o da resmi olarak kayıt edilmesi ve gerekliliklerin yerine getirildiğinin teyit edilmesi için tasarıyı "profil komitesine" gönderir. Bunun ardından Duma Konseyi her tasarıyı uygun bir Duma komitesine dağıtır, tasarıyı Duma'nın çalışma taslağı planına dahil eder ve ilgili devlet

³¹⁴ NESTERENKO,(2014),S.67.

³¹⁵ NESTERENKO,(2014),S.59-59.

³¹⁶ NESTERENKO,(2014),S.60.

kurumlarına görüşlerini almak için ilgililerine iletir. İÇtüzük bu kurumları Duma komiteleri ve komisyonları ve tarafları, Devlet Başkanı, Federasyon Konseyi, Hükümet, Kamu Odası ve yetki alanlarına dair konularda Yüksek Mahkemeler olarak belirlemiştir³¹⁷.

Belirli bir komite bir kanun tasarısını görüşürken devlet kurumlarına ve diğer kuruluşlara danışabilir ve akademik uzmanların bilimsel değerlendirmesini alabilir. Duma'nın kendi Kanuni İdaresi, bir kanun tasarısının mevcut kanunlar ile uyumunu, tasarının iç tutarlılığını ve benzeri özelliklerini değerlendirebilir. Komite bazen vekillerden, tasarımı sunan kuruluşun temsilcilerinden, uzmanlardan ve diğer ilgili kimselerden oluşan ve tartışmaya uzman bilgisi kazandırabilecek bir çalışma grubu oluşturabilir³¹⁸.

Bir kanun tasarı ve teklifi ilgili komitenin değerlendirmelerinin ardından Duma Genel Kurul'una sunulabilmektedir. Tasarıyı sunan kuruluşun temsilcisi de Genel Kurul'da bulunmalıdır. Tasarının Genel Kurul'da ilk okunması sırasında tasarıya ilişkin genel fikir ve bununla beraber tasarının Anayasa'ya uygunluğu, ivediliği ve uygulama açısından önemi tartışılır³¹⁹. İlk okumanın ardından Duma, taslağı reddedebilir veya sürecin devam etmesine karar verebilir. Sürecin devam etmesine karar verilir ise diğer iki okuma da gerçekleştirilir. Taslağı ilişkin sürecin devam etmesi de iki şekilde olabilir; taslağı olduğu gibi kabul edebileceği gibi eklemeler veya değişiklikler yapabilmektedir³²⁰.

Kanun tasarısının ilk okunması esnasında Duma'nın başkaca birtakım yetkileri de bulunmaktadır. Eğer okunan kanun taslağına benzer ve/veya alternatif bir taslak daha var ise bu da mezkur taslak ile birlikte incelenir. Bunlardan hangisi ile ilgili olarak sürecin devam edeceğine dair oylama yapılır. İlk okuma esnasında ki karar yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur. Duma İÇtüzüğünün 119. Maddesinin 6. Fıkrasına göre Duma ilk okuma esnasında ele aldığı kanunu kamuoyuna sunarak ulusal müzakereye açabilmektedir.

Tasarı veya teklif Genel Kurul'da ilk okumayı geçerse, ilgili komiteye yasanın düzeltilmesi için iki haftalık bir başvuru dönemi başlar. Komite bunları Duma'ya orijinal ve düzeltilmiş tasarı ile beraber, kabul edilen ve reddedilen düzeltmelerle birlikte ikinci okuma

³¹⁷ŞAHRAY,(2013),S. 98-100;HENDERSON,(2011),S.178. ;NESTERENKO,(2014),S.69.

³¹⁸ HENDERSON,(2011),S.179.;MENŞOV,(2011),S.154-157.;NESTERENKO,(2014), S.69.

³¹⁹ NESTERENKO,(2014),S.70.

³²⁰ NESTERENKO,(2014),S.71.

için vermeden önce değerlendirir. Bunun ardından komite üzerinde anlaşılan kanun taslağında, Duma Kanuni İdaresi ile birlikte son düzeltmeleri yapar. Bu son taslak bir bütün olarak kabul edilmek veya reddedilmek üzere üçüncü bir okuma için Duma'ya sunulur. Federal bir kanunun kabulü için Duma milletvekili sayısının salt çoğunluğu, federal anayasal kanun veya bir Anayasa değişikliği için ise üçte iki çoğunluğu gerekmektedir. Federal Bütçe Kanunu için özel bazı incelemeler gerekmektedir ve daha detaylı denetlenmesi gerektiğinden dört okumadan geçmektedir.³²¹

Duma'da kabul edilen tasarı Federasyon Konseyi'ne gönderilir. Konsey'in Duma'ya benzer ve fakat kendine özgü 27 komitesi vardır. Bunlar hukuk ve mevzuatın belirli alanlarına göre gruplandırılmışlardır. Bunlardan ilgili olan komite kanun taslağını detaylı olarak inceler. Tüm taslakların Federasyon Konseyi tarafından incelenmesi zorunlu değildir. Zira süresi içerisinde Federasyon Konseyi'nde görüşülmeyen taslaklar Konsey tarafından kabul edilmiş sayılır³²².

Ancak Anayasa'nın 106. Maddesine göre bütçeyi, vergiyi, finans, para birimini, borç ve gümrük denetimini; uluslararası anlaşmaların kabulünü veya feshini; devletin sınırlarının durumunu ve güvenliğini; savaş ve barış durumunu ilgilendiren tüm tasarıların Federasyon Konseyi tarafından incelenmesi zorunludur. Bunlar dışında Federasyon Konseyi'nin herhangi bir tasarıyı inceleyip incelememesi Konsey'in iradesine bırakılmıştır. Anayasa'nın 105. Maddesinin 4.Fıkrasına göre Konsey'e gönderilen bir tasarı 15 gün içerisinde Konsey tarafından reddedilmez ise tasarı Konsey'de geçmiş sayılır³²³.

Federasyon Konseyi bir kanun taslağını onaylaması için gereken yeter sayısı federal bir kanun için üye tam sayısının salt çoğunluğu, federal anayasal bir kanun için ise üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğudur. Eğer taslak Konsey tarafından reddedilir, diğer bir deyişle veto edilir ise Duma'ya geri gönderilir³²⁴.

³²¹ BUTLER,(2009),S.357; ŞAHRAY,(2013),S. 98-100; NESTERENKO,(2014),S.72.

³²² NESTERENKO,(2014),S.56-72.

³²³ KOVYAKOV,E.,(2005). **Parlamentskiy Kontrol: Zarubejniy Opit i Rossiyskaya Praktika**. Moksova,S.68.; MENŞOV,(2011), S.154-157.; NESTERENKO,(2014),S.56-57.

³²⁴ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100; HENDERSON,(2011),S.180.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

Duma, Konsey tarafından reddedilen tasarıya ilişkin olarak iki seçenektan birisini seçebilir. Bunlardan ilki Konsey'in vetosuna uyarak kanun taslağını gündemden çıkarmak, diğer ise taslak üzerinde ısrar ederek Konseyin vetosunu aşmak. Konsey tarafından reddilerek Duma'ya gönderilen taslağa ilişkin olarak ısrar edilerek vetonun aşılabilmesi için mezkur taslağa ilişkin Duma üye tam sayısının üçte iki nitelikli çoğunluğunun müspet yönde oy kullanması gerekmektedir. Bu durumda Konsey'in geri göndermesi geçersiz kılınır, taslak tekrar Konsey'de görüşülmez ve imza için Devlet Başkanı'na gönderilir³²⁵.

Ayrıca her iki kamaradan da üyelerden oluşan bir uzlaşma komitesi de kurulabilir. Bu durumda Duma'da tartışılmaya devam edilebilecek bir uzlaşma tasarısı oluşturulmaya çalışılır. Bu uzlaşma komisyonları Federasyon Konseyi'nin, Duma'yı etkilemek için kullanabileceği önemli bir vasıta olarak değerlendirilebilir³²⁶.

Her iki kamarayı da geçerek kabul edilmiş bir federal kanun, beş gün içerisinde imza için Başkan'a gönderilmelidir. Bu kanuna ilişkin olarak Başkan on dört gün içerisinde ya kanunu onaylayıp yürürlüğe koyar ya da veto hakkını kullanır. Veto durumunda Federal Meclis'in her iki kamarası da üye tam sayılarının üçte iki çoğunluğu ile vetoyu geçersiz kılabilir. Bu durumda Devlet Başkanı yedi gün içerisinde yasayı imzalayıp yürürlüğe koymak zorundadır. Federal anayasal kanun ve Anayasa değişikliği söz konusu olduğunda Devlet Başkanı'nın veto hakkı yoktur³²⁷.

Anayasa'nın 15. Maddesinin 3. Fıkrasına göre yayınlanmayan kanunlar uygulanamaz. Bu hükmün Anayasa'ya koyulmasının amacı SSCB ilan etmektir. Zira daha önce ifade ettiğimiz üzere SSCB döneminde bir kanunun yürürlüğe girmesi için yayımlanması zorunluluğu olmadığı gibi kamuya yayımlanmayan birçok mevzuat bulunmakta idi.³²⁸ Kasım 1990'da SSCB Anayasal Denetleme Komitesi kişisel hak ve hürriyetleri etkileyen yayınlanmamış kanunların geçersiz olacağı yönünde fikir belirtince o zamana kadar gizli olan yasama faaliyetleri resmi gazete yayınlanmak durumunda

³²⁵ NESTERENKO,(2014),S.73.

³²⁶ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100; HENDERSON,(2011),S.180.; MENŞOV,(2011),S.154-157.; NESTERENKO, (2014),S.76-77.

³²⁷ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100; HENDERSON,(2011),S.181.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

³²⁸ BUTLER,(2009),S.57.

kalmıştır³²⁹. Anayasa'nın ilgili hükmü uyarınca “gerçek kişileri” etkilemeyen ancak kanuni hükmi varlıkları etkileyen Hükümet kararları gibi bazı düzenleyici işlemlerin uygulanabilmesi için yayınlanmalarına ihtiyaç olmadığı değerlendirilmektedir.³³⁰

C-) Federal Meclis'in Diğer Yetkileri

1-)Denetim

Parlamento denetimi ile ilgili ilk düzenlemelere 1906-1917 yılları arasındaki dönemde rastlıyoruz. Bu dönemde Çar'a bağlı ve Çar'a karşı sorumlu olan Devlet Duma'sı ve Devlet Konseyi'nin çok sınırlı da olsa denetim fonksiyonu olduğunu görmekteyiz. Denetim yetkisi; Bakanlar'a soru sormak ve bütçeye ilişkin yıllık çalışma yapmak ve kamu harcamalarının akıbetine ilişkin soru sormaktan ibarettir³³¹.

Sovyetler Birliği'nde ise 1978 RSFSC Anayasası'nda Yüksek Sovyet tarafından seçilen birtakım milletvekilleri tarafından oluşturulacak daimi komisyonların devlet organlarının işleyişini denetleyeceklerine dair müphem bir hüküm yer almıştır. Bütün devlet organları bahse konu daimi komisyonun taleplerini yerine getirerek komisyon tarafından istenen bilgi ve belgeleri vermekle yükümlü kılınmıştır. Ancak bu düzenlemeye rağmen daimi komisyonlar Komünist Parti'nin taleplerini yerine getirmekten ileri gidememiştir³³².

1993 Anayasası döneminde ise parlamento denetimi anlamındaki en önemli adım Devlet Duma'sının Hükümet Bağlamındaki Denetim Yetkileri Hakkındaki 30 Aralık 2008 tarihli ve 7 sayılı Federal Anayasal Kanun'dur. Bu Federal Anayasal Kanun ile Hükümet'in yıllık olarak faaliyetleri hakkında Duma'ya rapor sunması ve Duma'nın sorularını cevaplandırması hüküm altına alınmıştır³³³.

³²⁹ HENDERSON,(2011),S.181.

³³⁰ BUTLER,(2009),S.67.; HENDERSON,(2011),S.181.

³³¹ VOROBEV,V.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva:Unity, S.51.; VARLEN,(2015),S.16.

³³² VOROBEV,(2012),S.52.

³³³VOROBEV,(2012),S.52.;MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.112-113.;İSAEV,BARANOV,(2013),S.79-81.

Federasyon Anayasası'nın 94. Maddesi; Federal Meclisi, temsil ve yasamadan sorumlu kurum olarak tarif etmektedir. 2009 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişikliklerinin öncesinde, bütçe yönetimi ve soruşturma açma görevleri dışında³³⁴, Hükümet'i veya yürütmeyi³³⁵ denetlemekten açıkça bahseden bir Anayasa Maddesi olmadığı gibi, Federal Meclis'e diğer Hükümet organlarını denetleme; Anayasa'nın uygulanmasını temin etme konularında bir salahiyet tanınmamaktaydı.³³⁶ Buna karşın Federal Meclis'in dolaylı yollarla denetim görevini yerine getirebildiği ve fakat Devlet Başkanı'nın doğrudan himayesi altında olan Bakanlıklar ve Başkanlık İdaresi'nin her halükarda yetki sınırları dışında kaldığı ifade edilmektedir.³³⁷

Parlamento denetimi esas olarak; bütçe denetimi, parlamento soruşturması ve araştırması, soru ve Hükümet saati, gensoru, parlamento dinlemelerinden oluşmaktadır³³⁸.

Yürütmenin spesifik bir kolu olarak emniyet birimlerinin parlamento denetimi hakkında 7 Şubat 2011 tarihli ve 3 sayılı Polis Hakkındaki Federal Kanun'un 49. Maddesinde parlamentonun emniyet birimlerini denetimine ilişkin özel hükümler getirilmiştir. Polisin faaliyetlerinin denetimi esasen yürütme organı olarak Başkan ve Başbakan'a verilmiş ancak yasama organı olarak da Federasyon Konseyi'ne bu yetki tanınmıştır³³⁹.

Yasama organının, yürütme üzerinde etki yaratacağı çok fazla vasıtası bulunmamaktadır. Yasama organı açısından hayatiyeti tartışılmayacak olan kontrol ve denetim yetki ve mekanizmaları da oldukça sınırlıdır³⁴⁰. Denge ve kontrol sistemleri açısından Başkan'ın lehine bir dengesizlik mevcuttur. Başkan'ın faaliyetlerinin ciddi bir

³³⁴ ÇİRKİN, V., (2015). **Zakonodatelnaya Vlast**. Moskova: İzdatelstvo Norma, S.149; HENDERSON, (2011), S.181.

³³⁵ WHITEMORE, S., (2010). "Parliamentary Oversight in Putin's Neo-patrimonial State. Watchdogs or Show-dogs?". **Europe-Asia Studies**, Vol-62-6, S.99-1003

³³⁶ ÇİRKİN, (Zakonodatelnaya, 2015), S.149.

³³⁷ WHITEMORE, (2010), S.1004.; EBZEEV, (2014), S.219-221.

³³⁸ AVAKYAN, S., (2011). "Praktika Konstitutsionnih reform: nekotorie problemi". **Vestnik MGU, Seriya Pravo**, No:1, S.22.; VOROBEEV, (2012), S.53.; KOZLOVA, KUTAFİN (2015), S.444-458.; MURİÇEV, (2011), S.430.

³³⁹ VOROBEEV, (2012), S.53.

³⁴⁰ LAPATUHİNA, E., (2013). "Vzaimodeystvie Organov Predstavitelnoy Vlasti Pri Osuŝestvlenii Funktsii Kontrolya". **RGGU Vestnik**, No3-104, S.44-53; MURİÇEV, (2011), S.88-89.

denetime tabi olduğundan bahsedemeyiz. Suçlandırma ve Anayasa Mahkemesi'nin Başkan'ın düzenleyici işlemlerini denetlemesi ciddi bir kontrol mekanizmasının olduğu anlamına gelmemektedir³⁴¹. Rusya'da Parlamento denetiminin görünen ciddi bir fonksiyonu yoktur³⁴². Etkin bir parlamento için denetim mekanizmalarının geliştirilmesi de bir zaruret olarak gözükmemektedir³⁴³. Zira kuvvetler ayrılığı prensibinin sağlıklı işletilmesi ve temsili demokrasinin vücut bulması için parlamento kontrol ve denetimi olmazsa olmazdır³⁴⁴. Kuvvetler arasında dengenin sağlanması için gereken en önemli husus fonksiyonel bir parlamento denetimi rejimi kurmaktır³⁴⁵.

Bazı yazarlara göre Anayasa'nın mevcut şartlar altında parlamentoya yalnızca temsil görevi yüklemiş olup yürütmeyi denetleme görevini ise gerçekte vermemiştir³⁴⁶. Kontrol yetkileri olmadan Federal Meclis'in temsil ve yasa yapma fonksiyonlarını da bihakkın yerine getirebileceğini söylemek zordur. Kontrol mekanizması ile kabul edilen kanunların uygulanmasına dair denetim yerine getirileceği gibi o tam olarak işlevsel olmadan halkın temsili de tam olarak mümkün değildir³⁴⁷. Mario İVAN'a göre Rusya Federasyonu Anayasası'na göre parlamento bir denetim organı değildir. Yasama organı Rusya Federasyonunun sadece temsil ve kanun yapma organıdır. Ancak istisnai olarak Hükümet'i denetleyebilecek vasıtalara sahiptir³⁴⁸. Aleksey ALEKSANDROV'a göre parlamentonun sadece bir temsil organı olmadığı ayrıca yürütmeyi de denetleme vazifesi olduğu göz önüne alınarak bir reform yapılmasının yararlı olacağı açıktır³⁴⁹.

Diğer yandan farklı düşünen yazarlarda bulunmaktadır. TARASOV'a göre parlamento kontrolünün işlevsel olmaması çok da mühim bir mesele değildir. Zira yargı

³⁴¹ ŞAHRAY,(2013),S.33.

³⁴² AVAKYAN,(Praktika,2011),S.22;

³⁴³ ŞAHRAY,(2013),S.100; KOVYAKOV,(2005),S.68.

³⁴⁴ MURİÇEV,(2011),S.88-89.;İVAN,(2007),S.28.

³⁴⁵ VOROBEV,(2012),S.54.

³⁴⁶ İVAN,(2007),S.28.;Janna OVSENYA'nın değerlendirmeleri için bkz.:MURİÇEV,(20-11),S.90.

³⁴⁷ AVAKYAN,S.,(1999). **Federalnoe Sobranie-Parlament Rossii**. Moskva: Russiyskiy Yuridicheskiy İzdatelskiy Dom,S.32; NUDENKO,L.,(2004). **Konstitutsionno-Pavovoy Status Deputata Zakonatelnovo Organa Gosudarctvennoy Vlasti i Rossiyskoy Federatsii**. Sankt-Peterburg: Yuridicheskiy Tsentr Press,S.184-185; KORNİLAeva,A.,(2002). **Teoriya Parlamentckovo Kontrolya B Kontekcte Printsipa Razzdeleniya Vlastey**. Dissertatsiya, UFA-2002,S.18-20; MURİÇEV,(2011),S.91.

³⁴⁸ İVAN,(2007),S.28-29.

³⁴⁹ ALEKSANDROV,(2012),S.15.

kuvveti zaten bu kontrollü yerine getirmektedir. Üstelik parlamento da kanun yapma fonksiyonu ile bunu tamamlayabilmektedir³⁵⁰. Ancak parlamento kontrolünün ne kadar mühim olduğu göz önünde bulundurulursa TARASOV gibi düşünen yazarlara katılma imkanı ihtimaller arasında olmayacaktır.

Kanaatimizce Anayasa'nın lafzı ve hükümleri incelendiğinde Rusya'da yasama kuvveti; yasama, temsil ve kontrol görevlerini üstlenmektedir. Ancak Anayasa yetkilendirme bakımından kontrol yetkileri oldukça kısır kalmıştır. Bununla birlikte tarihi seyri incelendiğinde Yasama organının gelişimi devam etmektedir. Bu konuda parlamento yavaş da olsa kararlı olarak adımlar atmak da ve yürütmede kuvvetinden de istediği sonuçları elde etmeyi bilmektedir³⁵¹. Yasama organı Rusya'da hala yavaşça gelişmekte olan bir devlet kuvvetidir³⁵².

1.1-)Mali Denetim

Mali denetim parlamentonun Hükümet'i denetleme vasıtalarından en önemli olanıdır³⁵³. Duma, Hükümet ve bazı şirketlerinde dahil olduğu çeşitli kurumların federal fon harcamalarını "Bütçe Dairesi" aracılığıyla takip etmektedir. Bütçe Dairesi, Duma ve Federasyon Konseyi'nin ortaklığıyla kurulan bir dairedir³⁵⁴. Duma, Bütçe Dairesi'nin Başkanı'nı ve bir kısım denetçilerinin yarısını atama ve görevden alma yetkisine sahip iken; Federasyon Konseyi, Başkan Yardımcısı'nı ve diğer bir kısım denetçileri atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bütçe Dairesi federal hesapları incelemeyerek, Duma da sonuçlara göre sorunlu noktaları bildirebilmektedir, fakat doğrudan karar verme yetkisine sahip değildir.³⁵⁵ Federasyon Konseyi, Bütçe Dairesi'nin çalışmalarını denetlemekte, yıllık raporlarından detaylı analizler ortaya koymakta ve durumu geliştirmek için öneriler

³⁵⁰ TARASOV,A.,(2002). "Gosudarstvenniy Kontrol: Suşnost, Soderjanie, Sovremennoe, Sostoyanie". **Jurnal Rossiyskovo Prava**, No: 1,S.28-32.

³⁵¹ MURİÇEV,(2011),S.183-186.; ALEKSANDROV,Aleksey, 2012,S.14.

³⁵² ALEKSANDROV,(2012),S.15.

³⁵³ LAPATUHİNA, (2013),S.45.; MURİÇEV,(2011),S.100.

³⁵⁴ HENDERSON,(2011),S.181.; KOVYAKOV,(2005),S.75.; ALEKSANDROV,(2012),S.14.

³⁵⁵ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149.; ALEKSANDROV,(2012),S.14.

sunmaktadır; fakat bu önerilerin hiçbirini uygulamaya koymak konusunda bir yetkiye sahip değildir³⁵⁶.

Duma'nın Rusya Federasyonu Merkez Bankası üzerindeki otoritesi, Mali denetleme açısından dolaylı bir denetleme mekanizmasına sahip olmasına yol açmaktadır. Merkez Bankası Başkanı'nı atama ve görevden alma yetkisiyle beraber, Duma her Mayıs'ta Merkez Bankası'nın yıllık raporlarını, Devlet Başkanı'na iletmek üzere incelemektedir³⁵⁷. Duma, Merkez Bankası'nın yıllık para ve kredi politika taslaklarını Genel Kurul'da gündeme alıp Banka'yı denetleyebilmektedir.

Duma, Başbakan'ın seçiminde de rol oynamaktadır. Fakat Duma'nın sahip olduğu denetim sistemine karşı geliştirilen denge mekanizması Başkan'a Başbakan'ın belirlenmesi konusunda oldukça geniş yetkiler tanımaktadır. Dolayısıyla Başkan'ın desteğini alan bir Başbakan'a karşı Duma'nın denetim mekanizması işlevsiz kalabilmektedir. Başkan'ın, adayın defalarca reddedilmesi durumunda Duma'yı feshetme yetkisine sahip olması, Duma'nın kararlı bir Başkan karşısında direktmesine engel olmaktadır.

1.2-)Komite ve Komisyonlar

7 Mayıs 2013 tarihli ve 77 sayılı Parlamento Kontrolü Hakkındaki Federal Kanun ile Federal Meclis'in her iki kanadına ve parlamento komitelerine yazılı şikayette bulunma imkanı da getirilmiştir³⁵⁸.

Parlamentonun, yürütmeyi kontrol etmek için kullandığı bir başka unsur Parlamento'daki komisyonlardır. Bunlardan önemli olanları Bütçe komisyonu gibi daimi olanlardır. Daimi komisyonların çalışma raporları parlamentonun her iki kanadına da sunulur. Bazen bu raporlar kimi oturumlara konu olan oylamalardan önce okunarak parlamentonun ilgili kanadının nihai kararına dayanak oluştururlar³⁵⁹.

³⁵⁶ MURİÇEV,(2011), S.100.;HENDERSON,(2011),S.182.

³⁵⁷ MURİÇEV, (2011), S.100.;HENDERSON,(2011),S.182.

³⁵⁸ ŞAHRAY,(2013),S.142-144.

³⁵⁹ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.119.

1.3-)Meclis Soruşturması ve Meclis Araştırması

1993 Anayasası'nın ilk halinde parlamento için meclis araştırması ve soruşturması usulleri öngörülmemiştir. 27 Aralık 2005 tarihli ve 196 sayılı Meclis Soruşturması Hakkındaki Federal Kanun ile birlikte meclis soruşturması usulü getirilmiştir. Bahse konu kanuna göre kurulacak Meclis Soruşturma Komisyonu'nda Federasyon Konseyi'nden de üyeler bulunacaktır. Ancak bu biraz sıkıntılı bir duruma da işaret etmektedir. Zira Federasyon Konseyi üyelerinin bir kısmı daha önceden yürütme organının bir parçasıdır³⁶⁰.

Federal meclisin alt ve üst kanatlarının bir araya gelerek ortak bir araştırma komisyonu kurmalarının yolu, karmaşık prosedüre rağmen açılmıştır³⁶¹. Ayrıca Ombudsmanlık Parlamento Temsilcisi de Duma'dan insan hakları ve özgürlükleri ihlallerini araştırmak üzere bir komisyon kurmasını talep etme yetkisine sahip olmuştur³⁶².

Duma'da denetim maksadı taşıyan geçici komisyonlar yani araştırma komisyonları kurulabilirken, Federasyon Konseyi'nde bu kapsamda komisyon kurulamamaktadır. Bu komisyonlar belirli bir konunun meclisin denetimi altına girmesine yol açmakla birlikte bahse konu husus konusu itibarıyla suç içeren bir durum olmak zorunda değildir. Mesela Rusya Altın Rezervlerini Denetleme Komisyonu adı altında geçmişte Duma'da kurulan komisyon Duma'nın belirli bir eğilimi neticesinde Rusya altın rezervleri konusunda çalışma yapılmasına ihtiyaç duyulduğu için kurulmuştur. Bu konuda Hükümet'i veya bir Bakanı doğrudan hedef alan bir amacı bulunmamaktadır. Bu konuda parlamentonun bilgilendirilmesini sağlamaktadır. Araştırma Komisyonu, parlamentonun konu hakkındaki kanaatidir. Bu bir yargı kararı olmayıp ilgisini suçlandırıcı bir hüküm içeremez. Pek tabii çalışma yargıya taşınabilir³⁶³.

Soruşturma Komisyonları ise parlamentonun her iki kanadı tarafından da kurulabilmektedir. Dahası her iki kanadın üye göndermesi ile ortak bir soruşturma komisyonu da kurulabilmekte olup buna Genel Soruşturma Komisyonu adı verilmektedir³⁶⁴.

³⁶⁰ İVAN,(2007),S.30-31.; ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.122.; VOROBEBV, (2012),S.52.

³⁶¹ MURİÇEV,(2011),S.95; HENDERSON,(2011),S.184.; McQUIRE,(2012),S.444.

³⁶² İVAN,(2007),S.30-31.

³⁶³ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.122.;KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV, (2011),S.424-430

³⁶⁴ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.122.

Anayasal hak ve hürriyetlerin aleni veya toplu ihlali, olağan üstü haller veya doğal afet durumlarında bahse konu hususları araştırmak için Federal Meclis'in her iki kanadının onayı ile parlamento komisyonu kurulabilmektedir. Ancak Başkan'ın ve mahkemelerin faaliyetleri parlamento komisyonu tarafından her halükarda araştırılmamakta ve soruşturulamamaktadır³⁶⁵.

Federal Meclis'in yürütmeye karşı ana silahları Başkan'a parlamento soruşturması açmak ve Hükümet'e karşı güvensizlik oyu vermektir³⁶⁶. Parlamento soruşturması süreci Duma'da çoğunluk oyunun alınmasıyla başlamakta, birçok katı prosedürden sonra Federasyon Konseyi'nde üye tam sayısının 2/3'ünün onay oyu ile Başkan'ın, Yüce Divan'a gönderilmesi işlemi sonuçlanmaktadır.³⁶⁷ Günümüze kadar hiçbir Rusya Başkanı Yüce Divan'a yollanmamıştır; YELTSİN için 1998 yılı Nisan-Mayıs aylarında başlayan süreç devam ettirilmemiştir.³⁶⁸

Konsey'in üye tamsayısının en az 1/5'inin lehe oy kullanması ile araştırma komisyonu kurulur. Komisyon çalışmasının nihai hali Konsey'de oylamaya sunulur. Konsey üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilen Komisyon, çalışması Duma'ya gönderilir. Duma, Konsey'in gönderdiği çalışmayı destekler ise Duma'da da aynı konuya ilişkin Soruşturma Komisyonu kurulur. Bu süreç tam ters olarak Duma tarafından da başlatılabilir. Yani Duma'nın çalışması Konsey'e gelirse Konsey'in çalışmayı desteklemesi durumunda Konsey'de de soruşturma komisyonu kurulabilir³⁶⁹.

Soruşturma komisyonlarının yetkisi oldukça geniştir. Buna karşın Başkan'ın kendisi ve faaliyetleri suçlandırma (impeachment) usulü dışında Soruşturma Komisyonlarınca araştırılıp, soruşturulamaz. Yargı kararları, bir başka soruşturma komisyonunun faaliyetleri de soruşturma komisyonu tarafından soruşturulamayacak konulardandır³⁷⁰.

³⁶⁵ ÇİRKİN, (Zakonodatelnaya,2015),S.150-153.

³⁶⁶ MURİÇEV,(2011),S.95.; HENDERSON,(2011),S.183.; LAPATUHİNA,(2013),S.46-47.

³⁶⁷ ÇİRKİN, (Zakonodatelnaya,2015),S.150.

³⁶⁸ MERRIT,(2000),S.169.; ÇİRKİN, (Zakonodatelnaya,2015),S.149-150.

³⁶⁹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.122.;KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011),S.424-430.

³⁷⁰ ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.122.; ÇİRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.314.

Tüm resmi makamlar Soruşturma Komsiyonları'nın talep ettiği resmi evraklardan birer nüsha vermek zorundadır. Resmi görevliler ve devlet görevlisi olmayan kişiler komisyonda dinlenmek üzere çağrılabilir. Komisyonun çağrısına katılım zorunludur. Sadece Komisyonun bir kişinin yakın akrabalar ile ilgili bilgi, belge ve çağrılarına karşı cevap zorunluluğu yoktur³⁷¹.

Soruşturma Komisyonu'nun nihai raporu ilgili parlamento kanadına sunulur. İlgili parlamento kanadının üye tam sayısının salt çoğunluğu tarafından kabul edilen nihai rapor diğer parlamento kanadına sunulur. Ortak oluşturulan komisyonlarda nihai rapor her iki kanada da sunulur. Bu durumda her iki kanatta da ayrı ayrı yapılacak oylamalarda nihai raporun kabul edilmesi gerekir. Parlamento kanatlarından birisinin kabul etmediği nihai rapor, Soruşturma Komisyonu'nun çalışmasının parlamento tarafından reddi anlamına gelir ve komisyon dağıtılır³⁷².

Federal Meclis tarafından kabul edilen komisyon nihai raporu daha sonra Devlet Başkanı ve Hükümet'e gönderildikten sonra internette yayımlanır³⁷³.

2005-2015 yılları arasında Soruşturma Komisyonu hiç kurulmamıştır. Daha öncesinde ise sadece 2004 yılında olmak üzere bir kez kurulmuştur. Beslan Şehrinde İlkokula yapılan Terör Saldırısı Hakkında Soruşturma Komisyonu kurulmuştur³⁷⁴.

1.4-)Güvensizlik Oylaması

Güvensizlik oyu iki şekilde gerçekleşebilir: Birincisi, Duma'nın güvensizlik oyu kararı almasıdır. Genel üye tam sayısının en az 1/5'i oranındaki milletvekili güvensizlik oylamasında bulunmayı teklif edebilmektedir. Oylamada karar yeter sayısı ise Duma üye tam sayısının çoğunluğudur. Güvensizlik oylaması esnasında Başbakan veya bir Başbakan Yardımcısı oturuma katılabilir³⁷⁵.

³⁷¹ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.122-123.;KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.424-430.

³⁷²ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.123.; ÇİRKİN, (Srvnitelnoe,2011;S.314.

³⁷³ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.123.

³⁷⁴ALEKSANDROV,(2012),S.14-15.

³⁷⁵KUTAFİN,(2014),437.

Anayasa'nın 161. Maddesine göre Duma tarafından Hükümet'in 2. kez güvensizlik oyu alması durumunda Başkan ya Başbakan'ı görevden alacaktır ya da Duma'yı feshederek Duma seçimlerini ilan edecektir. Yani Başkan karara karşı çıkarsa ve Duma üç ay içerisinde tekrar güvensizlik oyu kararı alırsa, Başkan ya Hükümet'i ya da Duma'yı feshetmek zorundadır. Günümüze kadar Hükümet'e karşı hiçbir güvensizlik oyu kararı alınmamıştır; yine de, Duma Bakanlık yapmakta olan bazı isimlerin yetersizliğini Başkan'a bildirmiştir³⁷⁶.

Güvensizlik oyuna ilişkin ikinci durum ise Başbakan'ın güvensizlik oyu kararı almasıdır. Bunun gerçekleşebilmesine binaen Başbakan'ın görüşülerek karar verilmesi için Duma Genel Kurulu'na bir rapor sunması gerekmektedir. Eğer bu rapor Duma'da hazır bulunan milletvekillerinin basit çoğunluğu tarafından reddedilirse, Duma vekilleri Hükümet için anında bir güvenoyu kararı almak zorundadır. Eğer çoğunluk güvensizlik oyunu onarsa, bu durum Başkan'a intikal eder ve Başkan yedi gün içerisinde ya Duma'yı ya da Hükümet'i feshetme kararı almak durumundadır. Dolayısıyla, Duma her durumda hassas bir dengede oturmaktadır; alacağı güvensizlik oyu kararı kendi feshine yol açabilirken, Başbakan'ın güvensizlik oyu talebi bu süreci kısaltabilmektedir³⁷⁷.

Görüldüğü üzere güvensizlik oylaması Başkan'dan ayrı bir biçimde düşünülemeyecek bir parlamento yetkisidir. Duma'nın güvensizlik oylaması yapma yetkisi var ise de oylama neticesinde Hükümet'in düşmesine karar verecek olan Başkan'dır³⁷⁸.

Anayasa'nın 109. Maddesine göre her halükarda Duma seçimlerinden itibaren bir yıl geçmemiş ve/veya başkanlık görev süresinin bitimine altı aydan az kalmış ise ya da Başkan suçlandırma (impeachment) ile suçlanmış ise Duma, Başkan tarafından feshedilememektedir.

Duma'nın Başbakan adayı hakkında yapacağı oylama gizli oy açık sayım esasına göre yapılır. Duma milletvekillerinin genel sayısına nispetle oy çokluğu ile karar alınır.

³⁷⁶HENDERSON,(2011),S.184.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149-150.;McQUIRE,(2012),444.; MAZO,(2005),151.; MURİÇEV,(2011),S.94-100.

³⁷⁷HENDERSON,(2011),S.184.;ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya, 2015),S.149-150.; McQUIRE,(2012),444.; MAZO,(2005),151.

³⁷⁸ BAGLAY,M.V.,(2008). **Prezidentı Rossiskoy Federatsii i Soedinennih Ştatov Ameririki: Rol,Poryadok Bıborov, Polnomoçiya.** Moskva:İzdatelstvo Norma,S.63.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.91; MAZO,(2005),151.; LAPATUHİNA, (2013),S.46-47.

Duma'nın onayını müteakip Başbakan resmi olarak göreve başlar. Duma'dan ret kararı çıkar ise kararı müteakip bir hafta içerisinde Başkan bir Başbakan adayı sunmak zorundadır. Duma'nın reddettiği adayı tekrar sunabileceği gibi yeni bir aday da gösterebilecektir. İkinci ve üçüncü sefer izlenecek usul birincisinin aynısıdır³⁷⁹.

Başkan'ın Duma'nın güvensizlik oyu neticesinde Duma'yı feshetmesinin ardından yeni seçilen Duma'nın da Başbakan hakkında güvensizlik oyu vermesi durumunda, Başkan'ın Başbakan'ı azletmek ve Hükümet'i düşürmekten başka bir seçeneği olmadığını ifade etmiştik. Ancak teorik olan bu hükümlerin pratikte uygulamasına karşılaşılmadığı için Başkan ile parlamento arasında nasıl bir gerginliğin yaşanacağına dair bir tespit bulunmak ve/veya öngörmek zordur³⁸⁰. Başbakanı görevden almamak konusunda direnen bir Başkan'ı buna zorlayacak herhangi bir anayasal düzenleme de bulunmamaktadır. Dahası görevden aldıktan sonra tekrar atayarak parlamentoyu yeni Başbakan'ı atamasını onaylamaya da zorlayabilecektir. Bu durumda parlamentonun üç kez üst üste Başkan'ın adayını reddetmesi halinde Başkan'ın parlamentoyu fesih hakkı söz konusu olabilecektir. Görüldüğü üzere Duma'nın güvensizlik oylamasına ilişkin yetkisini kullanmasının pratikte beklenen derecede bir etkisi olmadığı gibi ortaya siyasi krizlerin çıkması da mümkündür.

ÇERNOMİRDİN, 1993 Anayasası döneminin ilk Başbakan'ı olsa da onu Duma değil HVK onaylamıştır. Zira ÇERNOMİRDİN, 14 Aralık 1992'de göreve gelmiş olup yeni Anayasa 12 Aralık 1993'te yürürlüğe girince yeni Anayasa'ya göre bir prosedür işletilmesi ihtiyacı duyulmamıştır. Yeni Anayasa düzeninde Duma'nın güvensizlik oylaması yaparak güvenmediğini değiştirilmesi gerektiğini düşündüğü ilk Başbakan ÇERNOMİRDİN'dir. Duma, 27 Ekim 1994 tarihinde ülkenin ekonomik olarak istikrarının bozulması, Çeçenistan savaşı, Hükümet'in teklif ettiği bütçede ağır eşitsizlikler bulunması gibi sebepler ile ÇERNOMİRDİN Hükümeti'nin düşürülmesine ilişkin kararını vermiştir. Bu olayda Hükümet'in güvensizlik oylamasına gitmesi Hükümet'in Duma'nın kabul edeceği bir bütçe teklifi vermesine sebep olmuştur³⁸¹. Duma elindeki yetkilerin yürütmeye istediğini yaptırmaya yaracak enstrümanlar olduğunu fark etmiştir. 21 Haziran 1995 ve 1 Temmuz 1996 tarihlerinde ki ÇERNOMİRDİN'e karşı yapılan güvensizlik oylamalarında güvensizlik

³⁷⁹ KUTAFİN,(2014),S.248.

³⁸⁰ McQUIRE,(2012),S.444.;MAZO,(2005),S.151.

³⁸¹ MAZO, (2005),S.153.; LAPATUHİNA, (2013),S.46-47.; MURİÇEV,(2011),S.94-95.; ANDIEH,(1997),S.149.

oyu veren milletvekillerinin sayısının düştüğü görülmüştür³⁸². Görüldüğü üzere güvensizlik oylaması neticesinde Duma'nın feshedilme riski ile karşı karşıya olması, milletvekillerinin koltuklarını kaybet ihtimalleri Duma milletvekillerinin kararlarını da etkileyebilmektedir³⁸³.

1.5-)Soru ve Hükümet Saati

2008 yılında gerçekleştirilen anayasal reformlar ile Federal Meclis; Hükümet'in tamamına veya ilgili Bakan'a Federal Meclis oturumunda soru sorma yetkisine ayrıca ilgili devlet görevlilerinin vatandaşlara yönelik hak ihlallerine karşı önlem almak üzere soru sorma yetkisine sahiptir.³⁸⁴ Bu sorulara zapros denilmektedir.

Herhangi bir Duma veya Federasyon Konseyi üyesi, toplumun tamamını ve/veya bir kısmını içtimai veya mali olarak etkileyen belirgin bir sorun ile ilgili olarak, kendi başına Federal Meclis'te "zapros-querry" başlatma salahiyetine sahiptir. Federal Meclis talebe ilişkin 30 gün içerisinde müspet veya menfi bir karar almak zorundadır³⁸⁵.

İlgili devlet görevlilerinin Federasyon Konseyi veya Duma'da konuşmak üzere çağrılması da mümkündür³⁸⁶. Ancak ilgili devlet görevlisinin açıklamak üzere çağrıldığı konuların da Duma'nın yetkisi dahilinde olması gerekmektedir. Bundan dolayı Federasyon'un askeri doktrini, iç ve dış politikanın önemli unsurlarının Duma'nın bahse konu yetkisinin kapsamı dışında bırakılmasına sebep olmaktadır.³⁸⁷ Duma'nın yetkisine giren konular Duma İttüzüğü'nde belirtilmiştir. Davet edilen Hükümet görevlileri Duma'nın internet sayfası üzerinden bildirilmekte ve milletvekilleri buradan ilgili soru tekliflerinde bulunabilmektedirler³⁸⁸. Eğer davet edilen bir görevli gelemeyecek olursa, mazeretiyle ve

³⁸² 21 Haziran 1995'te yapılan oylamalarda güvensizlik isteminin kabulü için 241, reddi için 72 milletvekili oy verirken geçersiz oylar ve oylamaya katılmayanların sayısı 131'dir. 1 Temmuz 1995'te ise 193 kabul, 117 red oyu kullanılmış ve geçersiz oylar ve oylamaya katılmayanların sayısı 140 olmuştur.Bkz.: TROXEL,T.,(2003). **Parliamentary Power in Russia, 1994-2001 : President vs Parliament**. London: Palgrave Macmillan Press

³⁸³ MAZO, (2005),S.156-157.; MURİÇEV,(2011),S.95.

³⁸⁴İSAEV,BARANOV,(2013),S.79-81;HENDERSON,(2011),S.184.;ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya, 2015),S.149-150.

³⁸⁵LAPATUHİNA,(2013),S.46-47.HENDERSON,Jane,S.185.;ÇİRKİN, (Zakonodatelnaya, 2015),S.149.

³⁸⁶ WHITEMORE,(2010),S.1009

³⁸⁷ WHITEMORE,(2010),S.1009

³⁸⁸HENDERSON,(2011)S.186.;ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149-150.;POPOV,Mİ-GRACEVA,TİHOMİROV,(2012),S.153.

kendi yerine gelebilecek bir isim teklifiyle birlikte bu durumu Duma Başkanı'na bildirmelidir. Eğer Duma bahsi geçen görevliyi bizzat isterse, değişiklik talebini reddedip, görüşmeyi ertelemeyi tercih edebilir. Duma'ya geldiğinde, görevli kısa bir konuşma yapar ve ardından vekillerin kısa sorularına yine kısaca cevap verir. Parti temsilcileri, sözü tekrar görevliye bırakmadan önce, konuşma üstüne kısaca düşünce belirtme hakkına sahiptir³⁸⁹.

Konsey'in Hükümet'e cevaplanması için soru sorma hakkı vardır. Konsey'de buna ilişkin yapılan oturumlara "Hükümet Saati"³⁹⁰ adı verilmektedir³⁹¹. Konsey tarafından sorulacak sorular önceden yazılı olarak iletilir, Hükümet üyeleri de sözlü bunları Konsey oturumunda cevaplarlar. Dahası gerekli dokümanları da getirmeleri mümkündür. Çoğu zaman sorulan soru uzun ve fakat cevap oldukça kısa olduğu için meseleye ilişkin detaylar ilave metinler ile dağıtılır. Hükümete sorulacak olan soru, oturum daveti ile birlikte iletilir. Davet oturuma en az 5 gün kala karşı tarafa iletilmek durumundadır. Eğer oturuma katılmaya bir mani var ise muhakkak suret ile Konsey'e ilgili mazeret yazılı olarak sunulmalıdır. Eğer mazeret Konsey tarafından makul bulunmaz ise katılım konusunda ısrar edilebilir. Buna karşılık oturuma katılmayan Hükümet üyesini Başkan'a ve Başbakan'a şikayet edebilir. Konsey yılda ortalama 10-15 arasında Hükümet Saati Oturumu yapmaktadır. Bu esasen bir kontrol vasıtası değildir. Bu bir bilgi edinme yoludur³⁹².

1.6-) Parlamento Dinlemesi

Anayasa'nın 101. Maddesi uyarınca parlamentonun her iki kanadı kendi konularını ilgilendiren konularda parlamento dinlemesi yapabilmektedir. Parlamento dinlemesi adı verilen bu oturumlar bir konunun açıklığa kavuşturulması maksadı ile yapılan özel oturumlardır. Esasen yürütmeyi denetleme maksadı içermemektedirler. Ancak kendi konularına giren bir alanda ayrı ayrı veya her iki kanadın ortak katılımı ile yapılabilirler.

³⁸⁹ HENDERSON,(2011),S.186.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149-150.

³⁹⁰ Bazı ülkelerde ise soru saati de denilmektedir. Bu kapsamda ki düzenlemeler ABD Parlamentosunun üst kanadındaki düzenlemelere de oldukça benzemektedir.Bkz: VASİLEVİÇ,G.A.,KONDRATOVİÇ,N.M., PRİHODKO,L.A.,(2006). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran.** Minsk: Knijdiy Dom,S.418.

³⁹¹ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.118.;LUÇİN,V.O.,VASİLEVİÇ,G.A.,PRUDNİKOV,A.S.,(2013). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran.** Moskva: Yuniti-Dana,S.268.

³⁹²ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.118.;PAJETNIH,(2014),S.115-116.;VASİLEVİÇ,KONDRATOVİÇ, PRİHODKO,(2006),S.419.

Sonuç olarak bir karar alındığı ve bu karar da Hükümet'i etkileyebileceği için bir denetim vasıtası olarak da görülebilmektedirler³⁹³.

1.6.1-) Federasyon Konseyi'nde Parlamento Dinlemesi

Federasyon Konseyi Başkanı ve Başkan Yardımcısı, Konsey Komiteleri ve en az dokuz üyesi Federasyon Konseyi'nde dinleme oturumu gerçekleştirilmesini talep edebilir³⁹⁴.

Dinleme oturumu gerçekleştirilmeden en az 20 gün önce oturuma ilişkin gündem maddeleri Konsey'e bildirilmektedir. Gündem maddeleri ile ilişkili görülen uzmanlar ve diğer kişilerde oturum için davet edilebilir³⁹⁵.

Eğer gizlilik için ayrıca bir karar alınmadı ise kural olarak dinleme oturumları kamuya açıktır ve yayımlanmaktadır. Gizli oturumlar ise devlet güvenliği ve buna bağlı devlet sırrı niteliğinde ki konulara ilişkin yapılabilmektedir. Başkan'ın Federasyon Konseyi'nde Yetkili Temsilcisi ve Konsey üyeleri açık veya gizli dinleme oturumlarına doğal olarak iştirak etme hak ve yetkisine sahiptir³⁹⁶.

Dinleme oturumları gündem maddesi olan tartışılacak konuya ilişkin kısa bir bilgilendirme konuşması yapılması ile başlar. Genellikle otuz dakikayı geçmeyen bu açılış konuşması Konsey Başkanı tarafından yapılmaktadır. Daha sonra gündem maddesine geçilmekte ve soru-cevaplar ile dinleme oturumu gerçekleştirilmektedir. Oturum tavsiye kararları alınması veya tartışılan konuya ilişkin nihai kararların alınması ile son bulmaktadır³⁹⁷.

³⁹³ÇİRKİN,V.,(2011). **Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Pravo.** Moskva: Yurisprudentsiya., S.314.

³⁹⁴ KOZLOVA, KUTAFİN, (2015),S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.430.

³⁹⁵KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011),S.431.;ÇİRKİN,(Konstitutsionnoe Pravo, 2011),S.314.

³⁹⁶ KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.431.

³⁹⁷KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011),S.431.;LUÇİN,VASİL-EVİÇ,PRUDNİKOV,(2013),S.268.

1.6.2-) Duma'da Parlamento Dinlemesi

Duma'da dinleme oturumu isteme yetkisi Duma Konseyi, Duma komite ve komisyonları ile milletvekili gruplarına tanınmıştır. Tartışılacak konuya ilişkin hazırlık işlemlerini yapmak komite ve komisyonların mükellefiyetidir³⁹⁸.

Eğer gizlilik için ayrıca bir karar alınmadı ise kural olarak dinleme oturumları kamuya açıktır ve yayımlanmaktadır. Gizli oturumlar ise devlet güvenliği ve buna bağlı devlet sırrı niteliğinde ki konulara ilişkin yapılabilmektedir. Duma'da gizli dinleme oturumu yapılabilmesi için ayrıca karar alınması gerekmektedir. Başkan'ın Duma Yetkili Temsilcisi, Federasyon Konseyi Başkanı, Federasyon Konseyi üyeleri, Başbakan, Hükümet üyeleri, Başbakan'ın Duma Yetkili Temsilcisi, Anayasa Mahkemesi üyeleri, Yüksek Mahkeme üyeleri, Yüksek Arbitraj Mahkemesi üyeleri, Bütçe Meclisi Başkanı, Bütçe Meclisi üyeleri, Federasyon Genel Savcısı, Merkez Seçim Kurulu Başkanı açık ve/veya kapalı dinleme oturumlarına katılma hakkına sahiptir. Görüldüğü üzere Duma'da yapılacak dinleme oturumlarına Federasyon Konseyi'nde yapılan dinleme oturumlarına nazaran çok daha fazla kişinin katılım sağlaması öngörülmüştür³⁹⁹.

Dinleme oturumları gündem maddesi olan tartışılacak konuya ilişkin kısa bir bilgilendirme konuşması yapılması ile başlar. Genellikle yirmi dakikayı geçmeyen bu açılış konuşması ilgili komite ve komisyon başkanları tarafından yapılmaktadır. Daha sonra gündem maddesine geçilmekte ve soru-cevaplar ile dinleme oturumu gerçekleştirilmektedir. Oturum tavsiye kararları alınması veya tartışılan konuya ilişkin nihai kararların alınması ile son bulmaktadır. Dinleme oturumu sonuç bildirgesi ve ilgili materyaller sadece Duma vekilleri, Başkan ve Hükümet ile katılım sağlayan kurumların yetkililerine verilmektedir⁴⁰⁰.

1.7-) Anayasa Mahkemesi'ne Başvurmak

Parlamento'nun her iki kanadı da ayrı ayrı, Anayasa'ya uygunluk konusundaki denetimi Anayasa Mahkemesi aracılığıyla başlatabilmektedir. Bu denetimin kapsamı ise

³⁹⁸KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011),S.431.;ÇİRKİN,(Konstitusyonnoe Pravo,2011), S.314.

³⁹⁹ KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.; MURİÇEV,(2011),S.432.

⁴⁰⁰KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011),S.431.;LUÇİN,VASİLE-VİÇ,PRUDNİKOV,(2013),S.268.

Anayasa'nın 125. Maddesi ve Anayasa Mahkemesi Kanunu çerçevesince belirlenmiştir. Anayasa'nın 125. Maddesinde hangi kanuni düzenlemelerin; Duma, Federasyon Konseyi veya toplam üye sayılarının en az beşte birini oluşturan bir grup tarafından incelenebileceği belirtilmektedir. Duma ve Federasyon Konseyi, Anayasa'nın 125. Maddesinin 3. Fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi'nden yetki ihtilaflarının çözülmesini; 5. Fıkrasına göre ise belirli anayasal hükümlerin yorumunu talep edebilmektedir⁴⁰¹.

1.8-) Bütçe Meclisi

Bütçe Meclisi, Anayasa'ya göre federal bütçenin kullanılmasını kontrol amacıyla, parlamentonun kontrol ve denetim fonksiyonuna destek vermek amacıyla kurulmuştur. Bütçe Meclisi, ulusal kaynakların kullanılması üzerindeki kamu denetimin temelini oluşturmaktadır. Bütçe Meclis Başkanı'nın görev süresi altı yıldır. Bir kişi iki dönemden fazla Bütçe Meclis Başkanlığı görevini yürütememektedir⁴⁰². Bir Parlamento kontrol aracı olan Bütçe Meclisi halkın devleti kontrol etme araçlarından en güçlüsü olarak görülmektedir⁴⁰³.

Bütçe Meclisi, 14 Ocak 1995'te kurulmuş olmasına rağmen yetki ve görevleri 5 Nisan 2013 tarihli ve 41 sayılı Rusya Federasyonu Bütçe Meclisi Hakkındaki Federal Kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Federal Bütçe Meclisi, parlamentonun bütçe alanındaki kontrol görev ve yetkilerini geliştirmek ve hayata geçirmek görevini de edinmiştir⁴⁰⁴.

7 Mayıs 2013 tarihli ve 77 sayılı Parlamento Kontrolü Hakkındaki Federal Kanun ile bütçe meclisinin denetimine ilişkin hükümler getirilmiştir. Ayrıca aynı gün 88 sayılı Federal Meclisin Parlamento Soruşturması Hakkındaki Kanun'un 4. ve 7. Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkındaki Federal Kanun Federal Meclis'te kabul edilmiştir. Her iki kanuni düzenleme ile parlamentonun özellikle bütçe alanındaki kontrolü güçlendirilmiştir. Özellikle

⁴⁰¹NESTEYANOVA,S.E.,(2013). **Konstitutsionnyy Sudebnyy Protsess V Rossii**. Moskva: İnfra-M,S.129.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149-150.; LAPATUHİNA,(2013),S.46-47.; MURİÇEV,(2011),S.100.; EBZEEV,(2011),S.280.

⁴⁰² KUTAFİN,(2014),S.430; (<http://ach.gov.ru/about/>) (<http://audit.gov.ru/structure/>)

⁴⁰³ŞAHRAY,(2013),S.36.;MURİÇEV,(2011),S.91.; EBZEEV,(2014),S.220.; VASİLEVİÇ, KONDRATOVİÇ, PRİHODKO,(2006),S.418.

⁴⁰⁴ ŞAHRAY,(2013),S.144.; MURİÇEV,(2011),S.91.

federal bütçenin kullanılmasına ilişkin ve bütçe dışı fonun kullanımına ilişkin pek çok hususta parlamento soruşturmasının önünün açılması önemli bir gelişme olmuştur⁴⁰⁵.

Bütçe Meclisi'ne atamalar Başkan ve Federal Meclis kanatlarının ortak iradesi ile gerçekleştirilmektedir. Bütçe Meclis Başkanı'nın görevden alınabilmesi için Duma kararı şarttır⁴⁰⁶. Yüksek, kalıcı ve daimi devlet kontrol organı olarak Bütçe Meclisi, kurumsal ve fonksiyonel olarak yürütme organından bağımsız hareket etmektedir. Faaliyetlerinde özerktir⁴⁰⁷.

Bütçe Meclisi'nin üye tam sayısının yarısı Duma tarafından atanırken diğer yarısı Başkan'ın teklifi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Dolayısı ile Bütçe Meclisi'nin üyelerinin tamamı Federal Meclis tarafından atanmaktadır⁴⁰⁸. Bütçe Meclisinin toplam 12 üyesi bulunmakta olup bunlardan 6'sını Duma diğer 6'sını ise Federasyon Konseyi atamaktadır⁴⁰⁹.

2-) Diğer

2.1-) Atama Yapmak

Parlamento'nun her iki kanadının başka fonksiyonları da bulunmaktadır. Federasyon Konseyi, Adalet Bakanı'nın da dahil olduğu, pek çok önemli devlet görevlisinin atanmasında pay sahibidir. Başkan'ın belirlediği adaylara göre, Federasyon Konseyi Anayasa Mahkemesi, Yargıtay ve Yüksek Tahkim Mahkemesi'ne atamalar gerçekleştirebilmektedir. Öte yandan, Duma ise Ombudsmanı atama ve görevden alma yetkilerine sahiptir. Duma ve Federasyon Konseyi, delege seçim yöntemleri birbirlerinden farklı olsa da, birlikte Merkez Seçim Komisyonu'nu oluşturmaktadırlar⁴¹⁰.

⁴⁰⁵ ŞAHRAY,(2013),S.142.; KUTAFİN,(2014),430.; EBZEEV,B.C.,2014,S.220.

⁴⁰⁶ ŞAHRAY,(2013),S.36.; KUTAFİN,(2014),430.

⁴⁰⁷ŞAHRAY,Sergey,2013,S.144.;KUTAFİN,Oleg,2014,S.430.; EBZEEV,B.C.,2014,S.220.

⁴⁰⁸ÇİRKİN,(2015).**Verhnyaya Palata Covremennovo Parlamenta, Sravnitelno-Pravovoe Issledovanie**. Moskva: İzd.Norma,S.110.; EBZEEV,B.C.,2014,S.220.

⁴⁰⁹ KUTAFİN,Oleg,2014,430.

⁴¹⁰ HENDERSON,(2011),S.188.

2.2-) Federe Sınırların Belirlenmesi

Federal unsurları temsil etmek üzere kurulmuş olan Federasyon Konseyi, unsurların sınırlarındaki değişiklikleri onama yetkisine sahiptir. Başkan'ın, sıkıyönetim ilanı etme kararı gibi bazı kararlarını onanması için Federasyon Konseyi'ne sunması gerekmektedir⁴¹¹. Anayasa'nın 102. Maddesine göre Federasyon Silahlı Kuvvetleri'nin yurtdışında kullanılması için Federasyon Konseyi kararı gerekmektedir. Başkanlık seçimlerinin resmi olarak açıklanması da Federasyon Konseyi'nin yetki alanına girmektedir.

2.3-) Af İlan Etmek

Federasyon Anayasası'nın 103. Maddesine göre "genel af yetkisi" ise Duma'nın münhasıran kullandığı yegane yetkidir. Özel Af yetkisi ise Başkan'a tanınmış bir yetki olarak karşımıza çıkar⁴¹². Duma, Şubat 1994'te, GORBAÇOV'a karşı Ağustos 1991'de başarısız bir darbe girişiminde bulunmuş olanları genel af yetkisine dayanarak affetmiştir. Benzer şekilde, Duma 1993'te Eylül ve Ekim arasında YELTSİN'e karşı Rus Beyaz Sarayı'nda direnen Rus Hükümet görevlilerini ve yasama üyelerini bağışlamıştır. Bu olaylar 1993 Anayasası'nın kabulünde önemli etkiye sahiptir.⁴¹³ YELTSİN, Duma'nın bu kararına oldukça öfkelenmiş ve Adalet Bakanı'nı yanına çağırıp, affedilenlerin tekrar tutuklanmasını emretmişti. Adalet Bakanı ise YELTSİN'e Duma'nın sadece 1993 Anayasası ile kendine verilen bir yetkiyi kullandığını söylemiştir.⁴¹⁴

D-) Yasama Konseyi

Mayıs 2002'de PUTİN tarafından oluşturulan, Devlet Konseyi gibi işleyen, bir nevi yasama organıdır. Federasyon Anayasası'nda Yasama Konseyi'ne ilişkin doğrudan bir hüküm bulunmamaktadır. Bu sebeptendir ki, Konsey Devlet Başkanı PUTİN'in Anayasa dışı kurumlarından biri olmakla itham edilmektedir⁴¹⁵. Konsey, yasama meclislerinin başkanlarının ülkenin milli politikalarında yer almalarını sağlamak üzere dizayn

⁴¹¹Federasyon Anayasası'nın 88. Madde, 89. Madde ve 102. Maddeleri'nde düzenlenmiştir.

⁴¹² HENDERSON,(2011),S.189.

⁴¹³HENDERSON,(2011),S.189.

⁴¹⁴FOGLESONG,T.,(2002). "Pardons and Amnesties in Russia: Clarifying the Difference". New York, **Vera Institute of Justice**, May.

⁴¹⁵ HENDERSON,(2011),S.190.

edilmiştir⁴¹⁶. Federasyon Konseyi Başkanı, Federasyon Konseyi Başkan Yardımcısı, Duma Başkan Yardımcısı ve federal unsurlardaki yasama kurumlarının başkanlarından meydana gelmektedir. Yasama Konseyi'nin Başkanlığı'nı Federasyon Konseyi Başkanı, Başkan Yardımcılığı'nı ise Duma Başkanı yapmaktadır. Tüzüğünde belirtildiği üzere, ana görevleri işbirliğini artırmak, önerilerde bulunmak, geribildirim vermek ve önemli yasa taslaklarını tartışmaktan oluşmaktadır. Bunun haricinde; Başkan, Başkan Yardımcısı ve sekiz eyaletten birer üyeden müteşekkil 10 kişiden oluşan ve her ay toplanan daha küçük bir heyet ile beraber sekiz tane de uzman Konsey'i de bulunmaktadır⁴¹⁷.

Tüm ifade edilen teorik hususlara rağmen uygulamada Yasama Konseyi'nin temel olarak federal merkez yönetimin bir aracı olduğu ifade edilmekte; yerel yasama kararlarının merkeze taşınmasını desteklemekten çok, merkezin federal kararlarının bölgelerde uygulanışını denetleyen bir kurum olduğu yönünde eleştiriler bulunmaktadır.⁴¹⁸ Dahası Yasama Konseyi'nin danışmanlık görevini üstlenmesine rağmen uygulamada işlevsiz kaldığı belirtilmektedir⁴¹⁹.

E) Yasama Muafiyetleri

Yasama organı üyelerinin statüsüne ilişkin en önemli gelişme yasama sorumsuzluğu olacaktır. Parlamento çalışmalarından dolayı cezai takibata uğramama olarak ifade edilebilecek olan yasama sorumsuzluğu parlamenter muafiyetler kapsamında önemli olmakla birlikte 1993 Anayasası'nda öngörülmemiş, Federal kanuni düzenlemeler ile hüküm altına alınmıştır⁴²⁰.

Yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı birbirinden farklı özellikler taşıyan iki önemli yasama muafiyetidir. Bunların her ikisi birlikte parlamenterlere, parlamento faaliyetlerini yapma konusunda hürriyet sahası tanımaktadır⁴²¹.

⁴¹⁶SAKWA(2008),S.202.

⁴¹⁷ HENDERSON,(2011),S.190.

⁴¹⁸ ROSS,C.,(2010). "Federalism and Inter-governmental Relations in Russia". **Journal of Communist Studies and Transition Politics**,V.26-I.2, , S.176.

⁴¹⁹ HENDERSON,(2011),S.191.

⁴²⁰ SMOLYAKOV,(2012),S.58; EBZEEV,(2014),S.234.

⁴²¹ SMOLYAKOV,(2012),S.59; PAJETNIH,(2014),S.173.

Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi dokunulmazlığa ilişkin olarak verdiği bir kararında; “bunlar kişisel ayrıcalıklar değil kamusal haklardır. Parlamenterlerin, işlerini yapmasını sağlayan, devlet fonksiyonunun bir gereği olarak parlamenterlerin sahip olduğu bir hak” olduğunu hüküm altına almıştır⁴²².

Federal kanunlar ile sağlanan milletvekili teminatı; kanuni düzenlemeler ise milletvekillere sağlanan ayrıcalıkları, kanuni korumaları ifade etmektedir. Parlamenterler; milletvekillerinin uyması gereken etik kuralları ihlal etmek, federal ve federe kanunları ihlal etmek ile seçim yeterliliğini kaybetmek ile sorumlu tutulurlar⁴²³.

Parlamenter muafiyetlerin koruma dönemine ilişkin ikili bir ayırım söz konusudur. Milletvekilliğinden önceki dönemi ve sonraki dönemi koruyan düzenlemeler ile geçmişe etkili ve geleceğe etkili düzenlemeler tartışılmaktadır⁴²⁴.

III-) HÜKÜMET BAĞLAMINDA YÜRÜTME ORGANI

Rusya Federasyonu'nun yürütme gücünü Devlet Başkanı ve Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Ancak biz bu bölümde sadece Bakanlar Kurulu'nu ele alacağız, zira çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümü münhasıran Devlet Başkanı'na ayrılmıştır. Daha önceki bölümlerde olduğu gibi Bakanlar Kurulu çerçevesinde yeri geldiği ölçüde Devlet Başkanı'na da değinilecektir.

A-) Başbakan ve Bakanlar Kurulu

Bildiğimiz anlamda Hükümet, Çarlık Rusya'sında 1906 yılında Esas Kanun ile kurulmuştur. Hükümet bu tarihte en yüksek kolektif yönetim organı olarak tarif edilmiştir⁴²⁵. 1993 Anayasa'nın 10. ve 11. Maddesine göre Rusya Federasyonu'nda kuvvetler yasama,

⁴²² SMOLYAKOV,(2012),S.59.; EBZEEV,(2014),S.235.

⁴²³ SMOLYAKOV,(2012),S.61-62.; PAJETNIH,(2014),S.180-182.

⁴²⁴ SMOLYAKOV,(2012),S.62.; PAJETNIH,(2014),S.180-182.

⁴²⁵ POPOV,L.,MİGRAÇEV,Y.,(2015). **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: RG-Press, S.106.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV,(2011),S.157.

yürütme ve yargı organları olarak ayrılmıştır. Kuvvetler ayrılığı prensibine göre şekillendirilen Anayasa'da; Hükümet, yürütme kuvvetini temsil etmektedir⁴²⁶.

Şunu açıkça ifade etmek gerekir ki Anayasa'nın lafzına göre Devlet Başkanı devletin başıdır, yürütmenin başı değildir. Anayasanın 80. Maddesi açıkça ve münhasıran Başbakanı yürütme kuvveti olarak kabul ettiğini beyan etmektedir⁴²⁷. Anayasa'nın 10. Maddesine göre; Devlet, yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı usulüne göre şekillenmektedir. Ancak burada Anayasa, Devlet Başkanı'nı da bir kuvvet olarak ele almıştır. Anayasa, Devlet Başkanı'nı yürütme kuvveti olarak algılamamıştır ancak yürütmenin motor kuvveti Devlet Başkanı'dır⁴²⁸. Anayasal düzenlemeler ve pratikte durum açıkça göstermektedir ki Devlet Başkanı yürütme organının aktif bir parçasıdır, dahası Hükümet'in bütün kontrolü de elindedir. BURLATSKIY'e göre Devlet Başkanı Hükümet'in açıkça başıdır⁴²⁹. Başbakan, Hükümet içerisinde bir danışma işlevi görmekte ve Başkan'ın direktiflerinin ileticisi olmaktadır⁴³⁰. Anayasa'da Başkan her şeyden önce devletin başı olarak kurgulanmıştır. Ancak en önemli fonksiyonu yürütme kuvvetine ilişkindir. Federasyonun iç ve dış siyasetini belirlemek gibi yürütme kuvvetine ilişkin en önemli yetkiler doğrudan Başkan'a verilmiştir. Açıkça ortadadır ki, Başkan yürütme kuvvetinin fonksiyonunu realize etmekte ve Hükümet'in faaliyetlerine yön vermektedir⁴³¹.

Anayasa, kuvvetlerin bir biri ile ilişkilerini düzenleyerek birbirlerini menfi olarak etkilemelerinin önüne geçmiştir. Bu kapsamda Hükümet'in ancak Devlet Başkanı ile doğrudan ilişkide olması tasarlanmıştır. Zira her ikisi de yürütme kuvvetinin bir unsuru olarak aynı kuvveti temsil etmektedirler⁴³². Her ne kadar Hükümet'e Dair Federal Anayasal Kanunun, Hükümet'in yürütme içerisinde üstün organ olduğunu ifade etse dahi uygulamada durum daha farklıdır⁴³³. Rusya'da Başkan anayasal yetkileri ve bunları kullanma biçimiyle

⁴²⁶ BAGLAY,(2014),S.613.; POPOV,MİĞAÇEV,(2015),S.106.

⁴²⁷ İVAN,(2007),S.82.;EBZEEV,(2014),S.211.;POPOV,MİĞRAÇEV,TİHOMİROV,(2012) ,S.142.

⁴²⁸ İVAN,(2007),S.82.; ARTYUNYAN ,(2013),S.141.

⁴²⁹ İVAN,(2007),S.87.

⁴³⁰ McQUIRE,(2012),S.446.

⁴³¹ POPOV,L.,MİĞRAÇEV,Y.,TİHOMİROV,S.(2018). **Administrativnoe Pravo**. Moskva: Yurayt, S.411-436;

POPOV,MİĞRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),152-153.; EBZEEV,(2014),S.241.

⁴³² BAGLAY,(2014),S.614.

⁴³³ BAGLAY,(2014),S.615.; POPOV,MİĞRAÇEV,TİHOMİROV, (2011),160.

Hükümet'i domine edebilmektedir. Başbakan esasen bakanların koordinasyonundan sorumludur⁴³⁴. Anayasa ve/veya diğer kanuni düzenlemelerde açıkça ifade edilmese bile yürütme kuvvetinin esas temelini Devlet Başkanı'nın oluşturduğu Rus literatüründe kabul edilmektedir.⁴³⁵

Anayasanın 110. Maddesine göre Federal Hükümet; Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve federal Bakanlar'dan oluşmaktadır. Anayasa'da belirtilmese dahi Hükümet'in, Bakanlıklar haricinde bir takım kamu kurumlarını da içine alan "kolejyal yapıda bir yürütme organı" olduğu ifade edilmektedir⁴³⁶. Rusya'da Hükümet yapısı içerisinde Bakanlıklar haricinde Federal Komite, Federal Komisyon, Federal Ajanslar ve Federal Servisler ile müfettişlikler olarak ifade edilen bir takım unsurlarda yer almaktadır⁴³⁷. Bahse konu Federal Hizmet ve Servisler'den yalnızca Dış İstihbarat Servisi (SVR) ve İç İstihbarat Servisi (FSB) doğrudan Devlet Başkanı'na bağlı olup diğerleri Hükümet'e tabidir⁴³⁸. Bunlara örnek olarak Antitekel Ajansı, Devlet İstatistik Ajansı, Göç Ajansı ve Uzay Ajansı gösterilebilir. Ajans ve servisler belirli Bakanlıkların gözetiminde faaliyet yürütürler.

Devlet Başkanı'nın 10 Ocak 1994 tarihli 66 numaralı Federal Yürütme Organın Yapısı Hakkındaki Kararname ile genel olarak yürütme organının önemli kurumları hakkında muhtelif düzenlemeler yapılmıştır: İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Dış İstihbarat Servisi, Federal Karşı İstihbarat Servisi, Federal Hudut Servisi, Federal Radyo ve Televizyon Ajansı, Devlet Arşivleri gibi birtakım önemli kurum ve kuruluşlar doğrudan Devlet Başkanı'na bağlanmıştır. Bunların içerisinde en önemli olanları şüphesi Bakanlıklar'dır. Bunlar hem kabinenin içerisinde yer almakta hem de doğrudan Başkan'a bağlı olmaktadır⁴³⁹.

1998 tarihinde Başkan tarafından yayınlanan 1483 numaralı kararname ile Federal Adalet Bakanlığı'nda Başkan'a bağlanmıştır. Böylelikle Başkan'a bağlı toplamda dört

⁴³⁴ÇİRKİN,(Glava,2013),S.83-89.

⁴³⁵ BAGLAY,(2014),S.615.; İVAN,(2007),S.98.; POPOV, MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2011),S.152-153.; POPOV, MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2018),S.411-436.

⁴³⁶ BUTLER,(2009),S.320.;İVAN,(2007),S.98.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(20-11),S.160.

⁴³⁷ HUSKEY,E.,(1999). **Presidential Power In Russia**. New York: M.E. Sharpe,S.113.; POPOV/Lev,MİGRAÇEV/Yuri, 2015,S.111

⁴³⁸ BAGLAY,S.619.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.111

⁴³⁹ İVAN,(2007),S.106.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.231.

Bakanlık bulunmaktadır. Ancak 1999 yılında çıkarılan 651 sayılı Kararnamede Başkan'a bağı olan Bakanlıkların ve kurumların listesinde Federal Adalet Bakanlığı yer almamıştır. Bu durumun bilinçli mi olduğı yoksa gözden mi kaçırıldığı bir soru işaretidir. 2003 yılında çıkarılan 1389 sayılı kararname ile mesele çözüme kavuşturulmuş; Dış İşleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı'nın, Devlet Başkanı'na bağlandığı açıklığa kavuşturulmuştur.

1-)Başbakanın Göreve Gelişi ve Hükümetin Kurulması

Başbakan, Başkan tarafından Duma'nın onayı ile göreve getirilmektedir⁴⁴⁰. Başkan, Başbakan'ı atamakta parlamento ise güvenoyu ile Başkan'ın iradesini onaylamaktadır⁴⁴¹. Anayasa'da Duma'nın Başbakan adayını onaylamak üzere yapacağı oylamaya ilişkin ayrıca bir hüküm bulunmadığı için karar yeter sayısı basit çoğunluğa göre hesaplanacaktır⁴⁴².

Başkan, Başbakan'ın atanmasını geciktirmemek üzere bütün önlemleri almalıdır. Zira anayasal anlamda yürütme görevini yapamaz hale gelmemelidir. Bu kapsamda Başkan'ın seçilmesini müteakip iki hafta içerisinde; Başbakan'ın istifasını müteakip iki hafta içerisinde; Duma'nın Başkan'ın adayını reddettiğı günden itibaren bir hafta içerisinde Başbakan'ın atamasının yapılması gerekmektedir⁴⁴³.

Başkan'ın yeni bir Başbakan adayı göstermek istemesi durumunda seçimlik yetkileri bulunmaktadır. Anayasa'ya göre Duma'ya üç defa Başbakan adayı sunabilmektedir. Başkan, birinci adayın Duma tarafından reddedilmesi durumunda ikinci farklı adayı, bunun da reddedilmesi durumunda üçüncü farklı adayı sunabilmektedir. Başkan arzu eder ise üç farklı kişiyi Başbakan olarak Duma'ya sunarak Duma'ya bir seçim hakkı da bırakabilmektedir⁴⁴⁴. Anayasa'nın 111. Maddesi Başkan'ın gösterdiği adayın Duma tarafından reddedilmesinin ardından Başkan'ın aynı kişiyi ikinci kez aday olarak gösterip gösteremeyeceğine dair açıklayıcı bir hükme yer vermemiştir. Bu noktada Anayasa bir tahdit koymadığı için

⁴⁴⁰ BAGLAY,(2014),S.614.

⁴⁴¹ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.133.

⁴⁴² MAZO, (2005),S.149.

⁴⁴³ BAGLAY,(2014),S.622.

⁴⁴⁴ BAGLAY,(2014),S.623. McQUIRE,(2012),S.444.

Başkan'ın Duma tarafından reddedilen adayı tekrar aday göstermesi önünde bir engel olmadığı kabul edilmektedir⁴⁴⁵.

Başkan'ın gösterdiği Başbakan adayının Duma tarafından reddedilmesi durumunda Başkan yeni bir aday gösterebileceği gibi Duma'yı da feshetme hakkına da sahiptir⁴⁴⁶. Tabiatıyla Duma milletvekilleri, Başkan'ın Duma'yı fesih silahını kullanmasını çok arzu etmeyeceklerdir. Bu bakımla Başbakan'ın atanması konusunda Başkan esasen Duma'ya karşı ciddi bir kanuni baskı unsuruna sahiptir. Diğer yandan Başkan'ın yeni bir Duma seçiminden istediği gibi sonuç almaması da ihtimal dahilindedir. Feshin ardından yapılan Duma seçiminde Başkan'a muhalif bir yapının tekrar oluşması durumunda siyasi bir krizin doğacağı aşıkardır. Rus Anayasa Hukuku'nda böylesi bir kriz durumunda, devletin hükümsüz kalmaması için; Başkan'ın Duma'nın onayı olmadan doğrudan bir Başbakan atayabileceği yönünde genel bir kanaat hakimdir⁴⁴⁷.

Başbakanın atanması bahsinde Başkan'ın Duma'ya karşı elinde bulunan yetkilerinin ciddiyeti sebebiyle, Başkan ve Başbakan'ın farklı siyasi çizgilere veya farklı siyasi partilere müzahir olmaları çok mümkün gözükmemektedir. Başkanların atamak istedikleri Başbakan'ı kendi siyasi partilerine yakın isimlerden seçmeleri, mevcut düzen içerisinde tabi bir neticedir. Bununla birlikte aynı siyasi çizgi üzerinde olan Başkan ve Başbakan'ın arasında tam bir uyum sağlanmasını gerektirecek hukuki bir düzenleme yoktur. Başbakan peki ala bir hususta Başkan'ın hilafına hareket edebilecek hukuki yetkiye sahiptir. Burada önemli olan Başkan ve Başbakan arasındaki ihtilaf unsurlarının Başkan nazarında ne kadar ciddi olduğudur. Başkan kendisinin genel siyasi eğilimini ve icraatlarına ciddi bir menfi etki yaratacak Başbakan'ı azletmek konusunda da önemli yetkilere sahiptir.

Federasyon Anayasası'nın 97. Maddesi gereğince Duma milletvekilleri aynı zamanda Bakanlar Kurulu'nda yer alamazlar. Rus literatürü bunun sebebi olarak yasama ve yürütmenin kesin olarak ayrılmış olmasını göstermektedir⁴⁴⁸. Kasım 2004'te Hükümete Dair Federal Anayasal Kanun'un 11. Maddesinde yapılan değişiklik ile birlikte Hükümet üyelerinin başkaca bir kamu görevini üstlenmesi mümkün olamamaktadır. Hükümet üyeleri

⁴⁴⁵ MAZO, (2005),S.149.

⁴⁴⁶ BAGLAY,(2014),S.623. McQUIRE,(2012),S.444.

⁴⁴⁷ BAGLAY,(2014),S.623. McQUIRE,(2012),S.444.

⁴⁴⁸ BAGLAY,(2014),S.622.

federal ve/veya federe bir başka görevi aynı anda yürütemezler⁴⁴⁹. Çifte vatandaşlığı bulunan Rusya Federasyonu vatandaşları Bakan olarak atanmamaktadır⁴⁵⁰.

Hükümeti oluşturan Bakanların her hangi bir siyasi partiye üye olması zorunlu değildir⁴⁵¹. Siyasi parti aidiyeti bulunan Bakanlar ile Duma'daki milletvekillerinin siyasi partilere göre dağılımı arasında bir bağ yoktur. Yani Duma'da çoğunluğu oluşturan bir siyasi parti Hükümet'i kurmak için herhangi bir imtiyaza sahip değildir. Herhangi bir siyasi partiye mensup olmayan Duma Başkanı kabineyi oluşturmak üzere uygun gördüğü birisine teklif götürebilmektedir. Dönem dönem bahse konu uygulama Duma milletvekilleri tarafından eleştirilmiş ve milletvekilleri Duma'da çoğunluğu oluşturan siyasi partinin Başbakan için aday göstermesinin önünün açılması yönünde düzenlemeler yapılmasını istemişlerse de bu mümkün olmamıştır⁴⁵².

Benzer şekilde Bakanların da Duma'da çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partiye mensup olmaları zaruri değildir. Nisan 2008'de Hükümet'te bulunan toplam 22 Bakan'dan sadece 3'ü, Duma'da çoğunluğu elinde bulunduran ve Başbakan olarak PUTİN'i, Başkan olarak ise MEDMEDEV'i desteklemiş bulunan Birleşik Rusya Partisi'nin mensubudur⁴⁵³.

Anayasa, Hükümet'teki Bakanlıklar'ın dağılımıyla meclisteki partilerin milletvekili dağılımlarını hiçbir şekilde ilişkilendirmemiştir. Başka bir ifadeyle, mecliste çoğunluğa sahip partiden Hükümet'i kurması istenebilir, fakat bu doğrudan gerçekleşecek bir zorunluluk değildir. Her iki ihtimale de Anayasa müsaade etmektedir⁴⁵⁴.

Başbakanın, Başkan'a karşı kullanabileceği tek yetki Bakanlıklar için aday gösterme yetkisi olup Başbakan'ın aday göstermediği bir kişinin Başkan tarafından Bakan olarak atmamasına imkan bulunmamaktadır. Ancak Başbakan'ın Başkan'a karşı direncinde ısrar etmesi durumunda kendisinin azledilmesinin mümkün olduğu unutulmamalıdır. Dahası Başkan, 31 Mart 1998 tarihinde Başbakan'ın teklifi olmadan Bakan ataması yapmıştır.

⁴⁴⁹BAGLAY,(2014),S.624.;HENDERSON,(2011),S.131;HUSKEY,(1999),S.102;İSAEV, BARANOV,(2013),S.76-79.

⁴⁵⁰ BAGLAY,(2014),S.624.

⁴⁵¹ BAGLAY,(2014),S.624.

⁴⁵² HENDERSON,(2011),131.

⁴⁵³ HENDERSON,(2011),S.131.

⁴⁵⁴ HENDERSON,(2011),S.131.

Anayasa hükümlerine açıkça aykırılık teşkil eden bu atamanın iptali de söz konusu olmamıştır⁴⁵⁵.

Anayasa'nın 112. Maddesine göre Başbakan, Başkan'ın göreve gelişini müteakip 7 gün içerisinde Bakanlar Kurulu'na ilişkin tasarımı sunmak zorundadır. Başbakan, her Bakanlık için uygun gördüğü adayı açıkça belirtmek durumundadır⁴⁵⁶.

Yeni seçilen Başkan'a sunulan bu tasarı tavsiye niteliğinde olup Başkan istediği şekilde atamaları yapmak konusunda serbesttir. Başkan, Duma'nın onayı olmadan Hükümet üyelerini Başbakan'ın teklifi ile atayıp azledebilir. Her ne kadar 1993 Anayasası'nda Başkan'ın kabinenin oluşumuna ilişkin yetkilerini Başbakan ile birlikte kullanacağı ifade edilmiş olsa da son söz Başkan'dadır. Bakanların atanması ve azledilmesi hususunda Başbakan'ın yasal yetkiler anlamında Başkan ile ters düşme veya Başkan'a direnme imkanı bulunmamaktadır⁴⁵⁷.

Başbakan Yardımcısı, Başbakan tarafından teklif edilir ve Başkan tarafından atanır. Fakat Başkan, Bakan Yardımcıları'nı doğrudan da atayabilir; yani Başbakan'ın teklifi kurucu unsur değildir. Başkanı kendi rızası dışında bir şey yapmaya sevk edebilecek herhangi bir düzenleme yoktur. Başbakan'ın, yardımcısını tayin konusunda dahi bir yetkisi yoktur. Rus Anayasa Hukukçuları'na göre bu durum oldukça tabiidir. Zira Bakanlar, kabine üyesi olarak siyasi figürler iken Bakan Yardımcıları idari kadrolardır. Anayasa'nın genel eğilimi üzere üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir kısmına ilişkin atama yetkisine sahip olan Başkan'ın, Bakan Yardımcılığı'na ilişkin atama yapması da oldukça doğaldır⁴⁵⁸.

Hükümet, Başkan'a karşı sorumluluğunu inkar edemez. Parlamente'ye karşı ise anayasal bir sorumluluğu yoktur. Her ne kadar Duma'nın güvensizlik oylaması yapma yetkisi var ise de oylama neticesinde Hükümet'in düşmesine karar verecek olan Başkan'dır. Hükümetin Duma'ya karşı tek sorumluluğu devlet bütçesi ile ilgilidir⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ LUÇİN, V.O., (2000). "Konstitutsionnie Delikti". **Gosudarsvto i Pravo**, No:1, S.18.; İVAN, (2007), S.99.;

⁴⁵⁶ BAGLAY, S.623.

⁴⁵⁷ İVAN, (2007), S.98; MAZO, (2005). S.144.; McQUIRE, (2012), S.444.

⁴⁵⁸ İVAN, (2007), S.99.; McQUIRE, (2012), S.446.

⁴⁵⁹ ÇİRKİN, (Glava, 2013), S.91; BAGLAY, (2008), S.63.

Hükümeti oluşturan Bakanlıklar'ın sayılarını belirleme yetkisi Başkan'a tanınmıştır⁴⁶⁰. Başbakan Yardımcıları'nın sayıları da Anayasa'da belirtilmiş olmadığı gibi herhangi bir sınırlama da bulunmamaktadır. Başkan, yayınlayacağı bir başkanlık kararnamesi ile Başbakan Yardımcıları'nın sayısını da tayin etmektedir⁴⁶¹. Başkan, seçilmesinin ardından Hükümet'e ilişkin bahse konu hususlarda iradesini ortaya koyacak düzenlemeler yapar⁴⁶².

Anayasa'da yetkilerin birlikte kullanılması ifade edilmiş olsa dahi öngörülen Başbakan'ın tavsiye niteliğinde ve dahi istişari bir yetki sahip olduğu yönünde bir kanaat hakimdir. Federal Meclis'in, kabinenin oluşması sürecinde hiçbir yetkisi bulunmamaktadır. Ancak Federal Meclis sürecin tamamen dışarısına çıkarılmamış olup süreci kontrol etmektedir. Zira Bakanlıklar'ın bütçelerini hazırlamak ile görevli olmasından ötürü Bakanlar'ın göreve geliş sürecini de takip etmek tabii bir hususiyet olarak algılanmaktadır⁴⁶³.

Rus Anayasa Hukuku'nda "yeni Devlet Başkanı ve yeni Hükümet" prensibi bulunmakta olup yukarıda ifade ettiğimiz üzere yeni Başkan, yeni bir Hükümet tayin etmek konusunda serbesttir. Ancak yeni bir Hükümet tayin etmek zorunda da değildir. Anayasa'da Hükümet'in görev süresinin açıkça belirtilmemiş olmasının, yasa koyucu tarafından iradi olarak tercih edildiği böylelikle aksi durum oluşmaması halinde Hükümet'in azami görev süresinin Başkan'ın görev süresi kadar olduğu belirtilmektedir. Zira yeni seçilen Başkan aynı Hükümet ile görev yapmak istese dahi bir atama ile Hükümet'i tekrar görevlendirmek durumundadır⁴⁶⁴.

2-) Başbakanın Görevinin Sona Ermesi

Başbakan'ın atanması konusunda Duma ile Başkan arasında bir ilişki bulunduğunu ve Duma'nın onayına ihtiyaç duyulduğunu daha önce belirtmiştik. Bu karşın Başbakan'ın görevden azledilebilmesi için Başkan'ın Duma'nın onayına ihtiyacı bulunmamaktadır. Dolayısı ile Başbakan'ın görevini ifa ederken başarılı veya başarısız olmasının görevde

⁴⁶⁰ BAGLAY,(2014),S.617.

⁴⁶¹ BAGLAY, (2014),S.618

⁴⁶² BAGLAY, (2014),S. 618.

⁴⁶³ BAGLAY, (2014),S. 618.

⁴⁶⁴ BAGLAY, (2014),S. 625.

kalması ile doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Başkan'ın iradesi doğrultusunda başarısız bir Başbakan görevde kalabilir iken pek ala başarılı bir Başbakan da görevinden azledilebilmektedir. Başkan'ın herhangi bir sebep göstermeksizin Başbakan'ı görevden almasının açık kanuni dayanağı olmadığı bunun bir teamül olduğu, geçmişte dönemde buna dair örneklerde Duma'nın bu duruma hiç itiraz etmemiş olmasının da bu teamülün oluşmasında önemli bir etken olduğu belirtilmektedir⁴⁶⁵. Mart 1998-Ağustos 1999 arasında Devlet Başkanı YELTSİN herhangi bir sebep göstermeksizin altı Başbakan'ı azletmiştir. Bu durum hiç şüphe yok ki yürütme organında istikrar açısından oldukça sıkıntı yaratmıştır⁴⁶⁶.

Başkan'ın Hükümet'i dilediği gibi azledebilecek olması hiç şüphe yok ki Hükümet'in Başkan'a tam bir itaatini sağlamaktadır⁴⁶⁷.

Başbakan'ın istifa etmesi mümkündür. Böyle bir durumda Başbakan, istifasını Duma'ya değil Başkan'a sunmak durumundadır. Başbakan'ın istifa etmesi durumunda tüm kabine istifa etmiş sayılmaktadır⁴⁶⁸.

Yürütme organında Devlet Başkanı'nın üstünlüğünün bir başka göstergesi ise yeni bir Devlet Başkanı seçildiğinde Hükümet'in istifasını sunma zorunluluğudur. Anayasa'nın 116. Maddesi uyarınca yeni bir Devlet Başkanı seçildiğinde Başbakan istifasını sunmak zorundadır. Görevde olan bir Başkan'ın tekrar seçilmesi halinde de Hükümet istifasını sunmalıdır. Her hâlükârda başka istifayı kabul etmeyip Başbakan'ın görevde kalmasına müsaade edebilir. Esasen bu durum bile aslında Hükümet'in Devlet Başkanı'nın bir memuru

⁴⁶⁵ ŞEN,İ.G.,(2004). **Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi**. Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1552, Hukuk Fakültesi Yayınları,No:7,S.167; İVAN,(2007),S.99.; POPOV,MİĞAÇEV,(2015),S.106.

⁴⁶⁶ İVAN,(2007),S.99.; Boris YELTSİN'in ilk dönemi 1993-1996 yılları arasında Başbakan Viktor ÇERNOMİRDİN'dir. İkinci dönemi 1996-1999 yılları arasında ise sırasıyla 10 Ağustos 1996- 23 Mart 1998 arasında ÇERNOMİRDİN, 24 Nisan 1998- 23 Ağustos 1998 yılları arasında Sergey KİRİYENKO, 11 Eylül 1998-12 Mayıs 1999 yılları arasında Yevgeni PRİMAKOV, 19 Mayıs 1999- 10 Ağustos 1999 yılları arasında Sergey Stepaşin Başbakan olarak görev yapmıştır. YELTSİN döneminin son Başbakanı Vladimir PUTİN, 16 Ağustos 1999'da Başbakan olarak atanmış 31 Aralık 1999'a kadar bu görevi yürütmüş daha sonra ise Devlet Başkanı olarak seçilmiştir. MAZO, (2005),S.152.; ŞAHRAY,Sergey,2013,S.128.

⁴⁶⁷ İVAN,(2007),S.114.

⁴⁶⁸BUTLER,(2009),s.321.;POPOV,MİĞRAÇEV,(2015),S.106;POPOV,MİĞRAÇEV,TİH-OMİROV,(2011),S.160.

gibi hareket ettiğini göstermektedir. Hükümet varlığına ilişkin meşruiyeti doğrudan Başkan'dan almaktadır⁴⁶⁹.

Anayasa, Başbakan'a kendi kararı ile ve/veya Başkan'ın talebi olmaksızın istifa etme yetkisi vermemektedir. Yani Başbakan görevde kalmayı arzu etmese dahi Devlet Başkanı bu yönde irade göstermez ise görevinin başında kalmak durumundadır. Devlet Başkanı, Başbakan'ın istifasını kabul etmez ise Başbakan görevini sürdürmek zorunadır. Başbakan'ın azli konusunda Devlet Başkanı'nın elinde bulunan bu yetki bile başlı başına Hükümet'in ve dahi Başbakan'ın, Devlet Başkanı'nın memuru olması sonucunu doğurmaktadır⁴⁷⁰. Başbakan veya Hükümet istifa etme konusunda dahi Başkan'ın iradesi dışında hareket edememektedir. Buna karşın Başkan, Hükümet'in azli için herhangi başka bir merciin iradesini göz önünde bulundurmamak zorunda değildir⁴⁷¹. Başkan'ın Hükümet'in istifasını kabul etme veya etmeme yönündeki iradesi herhangi bir duruma bağlı olmaksızın Başkan'ın hür iradesine teslim edilmiştir⁴⁷².

Başbakan'ın istifasının kabulü, Hükümet'in tamamının görevinin sona ermesi anlamına gelmektedir. Hükümet hakkındaki federal kanunda bu durum açıkça ifade edilmiştir. Hükümetin istifasının kabulünün ardından Devlet Başkanı yeni bir Başbakan atanıncaya kadar Başbakanlık görevini geçici olarak sürdürmek üzere birisini görevlendirebilir⁴⁷³.

Anayasa'nın 117. Maddesi uyarınca Hükümet kolektif olarak da istifasını sunabilmektedir. Bu durumda Duma'nın, Hükümet'in istifa kararına ilişkin herhangi bir şey yapması gerekmez iken Devlet Başkanı mezkur istifayı kabul veya ret konusunda karar verir. Anayasa hükmü okunduğu takdirde Devlet Başkanı'nın Hükümet'in istifasını kabul etmemesi durumunda Hükümet'in ne tip bir yetkisi olduğu belirtilmemiştir. Bu durumda Hükümetin görevine devam etmekten başka bir seçeneği bulunmadığı kabul edilmektedir⁴⁷⁴.

⁴⁶⁹ İVAN,(2007),S.120

⁴⁷⁰ İVAN, (2007),S.103

⁴⁷¹ McQUIRE,(2012),S.447.; ŞAHRAY,(2013),S.130.

⁴⁷² ŞAHRAY,(2013),S.130.

⁴⁷³ İVAN,(2007),S.104; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106

⁴⁷⁴BAGLAY,(2014),S.627.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.160.; ŞAHRAY, (2013),S.130; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106.

B-)Başbakanın Görev ve Yetkileri

Devlet Başkanı, Hükümet'in icrai faaliyetlerinin ana eksenini belirlemektedir⁴⁷⁵. Başbakan, Hükümet'i yöneten ve ona başkanlık eden en önemli figürdür⁴⁷⁶. Hükümetin faaliyetlerini organize ederek iş dağılımını yapmak yetki ve görevine sahiptir⁴⁷⁷. Anayasa'nın 113. Maddesine göre; Başbakan, Rusya Federasyonu Anayasası'na, federal kanunlara ve başkanlık kararnamelerine uygun olarak Hükümet faaliyetlerinin temelini belirlemek ve çalışmalarını organize etmekle yetkilendirilmiş ve mesul kılınmıştır. Anayasa, Başbakan'ın görev ve yetkilerini tahdidi olarak sıralamamıştır⁴⁷⁸. Diğer yandan Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Kanun, Başbakan'ın yetki ve görevlerine ilişkin temel birtakım prensipleri ortaya koymuştur. Başbakanın Devlet Başkanı, yasama ve yargı ile ilişkilerine dair temel prensipler belirtilmiştir⁴⁷⁹. Bu noktada bazı yazarlar Başbakan'ın Devlet Başkanı tarafından belirlenen siyasi hedef ve politikalar çerçevesinde hareket etmek durumunda olduğunu ileri sürmekte⁴⁸⁰, onu "supreme" yönetici olarak görmektedir⁴⁸¹. Literatürde Hükümet'i; Devlet Başkanı'nın güdümünde "özerk siyasi bir otorite" olarak nitelendiren yazarlara da rastlanılmaktadır⁴⁸².

Başbakan herhangi bir Bakan'ı kendi iradesi ile atayıp azledememekte ise de Bakanlar'ın atanması ve/veya azledilmesine ilişkin Devlet Başkanı'na öneri sunabilmektedir⁴⁸³.

⁴⁷⁵ İVAN,(2007),S.82.

⁴⁷⁶ BAGLAY,(2014),S.616

⁴⁷⁷ BAGLAY,(2014),S.620.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.160.;

⁴⁷⁸ BAGLAY,(2014),S.616.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106

⁴⁷⁹ BAGLAY,(2014),S.617; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106.

⁴⁸⁰ POPOVA,N.,(2013).” K Voprosu O Polnomoçiyah Prezidenta RF V Sfere İspolnitelnoy Vlasti”. **Rossiyskiy Gosudactvennyy Gumanitarnyy Universitet-VESTNİK**, No:3-104, S.62.; HENDERSON,(2011),S.132.

⁴⁸¹SUDOROV,V.,(2000). **Konstitutsionnyy Status Prezidenta Rossiskoy Federatsii**. MGYuA Dissertatsiya Doktora. Moskova, S.344; ALEHİN,A.,KARMOLİTSKİY,A., KOZLOV,Y.,(2003). **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo Zertsalo,S.4; POPOVA,(2013),S.64.

⁴⁸² SAKWA,(2008),S.152.

⁴⁸³ BAGLAY,(2014),S.621.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),s.160.; POPOVA,(2013),S.62

Hükümete Dair Federal Anayasal Kanunu'nun 188. Maddesinde hükme bağlanan, Bakanlar Kurulu'nda oylamaların eşit çıkması durumunda belirleyici oya sahip olma salahiyeti haricinde Başbakan, herhangi bir özel yürütme yetkisine sahip değildir.

Anayasa'nın 112. Maddesi uyarınca göreve başlamasını müteakip bir haftalık süre içerisinde Başbakan; Bakanlıklar'ın ve kamu görevi yürüten federal kurumların başlarına kimlerin atanacağına ilişkin hazırlamış olduğu tasarı teklifini başkana sunar. Bahse konu atama tekliflerine ilişkin son sözü söyleme yetkisi Devlet Başkanı'ndadır. Başbakan ilgili tasarı teklifi ile birlikte Hükümet programını, faaliyet planlarını, kabine toplantılarına ilişkin planlarını da Devlet Başkanı'na sunmaktadır⁴⁸⁴.

Sistem içerisinde Hükümet'in etkinliğini arttırmak amacıyla Haziran 2004'te gerçekleştirilen Hükümet reformlarının ardından Başbakan, Hükümet üyeleri arasında görev taksimini yapmak yetkisine kavuşmuştur⁴⁸⁵.

Devlet Başkanı ile Hükümet arasındaki ilişkileri düzenleyen normatif hükümlerin çoğu Başkan tarafından izhar edilen düzenleyici işlemlerdir⁴⁸⁶. Devlet Başkanı ile kıyas edildiği takdirde Başbakan'ın yetkileri oldukça sınırlıdır. Dahası kabineye bağlı ilgili Bakanlıklar ile kurum ve kuruluşlara atama yapma konusunda dahi Başbakan'dan farklı düşünen bir Devlet Başkanı'nın varlığı Başbakan'ın mezkur yetkilerini kullanmayı etkisizleştirmeye imkan sağlamaktadır⁴⁸⁷.

Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 32. maddesine göre Federal Hükümet yürütme organı içerisindeki kurum ve kuruluşların koordinasyonu ve uyum içerisinde çalışmasından mesuldür. Rus literatüründeki neredeyse ortak kanaate göre Hükümet kendisi politika belirleme görev ve yetkisine sahip değildir. O ancak Devlet Başkanı'nın belirlediği bir politikanın uygulayıcı olabilir. Bu kapsamda kontrol ve koordinasyon görevini yürütecektir⁴⁸⁸.

⁴⁸⁴ BAGLAY,(2014),S.619.; POPOVA,(2013),S.62; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.232.

⁴⁸⁵ İSAEV,BARANOV,(2013),S.76-79.

⁴⁸⁶ İVAN,(2007),s.82.

⁴⁸⁷ POPOVA,(2013),S.62;HENDERSON,(2011),S.132.

⁴⁸⁸ İVAN,(2007),S.110.

1-) Başbakanın Görev ve Yetkilerinin Umumi Mahiyeti

Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 12. Maddesi uyarınca Federal Hükümet; federal Bakanlıklar'ın ve diğer yürütme organlarının faaliyetlerini yönetir ve kontrol eder. Bahse konu organlar faaliyetlerinden ve Hükümet'in verdiği talimatların yerine getirilmesinden dolayı Hükümet'e karşı sorumludurlar. Federal Hükümet, merkezi teşkilatın yanı sıra taşra teşkilatına ilişkin ihtiyaç duyduğu durumlarda kurumlar kurabilmektedir.⁴⁸⁹.

Anayasa'nın 114. Maddesinde Hükümet'in ana görev alanları belirtilmiş olup bunlar genel itibarıyla mali ve sosyal hususlarda yoğunlaşmıştır. Federal bütçe; maliye, kredi ve para politikası; kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve ekoloji; federal mülkiyetin yönetimi; ülke savunmasının ve devlet güvenliğinin tesisi, dış politikaya ilişkin icraatlar; kanuniliğin, vatandaşların hak ve özgürlüklerinin sağlanması, mülkiyetin ve kamu düzeninin korunması, suçla mücadele için önlemler alınması bu minvalde ifade edilmektedir. Ancak Hükümet'in görevleri bunlar ile sınırlanmış değildir zira Hükümet'e federal bir kanun ile veya bir başkanlık kararnamesi ile yeni görevler verilebilmektedir⁴⁹⁰.

Hükümet, yürütme organının garantisi olarak diğer anayasal kuvvetlere karşı kuvvetler ayrılığı prensibine uygun bir biçimde hareket etmekle sorumludur.

Anayasa ve diğer federal kanunlara aykırı olmamak şartıyla Hükümet bir federe unsurun yürütme organı ile birlikte söz konusu federe unsuru yetkilendirebilmektedir⁴⁹¹.

Anayasa'nın "Federal Yapı" Başlıklı 3. Bölümü'nün 71. Maddesinde Rusya Federasyonu'nda Federal Devlet'in yetki sınırları çizilmiştir. Buna göre aşağıda ifade edilen hususlarda Federal Devlet yetkilidir:

"a)Federal anayasanın ve federal kanunların değiştirilmesi ve bunlara uygunluk denetimi,

⁴⁸⁹POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.161.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106.; POPOVA,(2013),S.63.

⁴⁹⁰HENDERSON,(2011),S.133.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),161;POPOVA, (2013),S.63.

⁴⁹¹ BAGLAY,(2014),S.630.

- b)Rusya Federasyonu 'nun toprakları ve federal yapısı,
- c)İnsan hak ve hürriyetlerine ilişkin düzenlemeler; Rusya Federasyonu vatandaşlığı, milli azınlıkların haklarına ilişkin düzenlemeler ve bunların korunması
- d) Federal yasama, yürütme ve yargı organlarına ilişkin sistemin kurulması, bunlara ilişkin federal yapıların kurulması, bunların işleyişine dair düzenlemelerin yapılması, devlet idaresinin federal yapılarının teşkil edilmesi,
- e)Federal devlet mülkiyeti ve onun yönetilmesi,
- f)Devlet, iktisat, ekoloji, sosyal, kültürel ve Rusya Federasyonu 'nun milli tekamülüne dair alanlarda federal programlarının ve federal politikalarının ilkelerinin oluşturulması,
- g) Federal bankalar, federal ekonomik hizmetler, para politikalarına ilişkin ilkeler; finansal, nakdi, kredi ve gümrük düzenlemeleri; para meseleleri; ortak pazara ilişkin hukuki düzenlemelerin oluşturulması,
- h)Federal bütçe, federal vergiler, federal borçlar, bölgesel tekamüle ilişkin federal fonlar;
- i) Federal enerji sistemleri, nükleer enerji sistemleri, füzyon materyalleri; federal ulaşım, demiryolları, bilgi ve iletişim, uzay aktiviteleri;
- j) Rusya Federasyonu 'nun dış politikası ve milletlerarası ilişkileri; Rusya Federasyonu 'nun milletlerarası antlaşma ve sözleşmeleri, harp ve sulha dair meseleler;
- k)Rusya Federasyonu 'nun harici iktisadi ilişkileri;
- l) Güvenlik ve korunma; askeri üretim; silahların, mühimmatın, askeri ekipman ve diğer askeri malların alım ve satımına ilişkin kuralların belirlenmesi; zehirli ve narkotik maddelerin üretim ve kullanımına ilişkin düzenlemelerin yapılması;
- m)Devlet sınırlarının, deniz sahasının, hava sahasının, münhasır ekonomik bölgesinin ve kıta sahanlığının korunması ve statüsünün belirlenmesi;
- n) Yargı sistemi, Praturatura Ofisi, ceza, ceza usul ve infaz mevzuatı, genel ve özel af, medeni, medeni usul, tahkim usulü mevzuatı; fikri mülkiyetle ilgili hukuk düzenlenmeleri,
- o) Federal Kanunlara ilişkin Hukuk Uyuşmazlıkları (Kanunlar ihtilafı)
- p) Meteoroloji hizmetleri, standartlar, ölçüm sistemleri, zaman hesabı, jeodezi ve kartografî, coğrafi yerlerin adlandırılması, resmi istatistik ve hesaplama;
- r)Rusya Federasyonu devlet ödülleri ve onur unvanları;
- s)Federal devlet hizmeti.”

Federal yetki alanına giren bu alanlarda Federal Hükümet düzenlemeler yapar, bu alanların işleyişini temin eder⁴⁹².

Hükümet, Federasyon'un iktisadi gelişimini sağlamak ve ekonomik bağımsızlığı sağlamak ile görevlidir. Bu kapsamda iktisadi programı hazırlar ve uygular.

Rusya Federasyonu'na özgü bir biçimde birtakım Bakanlıklar Hükümet'e bağlı iken diğer bazıları doğrudan Devlet Başkanı'na bağlıdırlar. Devlet Başkanı'na bağlı olan Bakanlıklar'ın kabine toplantılarına katılma ve oy kullanma yetkileri olup bu durumda kabine ile birlikte kolektif sorumluluğu paylaşırlar. Başbakan'ın Devlet Başkanı'na bağlı olan Bakanlıklar ile ilişkisi "koordinasyon" ile sınırlıdır⁴⁹³.

Dışişleri, Savunma, Güvenlik Bakanlıkları ve bu alanda faaliyet gösteren diğer kamu kurumları doğrudan veya dolaylı olarak Devlet Başkanı'na karşı sorumludur. Doğrudan Devlet Başkanı'na bağlı Bakanlık'lara ve ilgili kamu kurumlarına "Başkanlık Bloku" denilmektedir⁴⁹⁴. Başkanlık Bloku'nda yer almayan Bakanlıklar ise Hükümet'e bağlı olarak faaliyet göstermektedir. Bunlar ekseriyetle iktisadi ve sosyal hususlar ile ilgilenen Bakanlıklar'dır. Sağlık ve Sosyal Gelişim Bakanlığı; Kültür, Eğitim ve Bilim Bakanlığı; Doğal Kaynaklar ve Ekoloji Bakanlığı; Sanayi ve Ticaret Bakanlığı; Bölgesel Kalkınma Bakanlığı; Medya ve İletişim Bakanlığı; Tarım Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı bunlara misal olarak gösterilebilir. Ancak Başkanlık Bloku'nda yer almayan bahse konu Bakanlıklar'ın faaliyetlerine dahi Başkan'ın dahli bulunabilmektedir. Bütçe'nin tayin edilmesi sırasında Devlet Başkanı hem konuşma yaparak hem de Bütçe'ye ilişkin strateji politikasını açıklamak suretiyle Hükümet'e mesaj verebilmektedir. Devlet Başkanı'nın belirli durumlarda kabine toplantılarına da başkanlık etmesi mümkündür⁴⁹⁵.

"Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkında Regülasyon" isimli düzenleyici işlemde, Hükümet'in yetki ve görevlerine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Mezkur düzenleme ile

⁴⁹²HENDERSON,(2011),S.133.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),162;EBZE-
EV,(2011), S.115.; POPOV,MİGAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.87.

⁴⁹³ BAGLAY,(2014),S.620.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.103

⁴⁹⁴ HENDERSON,(2011),S. 125.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.133.

⁴⁹⁵ BAGLAY,(2011),S.615; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.133.

Hükümet'in bir organizasyon olarak çalışma planı, düzenleyici işlem yapma yetkisine ilişkin usuller, yargı kuvveti ile ilişkilerine ilişkin prensipler belirtilmiştir⁴⁹⁶.

Hükümet'in faaliyetlerinin temeli kabine toplantısıdır. Ayda en az bir kere kabine toplanmak durumundadır. Kabine toplantısına Başbakan, Başbakan Yardımcısı ve Federal Bakanlar dışında; Federasyon Genel Savcısı, Federal Merkez Bankası Başkanı, Rusya Federasyonu Bilimler Akademisi Başkanı da katılmaya yetkilidir. Kabine toplantılarına katılmama durumunda katılmayan üye şahsi olarak mazeretini Başbakan'a sunmalıdır⁴⁹⁷. Hükümet tarafından alınan kararlar kolektif olarak alınır. Bu kararlardan dolayı da Hükümet'in kolektif sorumluluğu mevcuttur⁴⁹⁸.

Tüm ifade edilen hususlar göz önünde bulundurulduğu takdire netice olarak Hükümet esasen, Devlet Başkanı tarafından ortaya konan politikaları yürütmekle mükelleftir⁴⁹⁹. Buna karşın bu hususun açıkça ifade edildiği bir Anayasa hükmü bulunmamaktadır⁵⁰⁰. Rus Anayasa Hukukçuları'nın hemen hemen ittifakla ifade ettikleri üzere Hükümet Devlet Başkanı'nın belirlediği ve çizdiği alanda faaliyet gösteren ve bundan çıkmak imkanı olmayan bir yürütme organıdır. Her ne kadar Anayasa lafzi olarak farklı bir görüntü çizse dahi bazı yazarlara göre aslında Rusya'da yürütme organı tektir ve Başkan tarafından temsil edilmektedir. Zira pek çok Rus Anayasa Hukukçusu, Hükümeti "Başkan'ın Hükümeti" olarak ifade etmektedir⁵⁰¹.

Diğer yandan belirli dönemlerde Hükümet, Devlet Başkanı'nın iradesine uygun davranmama eğilimi de göstermiştir. 1994 yılı içerisinde Devlet Başkanı'nın Hükümet'e icrai noktada vermiş olduğu 294 emrin yalnızca 100 tanesi uygun bir biçimde yerine getirilmiştir⁵⁰².

Bakanlıklar'da Bakan, bir "Yönetim Heyeti" ile Bakanlığı idare etmektedir. Her Bakan belirlediği yönetim heyetini kabineye sunmak zorundadır. Birden çok Bakanlığı

⁴⁹⁶ BAGLAY,(2014),S.617.

⁴⁹⁷ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.108

⁴⁹⁸ BAGLAY,S.618.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.160.

⁴⁹⁹ HENDERSO,(2011),S.133.

⁵⁰⁰ BUTLER,(2009),S.324.

⁵⁰¹ İVAN,(2007),S.88.;AVAKYAN,(Prezident,1998),S.28.

⁵⁰² HUSKEY,(1999),S.100.

ilgilendiren konularda ilgili Bakanlıklar'ın yönetim kurulunun aldığı kararlar birbirleri ile çelişiyor ise bu uyuşmazlık kabine toplantılarında giderilir⁵⁰³.

Bakanlar Kurulu ayda en az bir kere toplanmak zorundadır. Bakanlar Kurulu toplantıları esasen Başbakan başkanlığında gerçekleştirilmektedir. Ancak Başbakan'ın bulunmadığı hallerde Başbakan Yardımcıları da Bakanlar Kurulu toplantılarına başkanlık edebilmektedirler. Ayrıca Federasyon Anayasası'nın açık yetkilendirmesi ile Devlet Başkanı da uygun gördüğü durumlarda Bakanlar Kurulu'na başkanlık edebilmektedir⁵⁰⁴. İlgili konular kapsamında federe unsurların hükümet temsilcileri de Bakanlar Kurulu toplantılarına katılabilmektedir.

Bakanlar Kurulu toplantılarında kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Toplantılarda görüşülen meselelere ilişkin alınan kararlar protokol hükmünde olup bunlar daha sonra normatif bir hüviyete bürünerek tüzük ve/veya talimat olarak yayımlanabilmektedir⁵⁰⁵.

Bakanlar Kurulu toplantılarında geniş bir düzlemde her neviden mesele görüşülmekte ve bunlar hakkında karar alınabilmektedir.

2-) İktisadi Faaliyetleri ile Bütçeyi Uygulama ve Vergi Yetkileri

Hükümet'in en önemli yetkisi ve görevi federal bütçeyi hazırlamaktır. Anayasa'nın 114. Maddesinin 1. Fıkrasına göre Hükümet; Federal bütçeyi hazırlayarak Duma'ya sunar. Hükümet bütçe önerisini ve bir önceki yılın bütçesinin nasıl harcandığına dair raporu hazırlayarak Duma'ya sunmaktadır. Her finansal yılın başında hazırlanan bütçe, o finansal yıl içerisinde yapılacak devlet harcamalarını göstermektedir. Hükümet'in Duma'ya sunduğu bütçe taslağı bir kanun olup "Bütçe Kanunu" olarak ifade edilmektedir. Hükümet her sene 1 Ekim'de gelecek döneme ilişkin Bütçe Kanunu tasarısını Duma'ya sunmak zorundadır. Hükümet gelecek finansal yılın bütçesi ile birlikte bir sonraki finansal yıla ilişkin bütçe planlarını da sunmak zorundadır⁵⁰⁶.

⁵⁰³ BAGLAY,(2014),S.620.

⁵⁰⁴ BAGLAY,(2014),S.630.

⁵⁰⁵ HENDERSON,(2011),S.631.

⁵⁰⁶ BAGLAY,(2014),S.630.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.162.

Anayasa'nın 104. Maddesine göre yeni vergi ihdas etmek ve bir vergiyi kaldırmak hususunda; vergi muafiyeti sağlanması, devlet tahvili çıkarılması ve federal bütçeden yapılacak harcamalarla ilgili diğer kanun tasarıları Duma'ya sunulmadan önce muhakkak suretle Hükümet'in görüşü alınmalıdır. Ayrıca bahse konu kanun tasarıları doğrudan Hükümet tarafından da Duma'ya sunulabilmektedir⁵⁰⁷.

17 Aralık 1997 tarihli ve 2 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'a göre Rusya Federasyonu Hükümeti ise, ekonomik ve sosyal kültürel alanlarda faaliyet gösteren federal yürütme organlarının faaliyetlerinden münhasıran sorumludur⁵⁰⁸. Hükümet; federal finansal, mali ve kredi politikasının yürütülmesini ve korunmasını temin etmelidir⁵⁰⁹. Hükümet, federal bütçeyi hazırlar iken mahkemelerin finansmanı ile ilgili kısımları; Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Arbitraj Mahkemesi Temsilcileri'nden oluşan bir heyet ile birlikte hazırlamak ve mezkur heyetin görüşlerini almak zorundadır⁵¹⁰.

Hükümet sosyal ve ekonomik hayatın çok çeşitli alanlarında faaliyet gösterir. Ekonomik faaliyetleri; iktisadi usulleri regüle etmek, ortak pazarı sağlamak, iktisadi serbest piyasayı korumak, sosyo-ekonomik gelişimi sağlamak, yerli üreticinin menfaatlerini korumak gibi sıralayabiliriz. Bütçe, finans, kredi ve para politikaları alanında devletin ortak politikasını yürütmek, federal bütçeyi ibra etmek, federal bütçenin doğru bir şekilde kullanılmasını sağlamak, bankacılık sistemini düzenlemek, döviz politikasını belirlemek ve düzenlemek üzere faaliyetler gösterir⁵¹¹.

İktisadi faaliyetlerine bağlı bir biçimde sosyal devlet ilkesinin bir gereği olarak ortaya çıkan sosyal faaliyetleri; devletin ortak sosyal politikasını yürütmek, işsizliği azaltma ve önleme politikalarını uygulamak, kamu sağlığını korumak için gerekli önlemleri almak, sağlıklı nesiller yetişmesini sağlamak şeklinde ifade edilebilir⁵¹².

⁵⁰⁷ BUTLER,(2009),S.322.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.354-427.

⁵⁰⁸ POPOVA,;(2013),S.63.

⁵⁰⁹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.162.

⁵¹⁰ BAGLAY,(2014),S. 637.

⁵¹¹ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.106.;POPOVA,;(2013),S.63.

⁵¹² POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.107.;EBZEEV,(2011),S.62-70.

3-)Güvenlik ve Dış Politika

Hükümet, devletin güvenliğine, bağımsızlığına ilişkin önlemleri almakla ve dış politikanın gereklerini yerine getirmek ile görevlidir. Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 20. Maddesine göre ülkenin asayiş ve emniyetini sağlamak ve dış politikaya ilişkin kararları uygulamak Hükümet'in en önemli görevlerinden birisini oluşturmaktadır⁵¹³. Bu noktada bahse konu hususlara ilişkin genel çerçeve ve ilkeler Başkan tarafından belirlenirken bunların yürütülmesi Hükümet'in görevidir. Ayrıca Hükümet'in mükellefiyetleri arasında; devletin diğer ülkeler ve milletlerarası düzende temsilini sağlamak, dış ticarete ilişkin düzenlemeleri kontrol etmek de yer alır⁵¹⁴.

Hükümet, devletin savaş silahlarını, silah tekniklerini, silah kaynak ve hizmetlerini korumaya almak; devlet tarafından silah sanayisinin gelişmesine ilişkin çalışmaları yürütmek görevini de üstlenir. Ayrıca Federasyon vatandaşlarının savaş eğitimi almasını temin etmek de Hükümet'in görevidir⁵¹⁵.

4-) Eğitim, Bilim ve Kültür Politikalarını Yürütmek

Hükümet federal ortak kültür, bilim, eğitim ve ekoloji alanlarındaki ortak politikanın yürütülmesini temin eder. Bu anlamda hükümetin misyonu devletin ortak eğitim politikasını yürütmek ve bilim ile kültür sahasında terakki ve tekamülü teşvik etmek olarak da ifade edilebilir⁵¹⁶.

Hükümet ayrıca sosyal haklara ilişkin tekamülü sağlamakla da görevlidir. Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 16. ve 18. Maddelerinde Hükümet'in sosyal görevleri işlenmiştir. Buna göre vatandaşların anayasal sosyal haklarını realize etme, işsizliği azaltmaya ilişkin programlar geliştirme; vatandaşların sıhhatlerinin korunmasına ve toplum sağlığına ilişkin tedbirler alma; aileye ve ailenin korunmasına ilişkin politikalar belirleme; bilimin gelişmesinin devlet tarafından teşvikini sağlama; ücretsiz

⁵¹³POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.163; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİR-OV,(2012),S.192.

⁵¹⁴ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.107.

⁵¹⁵ BAGLAY,(2014),S.630.

⁵¹⁶ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.107.

eğitimi geliştirme; kültür alanına ilişkin gelişmelerin devlet tarafından teşvikini sağlama; tabiat ve çevrenin korunmasını sağlamak vazifeleri Hükümet'indir⁵¹⁷.

5-)Kişi Hak ve Hürriyetlerini Korumak

Hükümet; kanunların uygulanmasını temin etmek, kişi hak ve hürriyetlerini güvence altına almak, kamu düzenini tesis etmek ve bunu bozacak unsurlarla mücadele etmeye ilişkin her türlü icraatı yapmak yetkisine sahiptir. Kanuniliği sağlama faaliyeti, kişi hak ve özgürlüklerini koruma, suç ile mücadele faaliyetleri; emniyet ve asayişe ilişkin devlet politikasını uygulama ve geliştirme, mülkiyetin korunmasına ilişkin tedbirleri alma, genel kamu düzenini sağlama olarak ifade edilebilir⁵¹⁸.

6-)Hükümet Aparatı ile Hükümetin Yönetim ve İcra Kurulu Olarak Presidyum

17 Aralık 1997 tarihli ve 2 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 47. Maddesi uyarınca ve 1 Haziran 2004 tarihli ve 260 sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Regülasyonu ve Rusya Federasyonu Hükümeti Aparatı'nın⁵¹⁹ Konumu Hakkındaki Hükümet Kararnamesi'ne göre Hükümet Aparatı, Hükümet'in faaliyetleri kapsamında verdiği görevlerin yerine getirilmesini denetlemek ve icrasını sağlamak ile görevlidir. Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 47. maddesine göre Hükümet Aparatı, Başkanlık İdaresi ve Federal Parlamento Aparatı ile ilişki kurmakla görevlendirilmiştir. Bunun dışında Hükümet Aparatı Hükümet'in kanun tasarılarına ilişkin hazırlıkları da yapar⁵²⁰.

Hükümet Aparatı, Hükümet'in faaliyetlerini temin etmek ve Hükümet kararlarının uygulanmasını kontrol etmek amacıyla kurulmuştur. Aparat Başkanı, Federal Bakan'a denk sayılmaktadır. Başbakanlık Yardımcılığı ve Başbakan Yardımcılığı sekreteryası Aparat tarafından idare edilmektedir. Aparat, muhtelif idari bölümler, Başbakanlık sekreteryası,

⁵¹⁷POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.163; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.458-554.

⁵¹⁸ POPOV,MİGAÇEV,2015,S.107.

⁵¹⁹ Aparat terimini özellikle korumayı tercih ettik. Zira rus kanun koyucu Başkanlık İdaresi kavramının karşılığında Hükümet İdaresi'ni kullanabilirdi peki ala ancak bunu tercih etmemiş ve Aparat kelimesini kullanmıştır. Biz de bu kavramı olduğu gibi kullanmayı tercih ettik ancak ifade etmek lazım ki, aparat kavramı idare kavramı yerine kullanılmıştır.

⁵²⁰ POPOV,MİGRAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.197.

Başbakan Yardımcılığı sekretaryası ve Başkan Yardımcılığı sekretaryasından müteşekkildir⁵²¹.

Hükümet kendi işlerini yürütmek adına Presidyum adı verilen bir yönetim mekanizması kurma yetkisi ile donatılmıştır⁵²². Diğer ülkelerde pek benzeri görülmeyen Presidyum esasında Sovyet Rusya'dan miras alınan bir anayasal kurumdur. Presidyum, kabinenin aldığı kararları icra etmek üzere kurulmuş bir kuruldur. Presidyum; Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Maliye Bakanı, Ekonomik Gelişmeler Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Güvenlik Bakanlığı başta olmak üzere diğer bazı Bakanlıklar'dan oluşmaktadır. Ayrıca Presidyum toplantılarına Rusya Bilimler Akademisi Başkanı ve Federal Merkez Bankası Başkanı'da katılmaktadır. Devlet Başkanı da uygun gördüğü durumlarda toplantılara başkanlık etme yetkisine sahiptir⁵²³.

Presidyum toplantılarında Hükümet'i ilgilendiren her türlü mesele tartışılabilir ve karara bağlanabilir. Bu kararlar düzenleyici işlem de olabilir. Ancak bir Presidyum toplantısında düzenleyici işlem ihdas edilmek isteniyorsa, o toplantıda Adalet Bakanı'nın bulunması şarttır. Toplantıda kararlar üye tamsayısının oy çokluğu ile alınır. Toplantıda alınan kararlar daha sonra Kabine'ye sunulur. Kabine bu kararları iptal edebilme yetkisine sahiptir⁵²⁴.

Presidyum kararları kabinenin kararlarına aykırılık teşkil edemezler ve Hükümet tarafından iptal edilebilirler⁵²⁵.

2004 yılında Hükümet'in yapısı, Devlet Başkanı PUTİN tarafından değiştirilmiştir. Bunun bir neticesi olarak Bakanlık sayısı 30'dan 17'ye düşürülmüş, 7 Federal Servis ve 30 Federal Kurum Hükümet'e dahil edilmiştir. Anayasa'nın 112. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı Bakanlıklar'ın sayılarını arttırmak ve azaltmak konusunda açık yetkiye sahiptir.

⁵²¹POPOV,MİĞAÇEV,2015,S.109.; POPOV,MİGRAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.197.

⁵²² BUTLER,(2009),S.320.;BAGLAY,(2014),S.618.

⁵²³ BAGLAY,(2014),S.618-619.; MENŞOV,(2011),S.165-172.

⁵²⁴ BAGLAY,(2014),S.619.

⁵²⁵ BUTLER,(2009),S.321.

7-) Yasamaya İlişkin Yetkileri

Anayasa'nın 115. Maddesi uyarınca Hükümet'in; Anayasa'ya, federal kanunlara ve başkanlık kararnamelerine dayanarak ve bunların en iyi şekilde icra edilebilmesi amacıyla düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmaktadır. Hükümet bahse konu düzenleyici işlemleri yapmak ve/veya yayınlamak konusunda Devlet Başkanı'na bağımlı değildir⁵²⁶.

Münhasıran Başbakan'ın düzenleyici işlem yapma yetkisi bulunmakla birlikte, Başkan'ın düzenleyici işlemlerinin aksine Başbakan'ın düzenleyici işlemleri birkaç tahdite tabidir. Öncelikle Hükümet'in düzenleyici işlemleri Federal Anayasa, federal kanunlar ve Başkan'ın normatif kararnamelerine aykırılık teşkil etmemelidir. Hükümet eğer bunlara aykırı bir düzenleyici işlem izhar eder ise Başkan'ın Hükümet'in düzenleyici işlemini yürürlükten kaldırma yetkisi vardır⁵²⁷. Başkan, mezkur düzenleyici işlemleri Anayasa, federal kanunlar ve/veya başkanlık kararnamelerine aykırılık sebebiyle iptal etme yetkisi bulunmaktadır⁵²⁸.

Hükümet, Duma'ya federal kanun tasarısı ve/veya Federal Anayasa değişikliği sunma yetkisine sahiptir. Hükümet böylesi bir tasarrufta bulunabilmek için Devlet Başkanı'ndan izin almak durumunda olmamakla beraber bu konular hakkında yaptığı girişimlere ilişkin Devlet Başkanı'na bilgi vermek ile yükümlüdür⁵²⁹.

Hükümetin hazırlayacağı kanun tasarısı Hükümet programı ve planları ile bağlantılı ve ilişkili olmak zorundadır. Taslakların hazırlanması sırasında kanuna konu hususların uzmanlarından faydalanılması mümkündür. Diğer yandan taslaklar Adalet Bakanlığı ile Hükümet'e bağlı faaliyet gösteren Kanunlar ve Hukuki Araştırmalar Enstitüsü'nün denetiminde hazırlanmaktadır⁵³⁰.

⁵²⁶ BAGLAY,(2014),S.615.; KUTAFİN,(2011),S.89.

⁵²⁷ McQUIRE,(2012),S.446.

⁵²⁸ HEDERSON,(2011),S.133.

⁵²⁹ BAGLAY,(2014),S.634.

⁵³⁰ BAGLAY,(2014)S.633.; MENŞOV,(2011),S.165-172.

Bakanlar Kurulu toplantısında Duma'ya sunulması kabul edilen tasarılar, ilgili resmi dokümanları ile birlikte Duma'ya sunulmaktadır. Hükümet'in Duma'daki resmi Temsilcisi tarafından Hükümet'in tasarısının Duma'daki seyri takip edilmektedir⁵³¹.

Hükümet, Federal Meclis'in faaliyetlerini takip etmesi ve Hükümet'in katıldığı parlamento süreçlerini kendi adına yönetmesi için Federal Meclis'in alt ve üst kanatlarının her birisinde "Temsilci" bulundurmaktadır. Federal Meclis'te ki bu Temsilciliğe Hükümet Temsilciliği adı verilmektedir. Hükümet Temsilciliği, sekreteryaya olarak oluşmaktadır. Temsilcilik Hükümet'in ayrıca bir kararına ihtiyaç duymaksızın parlamento oturumlarına, komite ve komisyon toplantılarına katılabilmektedir⁵³².

Hükümet tarafından Duma'ya sunulan tasarı hangi Bakanlığın yetki sahasına giriyor ise Federal Meclis'in tasarı ile ilgili sorularını cevaplandırmak bahse konu Bakanlığın sorumluluğudur. Soruların sözlü olarak parlamento oturumlarında cevaplandırılması esas olmasına karşın yazılı olarak cevaplandırılması da mümkündür⁵³³. Federal Meclis'in her iki kanadı da ilgili Bakan'ı, Hükümet'in taslağına ilişkin soruları cevaplandırmak üzere parlamento oturumlarına çağırma yetkisine sahiptir. Ancak çağrı ilgili toplantı tarihinden en az 5 gün önce yapılmak zorundadır⁵³⁴.

Ayrıca Bakanlar Kurulu, bir başkanlık kararnamesini veya kanun taslağını incelemek sureti ile görüşlerini Başkan'a ve/veya Duma'ya serdetme ihtiyarına da sahiptir⁵³⁵.

8-)Hükümetin Normatif Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Hükümet, düzenleyici işlem yapma yetkisine sahiptir. Hükümetin normatif düzenleyici işlemleri Federal Anayasa, federal kanunlar ve başkanlık kararnamelerine aykırı olamaz. Hükümetin normatif karakterli düzenleyici işlemleri kararname ve tüzük⁵³⁶ olarak

⁵³¹ BAGLAY,(2014)S.634.; MENŞOV,(2011),S.165-172.

⁵³² BAGLAY,(2014),S.634-635.

⁵³³ BAGLAY,(2014),S.636.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376.

⁵³⁴ BAGLAY,(2014),S.636-637.; MENŞOV,(2011),S.165-172.

⁵³⁵ BAGLAY,(2014),S.631.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376.

⁵³⁶ Pastanovleniya

ifade edilir. Bunun dışında normatif karakterde olmayan işlemleri ise emir veya talimat⁵³⁷ olarak ifade edilmektedir⁵³⁸.

Bahse konu normatif düzenlemeler Hükümet'in icrailiğinin garantisini teşkil etmekte olup, varlıkları Hükümet'in anlamlı bir biçimde mevcudiyeti için zaruri görülmektedir⁵³⁹.

Tüzükler ile genel karakterli meseleler ele alınır iken talimatlar ile sınırları belirli somut meseleler ilişkin çözüm yolları ele alınmaktadır. Bu kapsamda tüzükler; genel, kişilik dışı soyut normatif metinler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir diğer önemli özellikleri ise toplumun tamamını ve/veya bir kısmını ilgilendirmeleridir⁵⁴⁰.

Rusya Federasyonu Anayasası, Federal Hükümet'in normatif düzenlemeleri ile federe hükümetlerin normatif düzenlemeleri üzerinde değişiklik yapma yetkisi bulunup bulunmadığına ilişkin hususta açık bir hükme yer vermemektedir. Ancak Rus Anayasa Hukuku'nda kabul gören genel kanaate göre; Federal Hükümet normatif düzenlemeleri ile federe unsurların hükümetlerinin normatif düzenlemeleri üzerinde değişiklik yapmak kudretine sahiptir⁵⁴¹.

İnsan hak ve hürriyetlerini, vatandaş sorumluluklarını etkileyen kararnameler yayımlanmadan yürürlüğe giremez. Diğer kararnamelerin ile emirlerin tamamının yürürlük tarihi Başbakan tarafından imzalandıkları tarihtir. Hükümetin düzenleyici işlemleri yargı denetimine tabidir. Hükümetin normatif düzenlemelerine ilişkin Anayasa Mahkemesi anayasallık denetimi yapabilmektedir. Buna karşın uygulamada Hükümet'in normatif düzenlemelerinin Anayasa Mahkemesi'nin önüne çok nadir geldiğini görmekteyiz⁵⁴².

Hükümetin kararname ve emir işlemleri Başbakan tarafından imzalandıktan sonra resmi olarak yayımlanır. Hükümet Presidiyumu'nda gerçekleştirilen oturumlar neticesinde tartışılan metinler tüzük veya talimat olarak Başbakan'ın imzası ile yayımlanmaktadır⁵⁴³.

⁵³⁷ Rosparyajeniya

⁵³⁸ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.165; POPOV, MİGRAÇEV, (2015), S.107-108.

⁵³⁹ BAGLAY, (2014), S. 640-641; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.154.

⁵⁴⁰ BAGLAY, (2014), S.641. POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2018), S.367-376.

⁵⁴¹ BAGLAY, (2014) S. 642.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), 154.

⁵⁴² NESTEVANOVA, (2015), S.353.

⁵⁴³ BAGLAY, (2014) S.640; POPOV, MİGRAÇEV, (2015), S.107-108.

Hükümet hakkındaki Federal Kanuna göre yönetmelik ve talimatların yürürlüğe girebilmesi için kamuya duyurulması maksadı ile yayımlanması gerekmektedir. Bunun tek istisnası devlet sırrı ve/veya yüksek gizlilik statüsüne sahip yönetmelik ve talimatlardır. Bunların yürürlüğe girmesi için yayımlanmalarına gerek bulunmamakta olup bunlar yayımlanmaz ve kamuya duyurulmazlar. Devlet sırrı niteliği taşımayan ve gizlilik derecesi bulunmayan Hükümet'in diğer tüm yönetmelik ve talimatları Başbakan'ın imzasından 15 gün geçmezden önce yayımlanmak zorundadır⁵⁴⁴.

Daha önce Bakanlar Kurulu toplantılarında ele alınan ve protokol hükmünde olan kararların normatif bir düzenleme olarak tüzük ve/veya talimata dönüştürülebileceğini ifade etmiştik. Bir Bakanlar Kurulu kararının daha sonra normatif hüviyet kazanabilmesi için kararın alındığı toplantıda muhakkak suretle Adalet Bakanı bulunmak zorundadır. Ayrıca Adalet Bakanı, ilgili kararın normatif bir düzenleme olması yönünde müspet kanaatini belirtmelidir⁵⁴⁵.

Hükümetin normatif düzenlemeleri "Rusya Gazetesi" adını taşıyan resmi gazetede yayımlanmaktadır. Diğer yandan bahse konu düzenlemeler Federal Meclis'e de sunulmaktadır.

İnsan Hak ve Hürriyetlerini ilgilendiren normatif düzenlemeler yayımlandıkları tarihten itibaren bunlar dışındaki düzenlemeler ise Başbakan tarafından imzalandıkları tarihte yürürlüğe girmektedir⁵⁴⁶. Hükümetin normatif düzenlemelerini yayımlama vazifesi Federal Adalet Bakanlığı'na aittir⁵⁴⁷.

Aksi öngörülmediği müddetçe düzenlemelerin uygulama alanı bütün Federasyon sınırlarıdır⁵⁴⁸.

⁵⁴⁴BAGLAY,(2014),S.642-643. POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.165.

⁵⁴⁵ BAGLAY,(2014),S.632.; POPOV,MİGAÇEV,(2015),S.107-108.

⁵⁴⁶BAGLAY,(2014),S.643. POPOV,Lev/MİGRAÇEV,Yuriy/TİHOMİROV, (2018),S.367-376.

⁵⁴⁷ BAGLAY, (2014),S. 644.

⁵⁴⁸BAGLAY, (2014),S. 644.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376.;POP-
OV, MİGAÇEV,(2015),S.107-108.

Hükümetin tüzük ve talimatlarının Federasyon Anayasası'na, federal kanunlara ve başkanlık kararnamelerine aykırı olması durumunda Devlet Başkanı bunların yürürlüğünü iptal etme hakkına sahiptir. Burada Devlet Başkanı ilgili düzenleyici işlemi herhangi bir yargı merciine havale etmeksizin anayasallık ve yasallık denetimi yaparak bunları iptal edebilmektedir.⁵⁴⁹ Zira Federasyon Anayasası'na göre yürütmenin başı olan Devlet Başkanı, federal Anayasa'nın garantörüdür. Federasyon Anayasası'nın 120. Maddesine göre Hükümet'in normatif düzenlemeleri neticesinde Federasyon vatandaşlarının hak ve hürriyetleri hukuka aykırı bir biçimde menfi olarak etkileniyor ise vatandaşlar bunların yürürlükten kaldırılması için mahkemelere dava açmak hakkına sahiptirler. Bu kapsamda mezkur normatif düzenlemeler Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi tutulabilmektedir⁵⁵⁰.

Devlet Başkanı Hükümet'e başkanlık yaptığında, Hükümet'in bir düzenleyici kuralına ilişkin görüşlerini de açıklama ve çekincelerini belirtme yetkisine de sahiptir. Ayrıca Devlet Başkanı sadece Hükümet oturumlarına değil Hükümet'in icra organı olan Presidyum oturumlarına da başkanlık etme hakkına sahiptir. Burada da görüş ve çekincelerini beyan edebilmektedir⁵⁵¹.

9-) Komite ve Komisyon Kurma Yetkisi

Hükümetin koordinasyon işlerini takip etmek ve Hükümet tarafından verilen görevleri yerine getirmek üzere komisyonlar ve komiteler bulunmaktadır. Ayrıca belirli konularda hazırlık yapmak ve Hükümet'e bilgi vermek görevini üstlenen istişari Konsey organları da bulunmaktadır. Koordinasyon ve istişare görevlerini yüklenen komite/komisyonlar ile konseyler, belirli bir meselenin halli için oluşturulurlar. Esasen birer çalışma gruplarıdır. Bahse konu komite ve komisyonların kararları protokol olarak adlandırılır⁵⁵².

⁵⁴⁹ BAGLAY, (2014), S.642.; POPOV, Lev/MİGRAÇEV, Yuriy/TİHOMİROV, 2011, 154;

⁵⁵⁰ BAGLAY, (2014), S.642.; İVAN, (2007), S.116.; POPOV, MİGAÇEV, (2015), S.107-108.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.143.

⁵⁵¹ İVAN, (2007), S.119.

⁵⁵² POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.166-167.

Hükümet komisyonları ve konseylerine; Başbakan, Devlet Başkanı, Hükümet üyeleri ve diğer federal yürütme organlarının yöneticileri de başkanlık edebilir. Bunun dışında mezkur organların daimi çalışanları Hükümet'in teşkilatından sayılır⁵⁵³.

Organizasyon komiteleri ise Hükümet'in verdiği görevlerin icrasını üstlenen Hükümet organlarıdır. Organizasyon komitelerine; Başbakan, Devlet Başkanı, Hükümet üyeleri ve diğer federal yürütme organlarının yöneticileri de başkanlık edebilir. Bunun dışında bahse konu organların daimi çalışanları Hükümet'in teşkilatından sayılır. 10 Mart 2009 tarihli ve 259 sayılı Rusya Federasyonu'nda Eğitimciler Yılı'nın İcrası Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi'nin yürütülmesine ilişkin 15 Haziran 2009 tarihli Hükümet emri ile Rusya Federasyonu'nda Eğitimciler Yılı'nın yürütülmesine ilişkin organizasyon komitesi kurulmuştur⁵⁵⁴.

Bölgeler arası veya disiplinler arası konularda inceleme yapmak ve verilen görevleri icra etmek üzere bölümlerarası/kurumlararası komisyon ve konseyler kurulabilir⁵⁵⁵. Bölgesel Gelişme Bakanlığı'nın teklifi ile çıkarılan 20 Ağustos 2008 tarihli ve 1225-R sayılı Hükümet emri ile Güney Osetya'nın restorasyonu ve sosyo-ekonomik gelişmelerinin tesisi için Bölümlerarası Hükümet Komisyonu kurulmuştur⁵⁵⁶.

20 Mart 2006 tarihli ve 231 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile Devlet Harp Endüstrisi'ne ilişkin meselelere ilişkin devlet politikasının icrası maksadıyla Harp Endüstrisi Hükümet Komisyonu (VPK) kurulmuştur. Kararname uyarınca anılan komisyon daimi komisyon olarak kurulmuştur.

D-) Hükümet'in Sorumluluğu

1-) Devlet Başkanı'na Karşı Sorumluluk

Hükümetin kolektif sorumluluğunun yanı sıra her Bakan kendi Bakanlığının işleyişinden ötürü kişisel olarak sorumluluk taşımaktadır⁵⁵⁷. Hükümetin kolektif

⁵⁵³POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2011),S.166-167.;

POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2012),S.195.

⁵⁵⁴ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2011),S.167.

⁵⁵⁵ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.168.

⁵⁵⁶RF Yasama Külliyatı 2008,No:35,S.4051.

⁵⁵⁷ BAGLAY,(2014),S.619.; İVAN,(2007),S.116.

sorumluluğu siyasi bir sorumluluktur. Hükümet siyasi olarak sadece Devlet Başkanı'na karşı kolektif olarak sorumludur. Bu kapsamda Devlet Başkanı'nın Başbakan'ı görevden alması doğrudan Hükümet'in düşmesine yol açacaktır. Ancak herhangi bir Bakan'ın azli neticesinde Hükümet görevine devam etmektedir⁵⁵⁸.

Daha önce Başbakan'ın görevden azledebilme yetkisinin doğrudan Devlet Başkanı'na tanındığını ifade etmiştik. Benzer şekilde Devlet Başkanı, Bakanları da görevlerinden azletme yetkisine sahiptir. Literatürde bu durum oldukça ağır bir şekilde eleştirilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun kolektif çalışma prensibine aykırı olarak, Bakanlar'ın kendi görevlerinin teminini garantiye almak için kabineden ziyade Devlet Başkanı'nın iradesini takip etmek zorunda kaldıkları, böylelikle Başbakan'ın Devlet Başkanı'nın gölgesinde kaldığı ifade edilmektedir. Dahası bu durumun esasen 19. yüzyıl Rus Devlet Sistemi'nin bir yansıması olduğu, bahse konu dönemlerde imparatorun kendi Hükümet'ini teşekkül ettirmek amacıyla Bakanlar atadığı, her bir Bakan ile Bakanlığı ilgilendiren hususlara ilişkin bire bir çalıştığı, Bakanlar arası işbirliğinin bulunmadığı – arzu da edilmediği- ifade edilmektedir⁵⁵⁹. Her Bakanlığın kendi konularını ilgilendiren hususlarda “başına buyruk” hareket ettiği ve kolektif sorumluluk bilincine sahip ortak bir şuurun bulunmadığı, Hükümetin “hantal bir Bakanlar koalisyonu” görünümü sergilediği belirtilmektedir⁵⁶⁰.

Devlet Başkanı ile Federal Hükümet arasındaki anayasal ve hukuki ilişkilerde, Başkan önde gelen figürdür. Öncelikle Hükümet işlemlerini başkanlık kararnamelerine göre yürütmek durumundadır. Başbakanın temel görevi Hükümet'i başkanın kararnamelerine ve talimatlarına göre yönetmektir. Başbakan diğer görevlerini yerine getirirken de Federal

⁵⁵⁸ BAGLAY,S.626.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154.

⁵⁵⁹ HUSKEY,E.,(2004). “Nomenklatura lite? The Cadres Reserve in Russian Public Administration”. **Jurnal Problems of Post-Communism**, Volume-51, Issue-2,S.30-39. ; BOBILEVA,K.,(2007). “Vzaimodeystvie Prezidenta S Federalnimi Organami İspolnitelnoy Vlasti Rossiskoy Federatsii”. **Jurnal Administrativnoe Pravo i Protsess**, No:2,S.18-21.; BOBILEVA,K.,(2007). “Stanovlenie i Razvitie İnstituta Prezidenta V Rossiskoy Federatsii”. **Jurnal Aktualnie Problemi Rossiyskovo Prava**,No:1, ,S.87-92; HENDRSON,(2014),S.39.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.152-153.;POP-
OV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.411-436;

⁵⁶⁰HUSKEY,(1999),S.103.;BOBILEVA,(Bzaimodeystvie,2007),S.18-21.;BOBILEVA
,(Stanovlenie,2007), S.87-92.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.152-153.;
POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.411-436;

Anayasa, Federal Kanunlar ve başkanlık kararnamelerini göz önünde bulundurmak durumundadır⁵⁶¹.

Federal yürütme organları içerisinde yapısal ve sistemsel sorunların giderilmesi için çoğu zaman parlamento yolu ile kanunlar veya Hükümet'in düzenleyici işlemleri değil başkanlık kararnameleri kullanılmaktadır. Doğal olarak bütün bir yürütmeyi etkileyecek olan düzenleyici işlemler Başkan tarafından tek başına izhar edilmektedir. Başkan kendi kendisine ek yetkiler verebilmektedir. 1994 yılında çıkarılan 66 sayılı Federal Yürütme Organının Yapısı Hakkındaki Kararname ile Devlet Başkanı, ilgili Bakan'ın rızasına ihtiyaç duymadan ilgili Bakanlığa idari atama yapabilme yetkisini kendisine vermiştir⁵⁶².

Anayasa'nın 115. Maddesi 1. Fıkrasına göre; Devlet Başkanı, Anayasa'ya, federal kanunlara ve başkanlık kararnamelerine aykırılık sebebine dayanarak Hükümet kararlarını iptal etme yetkisi ile donatılmıştır. Dolayısı ile Hükümet'in kendi yetki alanında kendi iradesine uygun icraatlarına karşı Devlet Başkanı'nın doğrudan müdahale imkanı mevcuttur. Öyle ki, Anayasa'ya ve kanunlara aykırılık teşkil etmese bile Devlet Başkanı'nın siyasi yönelimine aykırılık teşkil eden her türlü Hükümet tasarrufu peki ala Devlet Başkanı tarafından işlevsizleştirilebilecektir. Böylelikle Devlet Başkanı'nın denetim yetkisi "a priori bir denetim yetkisi" olarak görülebilecektir⁵⁶³.

Diğer yandan Rus literatüründe Başbakan'ın Devlet Başkanı'na karşı bu denli bağımlı olması eleştirilmemektedir. Zira Rus literatürünün yekününe göre kuvvetler ayrılığı bir ilke olarak yasama, yürütme ve yargının ayrılmasını öngörmektedir. Bunun dışında kuvvetlerin iç ilişkilerinde bağımlı ve/veya bağlantılı birden çok unsurun olması durumu kuvvetler ayrılığı prensibine aykırılık teşkil etmeyecektir. Bu kapsamda yürütme kuvvetini oluşturan Hükümet ve Devlet Başkanı arasındaki bahse konu ilişkinin menfi bir değerlendirmesi Rus literatüründe yapılmamakta olup bilakis Başbakan'ın doğrudan Devlet

⁵⁶¹ İVAN,(2007),S.111; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154.

⁵⁶²NOZDRAÇEV, A.,TİHOMİROV,Y.,(1996). **İspolnitelnaya Vlast V Rossiskoy Federatsi, Nauçno Praktičeskoe Posobie**. Moskva: İzdatelstvo BEK, S.36.; İVAN, (2007),S.111.

⁵⁶³ ŞEN,(2004),S,167.; İVAN,(2007),S.111.

Başkanı'na karşı sorumlu olması gerektiği ifade edilmesinin sistemin genel işleyişine uygun olduğu belirtilmektedir⁵⁶⁴.

Başkan bir bakıma Hükümet'in koruyucusudur. Duma'nın güvensizlik oylamasına ilişkin kararına katılmaz ise Duma'yı feshederek Hükümet'in görevine devam etmesini sağlayabilir. Başkan, Hükümet ve diğer yürütme organlarına tamamen etki edebilecek yetki çerçevesine sahiptir. Hukuki olarak Hükümet, Başkan'a bağımlıdır. Başkan Hükümet'e emir ve direktif verme yetkisine sahiptir. Başkan, Başbakan'a veya doğrudan Başbakan Yardımcıları ile Bakanlar'a emir ve direktif verebilir. Dahası kabine dışındaki federal yürütme organlarının yöneticilerine de doğrudan emir ve direktif verebilmektedir. Bunun dışında Hükümet düzenleyici işlem ihdas etmeden önce ve sonra düzenli olarak Başkan'ı bilgilendirmekle mükelleftir. Bu kapsamda Hükümet'i denetlemeye de yetkilidir⁵⁶⁵.

Bu noktada belirtilmelidir ki, Başbakan'ın parlamentodan ziyade Devlet Başkanı'na bağımlı olması mevcut siyasi anayasal düzeni kurgulayanlar tarafından bilinçli olarak tercih edilmiştir. Anayasa koyucu irade bilinçli olarak Hükümet'in göreve gelmesinde parlamentonun dahlini asgariye indirmiştir. Fransız modelinde Başkan'ın atadığı Hükümet'in parlamento içerisinden gelmesi ve parlamentonun desteğine sahip olmasına karşın Rusya'da Başbakan parlamento ile bu şekilde bir ilişki içerisine giremeyecektir. Pratikte ise Başbakan'ın parlamento ile arasındaki ilişkiyi belirli bir seviyede tutmasını gerektirecek hiçbir husus bulunmamaktadır⁵⁶⁶. Devlet Başkanı ve Başbakan arasında herhangi bir güç mücadelesinin yaşanması arzu edilmemiş, böylelikle Devlet Başkanı'nın Başbakan karşısında gücü açıkça ortaya konarak anayasal düzen içerisinde bir kriz çıkma ihtimali ortadan kaldırılmıştır⁵⁶⁷. Dahası Anayasa'nın 92. Maddesinin 2. Fıkrası Başbakan'ın, Devlet Başkanı ile düzenli görüşme yaparak gerekli durumlarda talimat almasını bir mesuliyet olarak Başbakan'a yüklemiştir.

⁵⁶⁴BAGLAY,(2014),S.614.;EBZEEV,(2014),S.239.;BOBILEVA,(Bzaimodeystvvie,2007), S.18-21.; BOBILEVA,(Stanovlenie, 2007), S.87-92.

⁵⁶⁵POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.152-153.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.411-436;BOBILEVA,(Bzaimodeystvvie,2007),S.18-21.;BOBILEVA,(Stanovlenie,2007), S.87-92.

⁵⁶⁶ İVAN,(2007),S.97-98.

⁵⁶⁷ HUSKEY,(1999)S.99.; BAGLAY,(2014),S.629-630

2-)Duma'ya Karşı Sorumluluk

2.1-)Güvensizlik Oylaması

Anayasa'nın 117. Maddesi uyarınca Duma'da milletvekillerinin basit çoğunluğu ile Hükümet'e karşı güvensizlik oyu kullanılabilir. Ancak burada ilginç olan nokta şudur ki; Başkan, Duma'nın vermiş olduğu güvensizlik oyu ile bağlı değildir. Hükümeti düşürebileceği gibi güvensizlik oyuna karşın görevde kalmasını da temin edebilir. Bu noktada Duma'nın güvensizlik oyu "hoşnutsuzluk beyanı" dışında bir anlam ifade etmemektedir⁵⁶⁸. Ancak Anayasa'nın 117. Maddesinin 3. Fıkrasına göre, Duma 3 ay içerisinde Hükümet'e karşı tekrar bir güvensizlik oyu verir ise Başkan bu noktada ya Duma'yı feshetmek ya da Hükümet'i düşürmek seçeneklerinden birisine karar vermek durumundadır. Kararlı bir Başkan'ın bulunması durumunda Duma'nın bu ikinci güvensizlik oyu, onun feshedilmesi ile sonuçlanacaktır.

Başbakan'ın yasamaya karşı sorumlu olmadığını ifade eden yazarların dışında Başbakan'ın hem Başkan'a hem de parlamentoya karşı sorumlu olarak çifte sorumluluk taşıdığını ifade eden yazarlarda mevcuttur. Başkan'ın fesih yetkisinin yanı sıra Duma'nın da güvensizlik oyu tehdidi sebebiyle Başbakan'ın her iki yere karşı da sorumlu olduğunu ifade etmektedirler. Hatta bazı yazarlar bu çifte sorumluluk durumundan ötürü Rusya hükümet sistemini başkanlı parlamenter sistem olarak da adlandırmışlardır⁵⁶⁹.

Ancak kanaatimizce bu noktada belirtmek gerekir ki, Duma'nın güvensizlik oylaması neticesinde Hükümet doğrudan düşmemekte olup Başkan'ın bu konuda bir tercih hakkı bulunmaktadır. Peki ala Başkan, Duma'nın kararı hilafına Başbakan'ı görevden azletmeyerek Duma seçimlerini ilan edebilmektedir. Burada dahi Başbakan'ın görevine devam edip etmemesi noktasında karar Başkan'a aittir. Dolayısı ile Başbakan'ın hem Başkan'a hem Duma'ya karşı sorumlu olduğunu iddia etmek güçtür.

Diğer yandan Duma'nın güvensizlik oyuna karşılık Başbakan'ı görevden alamayarak seçimleri ilan etmenin Başkan açısından siyasi riskleri olduğu gibi Duma seçimlerinin

⁵⁶⁸ HENDERSON,(2011),S.140.

⁵⁶⁹ McQUIRE,(2012),S.447-453; ELGIE,R.,McMENAMİN, I.,(2007). "Variation within semi-presidentialism: Cohabitation, Cabinet Stability and Non-Partisan Prime Ministers", **American Political Science Assoc. Annual Meetings**,30.08.2007.

ardından teşekkül edecek siyasi ortamın Başkan'ın lehine olacağına garantisini de bulunmamaktadır. Üstelik seçimlerden bir yıl geçmedikçe Duma tekrar fesih edilemeyeceğine göre Başkan bu noktada Başbakan'ı azletmek zorunda kalacaktır. Fakat bu kadar zor ve meşakkatli bir yöntem ile Başbakan'ın azli, Başbakan'ın Duma'ya karşı sorumlu olması sonucunu doğuramayacaktır. Esasen güvensizlik oyu burada Duma'nın Başkan'ı etkileme araçlarından birisi olarak algılanmalıdır. Yetkinin kullanılması durumunda muhatap Başbakan olarak görülse dahi esas hedef Başkan'dır. Zira Başbakan'ın, Başkan'ın emir ve talimatları dışında önemli hiçbir şey yapamayacağı açıktır.

Yeni Anayasa düzeninde Duma'nın güvensizlik oylaması yaparak değiştirilmesi gerektiğini düşündüğü ilk Başbakan ÇERNOMİRDİN'dir. Duma 27 Ekim 1994 tarihinde ülkenin ekonomik olarak istikrarının bozulması, Çeçenistan savaşı, Hükümet'in teklif ettiği bütçede ağır eşitsizlikler bulunması gibi sebepler ile ÇERNOMİRDİN Hükümet'inin düşürülmesine ilişkin kararını vermiştir. Bu olayda Hükümet'in güvensizlik oylamasına gitmesi Hükümet'in Duma'nın kabul edeceği bir bütçe teklifi vermesine sebep olmuştur. Duma elindeki yetkilerin yürütmeye istediğini yaptırmaya yaracak enstrümanlar olduğunu fark etmiştir⁵⁷⁰. 21 Haziran 1995 ve 1 Temmuz 1996 tarihlerinde ki ÇERNOMİRDİN'e karşı yapılan güvensizlik oylamalarında güvensizlik oyu veren milletvekillerinin sayısı düşmüştür⁵⁷¹. Görüldüğü üzere güvensizlik oylaması neticesinde Duma'nın feshedileme riski ile karşı karşıya olması, milletvekillerinin koltuklarını kaybetme ihtimalleri Duma milletvekillerinin kararlarını da etkileyebilmektedir⁵⁷².

2.2-) Güven Oylaması

1993 Anayasası'nın 117. Maddesinin 4. Fıkrasına göre; Kabinenin onayına ihtiyaç duymaksızın Başbakan, Duma karşısında Hükümet'ine güvenoyu isteğinde bulunma yetkisine sahiptir. Bu durumda Duma, Hükümet'e ilişkin güvenoyu vermez ise Devlet Başkanı 7 gün içerisinde Hükümet'in istifasını istemek veya Duma'yı feshetmek seçeneklerinden birisini gündeme alma ve bu hususta karar vermek zorundadır. Bu noktada

⁵⁷⁰ MAZO,(2005),S.153.

⁵⁷¹ 21 Haziran 1995'te yapılan oylamalarda güvensizlik isteminin kabulü için 241, reddi için 72 milletvekili oy verirken geçersiz oylar ve oylamaya katılmayanların sayısı 131'dir. 1 Temmuz 1995'te ise 193 kabul, 117 red oyu kullanılmış ve geçersiz oylar ve oylamaya katılmayanların sayısı 140 olmuştur.Bkz: TROXEL,(2003),S.74.

⁵⁷² MAZO,(2005),S.156-157.

Duma kendisinden güvenoyu isteyen güçlü bir Başbakan karşısında güvenoyu verme aksi takdirde fesholunmaya zorlanma gibi bir durum ile karşı karşıya kalabilmektedir. Zira tek bir sefer güvenoyu verilmemesi neticesinde Devlet Başkanı Duma seçimlerini yenileme yetkisine sahiptir.

2.3-)Duma'nın Güven ve Güvensizlik Oylamaları Neticesinde Feshedilemeyeceği Haller

Duma güven ve güvensizlik oylamalarına dair kararlarından ötürü Duma seçimlerinden 1 yıl geçmedikçe ve/veya Devlet Başkanlığı seçimlerine 6 ay kala feshedilemez. Diğer yandan Devlet Başkanı'na karşı görevden alma maksadı taşıyan meclis soruşturmalarının başladığı andan itibaren feshedilemez. Ayrıca sıkıyönetim ve olağanüstü hal dönemlerinde de Duma'nın herhangi bir sebeple feshedilmesi mümkün değildir. Dolayısı ile bu süreler ve dönemler içerisinde Devlet Başkanı tarafından feshedilemeyecek olan Duma; Hükümet'leri, kendisine karşı fesih tehdidi olmaksızın peş peşe düşürme imkanına sahiptir⁵⁷³.

2.4-) Hükümetin Duma'ya Yıllık Faaliyet Raporu Sunması

Aralık 2008'de Anayasa'da ve Hükümet'e Dair Federal Anayasal Kanun'da yapılan değişiklikler neticesinde Hükümet'in Duma'ya yıllık rapor sunması zorunlu hale getirilmiştir⁵⁷⁴. Buna karşın Başbakan'ın şahsen rapor sunma zorunluluğu bulunmamaktadır.

Bahse konu Hükümet'in yıllık raporlarının Duma'ya yazılı mı yoksa sözlü olarak mı sunulacağı hususu muğlak bir konudur. Genel eğilim sözlü bir sunumun yeterli olacağı yönünde olsa da⁵⁷⁵ yazılı bir raporun anlaşılması ve değerlendirilmesinin çok daha kolay olduğu ve maksada uygun olduğunun ifade edilmesi yanlış olmayacaktır.

Hükümetin kendi icraatlarına ilişkin hazırlamış olduğu bahse konu yıllık raporun sunumu sırasında Duma milletvekilleri soru sorabilirler, buna karşın Hükümet adına yetkili olarak bir kişi bu sorulara cevap verir. Duma'ya yapılan sunumun ardından Hükümet'in

⁵⁷³ Sakwa,(2008)S.115.

⁵⁷⁴ BAGLAY,(2014),S.614.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.79-81.

⁵⁷⁵ HENDERSON,(2011),S.41.

raporu resmi gazete olarak “Rusya Gazetesi’nde” ve “Parlamento Gazetesi’nde” yayınlanır⁵⁷⁶

E-) Federal Yürütme Organları

Yürütme kuvvetinin federal organları Federal Bakanlıklar ve diğer federal organları kapsamaktadır. Bunlar Federal Anayasa, Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun ve birtakım başkanlık kararnamelerine göre kurulur ve işletilir⁵⁷⁷.

Yürütme kuvvetinin federal organlarına ilişkin Anayasa’nın 80, 83, 90, 110, 112, 114 ve 115. Maddelerinde hükümler bulunmaktadır.

Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun’un 32. Maddesine göre Hükümet federal yürütme organlarını yönetme yetkisine sahiptir. Diğer yandan Anayasa, federal anayasal kanunlar ve federal kanunlar uyarınca başkan bazı Bakanlıklar’ı doğrudan yönetme diğerlerini ise dolaylı yönetme yetkisine sahiptir⁵⁷⁸.

Federal organlar hakkındaki en önemli düzenlemelerden birisi idari reforma dayanak oluşturan 9 Mart 2004 tarihli ve 314 sayılı Yürütme Kuvveti’nin Federal Organlarının Yapısı ve Sistemi Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi’dir. Bu kararnameye göre federal organlar; Federal Bakanlıklar, Federal Hizmetler, Federal Ajanslar olarak üçe ayrılmaktadır. Bu federal organların temel fonksiyonu devlet politikasının icrası için çalışmaktır. Bunlar Kontrol ve denetim, devlet mülkiyetini yönetmek ve kamu hizmetinin görülmesini sağlamak ile mükelleftirler⁵⁷⁹. Özetle federal organlar Başkan tarafından çerçevesi çizilen alanların hayata geçirilmesini temin etmektedir. Bütün bir federal yapının esas yöneticisi Başkan olmak ile birlikte Hükümet Başkan adına bu yapıyı yönetir.

Federal yürütme organının yapısı hakkındaki önemli düzenlemelerden bir tanesi de konu hakkındaki en son düzenleme olan 12 Mayıs 2008 tarih ve 724 sayılı Yürütme

⁵⁷⁶ BAGLAY,(2014),S.614.

⁵⁷⁷POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.170.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.109; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.411-436.

⁵⁷⁸ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.103 ;MENŞOV,(2011),S.170-172.

⁵⁷⁹POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.170.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.110; MENŞOV,(2011),S.170-172.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.87.

Kuvveti'nin Federal Organlarına ilişkin Yapı ve Sisteme Dair Meseleler Hakkındaki Başkanlık Kararnamesidir. Bu kararnameye göre federal yürütme organları üç bloğa ayrılmaktadır. Birinci grupta; faaliyetleri Başkan tarafından yönetilen ve Başkan'a bağlı faaliyet gösteren Federal Bakanlıklar ve bunların yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur. İkinci grupta faaliyetleri Hükümet tarafından yönetilen ve Hükümet bağlı olan Federal Bakanlıklar ve bunların yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur. Üçüncü grupta ise doğrudan Hükümet'in yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur⁵⁸⁰. Başkanlık bloku da kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır: Başkan'a doğrudan bağlı olan Federal Servis ve Ajanslar ile Başkan'a bağlı Bakanlıklar'a bağlı olan Federal Servis ve Ajanslar⁵⁸¹.

Ayrıca Hükümet, federal organların fiil ve işlemlerinin kontrol ve denetimini yapar. Federal organların fiil ve işlemlerinin Federal Anayasa, federal anayasal kanunlar, federal kanunlar ve diğer federal düzenlemelere uygun olmasını sağlamak ile mükelleftir⁵⁸².

Federal Bakanlıklar, Başkan ve Hükümet'in kararları doğrultusunda hareket ederler. Federal Bakanlıklar, spesifik/hususileştirilmiş idari organlar olarak ifade edilir⁵⁸³. Federal yürütme organları Başkan'ın ve Hükümet'in yetkilerinin hayata geçirilmesine yardımcı olurlar. Bir başka deyişle yürütme kuvvetinin hayata geçirilmesini sağlarlar⁵⁸⁴.

Federal Bakanlıklar, Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar'a; talimatların yerine getirilmesi için mesuliyet verebilir, bunların sorumluluklarına dair kararlar alabilir veya alınmış kararları iptal edebilir. Bunun yanı sıra Hükümet ve/veya Başkan'ın iradesi dışında Federal Bakanlıklar, kontrol ve denetim yetkileri ile kamu mallarının yönetimine ilişkin yetkilerini devredemezler⁵⁸⁵. Bakanlar, Hizmet ve Ajans Başkanları'na talimat verebilir⁵⁸⁶.

⁵⁸⁰POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.178;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.113-114.

⁵⁸¹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.87.

⁵⁸²POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.171;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.110; MENŞOV,(2011),S.170-172.

⁵⁸³POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.172;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV ,(2012),S.87.

⁵⁸⁴POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.177; POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.110

⁵⁸⁵POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.174; POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.111

⁵⁸⁶ POPOV/Lev,MİGRAÇEV/Yuri, 2015,S.110; MENŞOV,(2011),S.170-172.

Federal Bakanlıklar, Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar'ın faaliyetlerini koordine ederler. Bunların yöneticilerini ve yardımcılarını atar ve azlederler. Devlet Bütçe Dışı Fonu'nun faaliyetlerinin koordinasyonu sağlarlar⁵⁸⁷.

Federal Hizmetler, yürütme kuvvetinin icrasına ilişkin olarak kontrol ve denetimden sorumlu yürütme organlarıdır. Ayrıca bunların bir kısmı özel olarak emniyet ve asayişe ilişkin faaliyet yürütme yetkilerine de sahiptir. Devlet güvenliği, Federasyon sınırlarının korunması, suçla mücadele, kamu güvenliği alanlarında faaliyet gösterirler⁵⁸⁸. Federal Hizmetler doğrudan Başkan'a bağlı olabileceği gibi Hükümet'e de bağlı olabilir. Federal Akreditasyon Hizmetleri, Federal Sağlık Gözetim Hizmetleri, Federal Alkol Piyasası Düzenleme Hizmeti, Federal Finansal İzleme Servisi, Federal Güvenlik Servisi (FSB), Federal Devlet İstatistik Servisi bahse konu federal servislere verilebilecek örneklerden birkaçıdır.

Federal Ajanslar, devlet hizmetlerinin görülmesinden sorumlu yürütme organlarıdır. İstisnai olarak kontrol ve denetim fonksiyonu yüklenirler. Federal Ajanslar doğrudan Başkan'a bağlı olabileceği gibi Hükümet'e de bağlı olabilir⁵⁸⁹. Federal Turizm Ajansı, Federal Balıkçılık Ajansı, Federal Hava Taşımacılığı Ajansı; Federal Devlet Emlak Yönetimi Ajansı, Federal Ajanslar'a verilebilecek örneklerden birkaçıdır.

SSCB yapısından farklı olarak federal yürütme organları bloklar halinde teşkil olmuştur. Finans bloku alanındaki federal organları; Federal Finans Bakanlığı, Federal Vergi Hizmeti, Federal Sigorta Denetimi Hizmeti, Federal Finans-Bütçe Denetimi Hizmeti, Federal Hazine oluşturmaktadır. Her blok kendi içerisinde fonksiyonel ayrıma göre teşkilatlanmaktadır. Blokların başındaki Bakanlıklar bloğun içindeki Federal Hizmet ve Federal Ajans kurumlarının koordinasyonu ile denetiminden sorumludur. Faaliyeti Başkan'a bağlı olanlarda dahil olmak üzere Federal Hizmet ve Federal Ajanslar'ın yöneticileri Bakanların teklifi ile Hükümet tarafından atanarak azledilmektedir. Bahse konu organların

⁵⁸⁷POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.174; POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.112

⁵⁸⁸POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.175;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.113; MENŞOV,(2011),S.170-172.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.192.

⁵⁸⁹POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.175;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.113; MENŞOV,(2011),S.170-172.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.87.

yönetici yardımcılarını ise ilgili organ yöneticisinin teklifi ile ilgili Bakanlık tarafından atanır ve azledilir⁵⁹⁰.

Federal organların bazılarının faaliyetleri Başkan tarafından yönetilmektedir. Bu noktada Hükümet'in temel görevi federal organların, Başkan'ın istediği doğrultuda hareket edip etmediklerini denetleyerek, bunların koordinasyonunu sağlamaktır.

Federal yürütme organlarını düzenleyen en güncel düzenleme olan 21 Mayıs 2012 tarihli ve 636 sayılı Başkanlık Kararnamesine göre Başkanlık Bloku'nda yer alan federal yürütme organları şöyledir⁵⁹¹:

“1-Dışişleri Bakanlığı;

2-Vatandaş Güvenliği, Acil Durum ve Afet Önleme Bakanlığı;

3-İçişleri Bakanlığı, Bağımsız Devletler Topluluğu (SNG) İşleri Ajansı, Milletlerarası İnsani İşbirliği Ajansı;

4-Güvenlik Bakanlığı, Askeri ve Teknik İşbirliği Servisi, Teknik ve İhracat Kontrolü Servisi, Federal Askeri Özel Araç ve Ekipmanların Tedariki Ajansı, Federal Özel İnşaat Ajansı;

5-Adalet Bakanlığı, Federal Ceza İnfaz Servisi, Federal İcra Servisi

6-Devlet Parademik Servisi

7-RF Dış İstihbarat Servisi, RF Federal Emniyet Servisi (iç istihbarat servisi), Uyuşturucu Kaçakçılığı ile Mücadele Servisi, RF Federal Güvenlik Servisi, Federal Finans İzleme Servisi,

8-RF Başkanı'nın Hususi Programlarını İdare Başkanlığı,

⁵⁹⁰POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.177;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S.114;

⁵⁹¹ MENŞOV,(2011),S.170-172.

9- RF Başkanı 'ın İşlerini Yürütme Federal Ajansı”

Kural olarak Federal Servis ve Ajanslar'ın Bakanlıklar blokunda yer alması ve bakanlıklara bağlı olması gerektiği için burada Bakanlıklar'a bağlı Federal Servis ve Ajansları sıralamayacağız. Doğrudan Hükümet'e bağlı Servis ve Ajanslar şöyledir:

“1-Federal Antitekel Servisi,

2-Federal Devlet İstatistik Servisi,

3-Federal Göç Servisi,

4-Federal İnsan Sağlığı ve Tüketici Koruma Alanında Denetim Ajansı,

5-Federal Savunma Düzeni Servisi,

6-Federal Alkol Piyasası'nı Düzenleme Servisi,

7-Federal Gümrük Servisi,

8-Federal Tarife Servisi,

9-Federal Finansal Piyasalar Servisi,

10- Federal Ekelojik, Teknik, Atom Denetim Servisi

11- Federal Uzay Ajansı,

12-Devlet Sınırının Düzenlenmesi Federal Ajansı”

IV-) YARGI ORGANI

Sovyet rejimi sırasında, 1936 ve 1977 yılları arasında SSCB Anayasaları'nda bulunan “yargıçlar bağımsızdır ve sadece hukuka bağlılardır” güvencelerine rağmen

yargıçların bağımsız olma imkanları bulunmamakta idi⁵⁹². Mahkeme sistemi açıkça devlet çarklarının bir parçası idi ve yargıçlardan, önceden belirlenmiş olan komünist ütopya yolundaki gelişmelerin düzgün işlemesine yardımcı olmaları beklenirdi. Ancak Perestroyka dönemi ile birlikte Rusya’da ortaya çıkan siyasi dönüşüm yargıya ilişkin beklentileri de değiştirmiştir⁵⁹³. Komünist demokrasi anlayışının yerini alan liberal temsili demokrasi, bağımsız ve tarafsız hakimlere ihtiyaç duymaktadır. Dahası bir ekonomik model olarak serbest ekonomiye geçişle birlikte ülke içerisinde bir dizi hukuki reform yapılması ihtiyacı da hasıl olmuştur⁵⁹⁴. Mahkemelere duyulan güvenin artırılması ve yargısal prestiji iyileştirmek önemli amaçlardan birisidir. Zira yargıya güvenin olmadığı bir ortam içerisinde sermayenin rahatça hareket etmesi de beklenememektedir.

Yüksek yargı organları temel olarak Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi olarak Anayasa’da hüküm altına alınmıştır.

A-) Yargı Sistemi ve Yargı Sistemine Hakim Olan Temel İlkeler

Anayasa’da yargı sistemine ve yargının işleyişine ilişkin birtakım temel prensipler vardır. Bunların ilki Anayasa’nın 118. Maddesinin 1. Fıkrasında yer alan “Rusya Federasyonu’nda adalet sadece mahkemeler tarafından sağlanır” hükmüdür. Hükmün ifade biçimi oldukça ilginçtir, zira adalet kavramı doğrudan ve yalnızca mahkemeler ile özdeşleştirilmiştir.

Anayasa’nın 118. Maddesinin 2. Fıkrasına göre yargı Anayasa Mahkemesi, hukuk mahkemeleri, ceza mahkemeleri ve idare mahkemelerinden teşekkül etmektedir. Anayasal düzenlemeler bakımından sadece Anayasa Mahkemesi’ne ilişkin detaylı hükümlerin Anayasa’da yer aldığını diğer yargı organlarına ilişkin birçok hükme anayasada yer verilmediğini görebiliriz. Anayasa Mahkemesi’nin Perestroyka ve yeni anayasal düzene geçişte kritik bir misyon yüklenmesi ve bu dönemde oldukça büyük tartışmalara konu olması bun durumun izahı olarak ifade edilebilecektir.

⁵⁹²MİHAYLOVSKAYA,İ.B,(2013). **Sudı i Sudi: Nezavicimost i Upravlyaemost.** Moskva: Prospekt,S.5-6

⁵⁹³ BAGLAY,(2014),S.651.;MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-6.

⁵⁹⁴HENDERSON,(2011),S.193;MENŞOV,(2011),S.174-175.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-6.

Anayasa'nın 118. Maddesinin 3. Fıkrasında ise yargı yetkisinin “Anayasa Yargısı, Hukuk Yargısı, İdari Yargı ve Ceza Yargısı” olarak dörde ayrıldığı ifade edilmiştir. Bunların her birisini düzenleyen ayrı kanunlar yer bulunmaktadır⁵⁹⁵. Anayasa Mahkemesi dışındaki mahkemelerin hiç birinin yetkileri Anayasa’da açıkça belirtilmemiştir. Sadece Yüksek Mahkeme’nin hukuk, ceza ve idari davaların yüksek yargı otoritesi olarak belirlendiği hükmü Anayasa’da yer almaktadır. Anayasa’nın 126. Maddesinde Yüksek Mahkemenin rolü ve görevleri, genel yetkili mahkemeler üzerinde yargısal gözetleme görevi ifa etmek ve yargısal pratiğe dair sorunlarda açıklamalar *yapmak* olarak belirlenmiştir. Benzer biçimde Yüksek Arbitraj Mahkemesi ile ilgili olarak 127. Maddede, ekonomik uyuşmazlıklarla ilgili mahkemelerin başı olarak bir tanımlama yapılmıştır. Madde metninde Yüksek Arbitraj Mahkemesi’nin aynı zamanda gözetleme ve açıklama yapma yetkilerini kullanabileceği hüküm altına alınmakla iktifa edilmiştir. Anayasa’da bu mahkemeler arasındaki yargısal sınır ve hiyerarşik ilişkiler hakkında açık hükümlere rastlamak imkânı yoktur⁵⁹⁶.

Anayasa’nın 128. Maddesinin 3. Fıkrası Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Yüksek Arbitraj Mahkemesi ve diğer mahkemelerin yetkileri ve teşkilatlanma usullerini anayasal federal kanunların düzenlemesine bırakmıştır. Burada şunu ifade etmek gerekir ki; Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi, Anayasa’nın açık hükmü ile mevcudiyetlerini sürdürmektedirler. Bu mahkemelerin kaldırılabilmesi de ancak anayasal bir değişiklik neticesinde mümkün olabilmektedir. Diğer federal mahkemeler ise federal kanunlar ile kurulup kaldırılabilir. Daha sonra detaylı olarak açıklanacak olan Federe Sulh Mahkemeleri ve Federe Anayasa Mahkemeleri ise federe kanunlar ile kurulup kaldırılabilir⁵⁹⁷. Ancak her hâlükârda, hiçbir mahkeme yetkileri bir başka mahkemeye devredilmedikçe kaldırılamamaktadır⁵⁹⁸.

Yargı sistemi temel olarak Anayasa Yargısı, Genel Yargı ve Arbitraj Yargısı’ndan müteşekkildir. Anayasa Yargısı, Federal Anayasa Mahkemesi ve Federe Anayasa Mahkemeleri’ni kapsamaktadır.

⁵⁹⁵ BAGLAY,(2014),S.651.; MENŞOV,(2011),S.174-175

⁵⁹⁶MENŞOV,(2011),S.174-175;HENDERSON,(2011),S.198.;
MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.39-40.

⁵⁹⁷BAGLAY,(2014),S.652-653.;ÇİRKİN,(Glava,2013),S.214.; NESTEYANOVA,(2013),
S.57-58.

⁵⁹⁸ NESTEYANOVA,(2013),S.57-58;

Genel yargı yetkisi ise; Federal Yüksek Mahkeme ve Federe Yüksek Mahkeme'leri, Askeri Mahkemeleri kapsamaktadır. Genel Yargı Yetkisi'ne sahip mahkemeler hukuk, ceza ve idare davalarına bakmaktadır. Ayrıca bahse konu yargı yetkisi alanına göre faaliyet yürüten Federe Sulh Mahkemeleri bulunmaktadır. Federe Sulh Mahkemeleri'ne ilişkin düzenlemeler federal ve federe kanunlar ile yapılmaktadır⁵⁹⁹.

Arbitraj yargısı ise Rusya Federasyonu'na özgü bir şekilde genel yargı alanından ayrılmıştır. Yüksek Arbitraj Mahkemesi'nin hiyerarşisi en tepesinde Yüksek Arbitraj Mahkemesi'nin bulunduğu arbitraj mahkemelerinden oluşmaktadır. En genel ifadesi ile Arbitraj Yargısı, ticaret hukukuna dahil olan uyuşmazlıkların giderildiği yargı yoludur⁶⁰⁰.

Rusya Federasyonu Yargı Sistemi Hakkındaki Federal Anayasal Kanun, konusu itibarıyla uzmanlaşma gerektiren mahkemelerin (iş mahkemesi, vergi mahkemesi vb.) kurulmasına imkan vermektedir⁶⁰¹.

Anayasa'nın 118. Maddesinin 3. Fıkrasında düzenlenen ikinci açık prensip ise "Olağanüstü mahkemelerin oluşturulmasına izin verilmez" hükmünü ihtiva etmektedir. Buna göre savaş ve/veya olağanüstü durumlarda dahi olağanüstü mahkemelerin kurulması mümkün değildir.

Bu prensip birtakım tarihi kökler barındırmaktadır. SSCB döneminde farklı isimler altında özel mahkemelerin kurulması suretiyle yapılan yargılamalar çok nadir rastlanan durumlar değildir. Sovyet toplumunun meseleden rahatsızlığı ise bilinen bir durumdur. Zira anayasa yapıcı bahse konu hüküm ile Sovyet döneminin arzu edilmeyen ve korkulan özel ve/veya olağan dışı yargılama alışkanlığının yeni anayasal dönemde kesinlikle arzu edilmediğini ifade etmiştir⁶⁰².

⁵⁹⁹ KUTAFİN,(2014),S.433.

⁶⁰⁰ BAGLAY,(2014),S.653; MENŞOV,(2011),S.174-175

⁶⁰¹ NESTEYANOVA,(2013),S.57.

⁶⁰² HENDERSON,(2011),S.196 ;KUTAFİN,(2014),S.435.

1-) Yargıya ilişkin Anayasal Prensipler

Yargı kuvveti diğer kuvvetlerden farklı olarak insan hak ve hürriyetlerinin garantörü olarak görülmektedir. Bu nedenden ötürü yargıya ilişkin temel prensipler Anayasa’da ifadesini bularak güçlendirilmiştir⁶⁰³.

Hiçbir mahkemenin federal kanuni dayanağı olmadan kaldırılması veya kurulması da imkan dahilinde değildir. Anayasa’ya göre tüm ülkede yargı tekliği ilkesi vardır. Hiçbir federe unsur bu tekliği bozacak anlamda bir düzenleme yapamaz ve/veya var olan düzenlemeden sapamaz. Her federe unsur, federal mahkemelere benzer bir federe mahkeme yapısı ihtiva eder. Federal Yüksek Mahkeme’nin karşılığı olarak Federe Yüksek Mahkemeler bulunmaktadır. Ancak bunlar Federal Anayasa’nın koyduğu prensip ve ilkeler gereğince mevcudiyet göstererek hareket ederler⁶⁰⁴.

Yargı sistemi üzerinde değişiklik yapmak için Anayasa veya federal anayasal kanunlar ile hüküm koymak gerekmektedir. Burada temel maksat yargı sisteminin değiştirilmesini mümkün olduğunca zorlaştırmaktır⁶⁰⁵.

Mahkemeler karar verirken Federal Anayasa, federal anayasal kanunlar, federal kanunlar, Federasyon tarafından kabul edilmiş uluslararası hukukun temel normlarını ve Federasyon’un taraf olduğu anlaşmaları göz önünde bulundurmaya zorundadır.

Mahkemelerin finansmanı federal bütçeden karşılanmaktadır⁶⁰⁶. Bunun temel sebebi; yargının tekliği prensibine göre hareket eden mahkemelerin bağımsızlığının garanti altına alınmasını temin etmektedir⁶⁰⁷.

Anayasa’da; “Mahkemelerdeki tüm süreçler açıktır”, “ceza davalarının (şüphelinin) yokluğunda görülmesi, federal kanunların belirledikleri dışında yasaktır” şeklinde ifade

⁶⁰³BAGLAY,(2014),S.655.;MENŞOV,(2011),S.174-175;MİHAYLOVSKAYA,(2013), S.30.

⁶⁰⁴ BAGLAY,(2014),S.652; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.30.

⁶⁰⁵ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.30-33.

⁶⁰⁶MENŞOV,(2011),S.176-177.

⁶⁰⁷BAGLAY,(2014),S.654.; KUTAFİN,(2014),S.435.; AKKUTAY,A.İ.,(2008). “Rusya’da Yargı Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**,C.XII,S.1-2.,S.366-367.

edilen hususlar yargının şeffaflığı ilkesinin önemli bir tezahürü olarak Anayasa’da yer almıştır. Bu ilkenin en önemli istisnasını devlet sırrı ve ticari sır kapsamına giren hususlar oluşturmaktadır⁶⁰⁸. Diğer yandan “yargısal süreçler çekişmeli olarak ve her iki tarafın eşitliği ilkesi çerçevesinde yürütülmelidir” prensipleri açıkça ifade edilmiştir. Bunlar Sovyet dönemi uygulamalarına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. SSCB döneminde kapalı yargılama, yoklukta karar verme ve objektif gerçeği araştırmak için yansız bir araştırma yapan savunma makamı ile iddia makamı arasında eşitsizlik yaratan soruşturma prosedürleri söz konusu olmuştur⁶⁰⁹.

Anayasa, hakimlerin dokunulmazlığı⁶¹⁰ prensibini kabul etmiştir. Bu kapsamda hakimler mesleklerini icra ederken anayasal bir koruma zırhı ile donatılmışlardır. Hakimlerin dokunulmazlığı ilkesi kuvvetler ayrılığı bağlamında yargı kuvvetinin bağımsız ve otonom olmasının doğal bir sonucu ve garantisi olarak mevcudiyetini sürdürmektedir. Hakim dokunulmazlığı kişisel anlamda bir hakime ayrıcalıklar sunmamaktadır. Kişiye değil statüye bağlıdır. Kişisel anlamda bir korumadan ziyade yargı yetkisinin tam ve sağlıklı kullanılmasını temin etmek maksadı taşır ki; bu durum da muhakkak kamu yararı öngörülmektedir. Dokunulmazlık hakimlik mesleğinin icra edilmesini temin etmeye matuf olmakla birlikte muhakkak hakimlerin karar ve fiillerinin denetlenmesi de gerekmektedir. Aksi durumda hukuk devleti ile bağlaşmayacak keyfi uygulamaların ortaya çıkması mümkün olacaktır. Bu bakımdan hakim dokunulmazlığı prensibinin, hakimlerin fiil ve kararlarının denetlenmesi yönünde mekanizmaların bulunmasını engellemediği ifade edilmektedir⁶¹¹.

Anayasa’nın 120. Maddesi hükümleri uyarınca “Hakimler bağımsızdır ve yalnızca Anayasa ve federal yasaların emri altındadır”. Şunu belirtmek gerekir ki 1993 Anayasası’ndan önce de 1977 Anayasası’nda ve 1936 Anayasası’nda benzer hükümler yer almasına rağmen Sovyet Yargısı Komünist Partinin Devlet ayrıcalığının baskısından korunamamıştır⁶¹². Ancak yeni anayasal dönem itibarıyla Anayasa’nın 121. Maddesi 1.

⁶⁰⁸ BAGLAY,(2014),S.655.; MENŞOV,(2011),S.176-177.

⁶⁰⁹ MENŞOV,(2011),S.176-177.;HENDERSON,(2011),S.197.;BAGLAY,(2014),S.655.;

⁶¹⁰ Türk Anayasa Hukuku literatüründe “hakimlik teminatı” olarak ifadesini bulmaktadır.

⁶¹¹ BAGLAY,(2014),S.656.;KUTAFİN,(2014),S.435.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.19-30.

⁶¹² SAKWA,R.,(2009). **The Quality of Freedom. Khodorkovsky, Putin and the Yukos Affair.** Oxford: Oxford University Press. S.14.

Fıkrası uyarınca “yargıçlar azledilemezler” hükmü ile hakim bağımsızlığını gerçekleştirmek yolunda önemli bir adım atıldığı belirtilmektedir⁶¹³.

2-)Hakimlerin Anayasal Statüsü

Hakimlerin hakları, görevleri, sorumlulukları ve atanmalarına ilişkin hükümler gelen olarak Anayasa’da ve Rusya Federasyonu Hakimleri’nin Statüsü hakkında Kanun’da hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda hakimler Anayasa’nın öngördüğü yetki düzeni içerisinde görev ve sorumluluklarını profesyonelce yerine getiren kişiler olarak tanımlanmaktadır. Hakimlerin verdiği kararlar icrailik bakımından herhangi bir istisna barındırmamakta olup tüm gerçek ve tüzel kişiler ile idari organları bağlamaktadır. Bütün hakimlerinin statüsü aynıdır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi hakimleri ve askeri yargı hakimlerinin sorumluluklarına ilişkin farklı düzenlemeler bulunabilmektedir⁶¹⁴.

Hakim olabilmek için Federasyon vatandaşlığına sahip olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak, yüksek hukuk tahsili yapmış olmak⁶¹⁵ ve 5 yıl boyunca hukuk mesleğine dahil olan alanlarda staj yapmış olmak gerekmektedir. Daha sonra bu süre üç yıla indirilmiştir. Hukuk mesleğine dahil alanlar kapsamına; mahkeme organları, savcılık, avukatlık, hukuk müşavirlikleri, hukuk eğitimi veren yerlerde akademisyenlik girmektedir⁶¹⁶. Ayrıca hakim adayları, yeterlilik sınavına girerek başarı sağlamak zorundadır⁶¹⁷.

Yüksek yargı hakimleri için ise birtakım farklı unsurlar da aranmaktadır. Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi’nde hakim olabilmek için 35 yaşını doldurmuş olmak ve 10 yıl mesleki tecrübeye sahip olmak. Anayasa Mahkemesi’nde hakim olabilmek için ise 40 yaşını doldurmuş olmak ve 15 yıl mesleki tecrübeye sahip olmak gerekmektedir⁶¹⁸.

⁶¹³ HENDERSON,(2011),S.197.; MENŞOV,(2011),S.176-177.

⁶¹⁴ BAGLAY,(2014),S.657.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.113.

⁶¹⁵ Rusya Federasyonu’nda hukuk eğitimi iki farklı aşamada yapılmakta bunlardan birincisinde sadece hukuki danışma hizmeti verilebilmekte diğerinde ise avukatlık ve hakimlik yapmak mümkün olmaktadır. Her iki tür hukuk eğitimide lisans seviyesinde olup ayrı fakültelerde verilmektedir.

⁶¹⁶ BAGLAY,(2014),S.657.; KUTAFİN,(2014),S.433.

⁶¹⁷ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.62-65.

⁶¹⁸ BAGLAY,(2014),S.658.; KUTAFİN,(2014),S.433.

Hakimlerin milletvekili olması, uzlaştırmacı olması, siyasi partilere üye olması ve siyasi faaliyetlere katılmaları, ticari faaliyetler yürütmeleri, hakimlik mesleğinden elde ettikleri kazanç ve bilimsel-akademik çalışmalar bağlamında elde ettikleri gelir haricinde gelir elde etmeleri yasaklanmıştır⁶¹⁹.

Federal hakimler, Başkan tarafından atanmakta; Yüksek Mahkeme Hakimleri ise Başkan'ın teklifi ile Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır⁶²⁰. Anayasa'nın 128. Maddesi Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi hakimlerini Devlet Başkanı'nın teklifi ile Federasyon Konseyi'nin atayacağını hüküm altına almıştır. Diğer federal hakimler ise federal kanunlarda öngörüldüğü biçimi ile Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Sadece federe sulh mahkemeleri ve Federe Anayasa Mahkemeleri, federe kanunlarda belirtildiği biçimi ile atanmaktadır⁶²¹. Burada belirtmek gerekir ki, Devlet Başkanı ancak hakimlik sınavına giren ve başarısı onaylanan adayları atayabilmektedir. Ayrıca hakim adaylarının mesleğe uygun olup olmadığının Rusya Federasyonu Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir⁶²².

Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanları altı yıl görev yapmak üzere atanmaktadır. Bahse konu Mahkemelerin Başkan Yardımcılıkları ise 6 yıl görev süresi ile ilgili Mahkeme üyeleri tarafından Başkan'ın teklifi, Konsey'in kararı ile atanmaktadır⁶²³.

Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi için gerek üyelik gerekse Başkan ve Başkan Yardımcılığı düzeyinde yapılacak atamalarda adayların gerekli niteliklere sahip olduğu konusunda Rusya Federasyonu Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu'nun onayı gerekmektedir⁶²⁴.

⁶¹⁹BAGLAY,(2014),S.658.;MENŞOV,(2011),S.177-178.;ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.175-176.

⁶²⁰ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.215,

⁶²¹ÇİRKİN,(Glava,2013),S.214;MENŞOV,(2011),S.177-178.;NESTEYANOVA,(2013),S.57-58.

⁶²²KUTAFİN,(2014),S.434.;ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.175-176.;MİHAYLOVS-KAYA,(2013),S.62-65.

⁶²³ KUTAFİN,(2014),S.434.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.175-176.

⁶²⁴ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.214; KUTAFİN,(2014),S.434.

Federe Unsurların Yüksek Mahkeme Başkanları ve Başkan Yardımcıları ise Federal Yüksek Mahkeme Başkanı'nın teklifi ve Başkan'ın onayı ile 6 yıllığına atanmaktadır. Bu atamalarda da yine Rusya Federasyonu Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu'nun onayı gerekmektedir⁶²⁵.

Federe Unsurların Arbitraj Mahkemesi Başkanları ve Başkan Yardımcıları ise Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı'nın teklifi ve Başkan'ın onayı ile 6 yıllığına atanmaktadır. Bu atamalarda da Rusya Federasyonu Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu'nun onayı gerekmektedir⁶²⁶.

Hakimlik teminatının bir gereği olarak federal hakimler ömür boyu görev yapmak için atanmaktadır⁶²⁷.

B-) Anayasa Yargısı

Rus Anayasa Hukuku bakımından en önemli atılımlardan birisi hiç şüphe yok ki 1993 Anayasası'nın kabulünden biraz önce kurulan Anayasa Mahkemesi'dir⁶²⁸. SSCB Yüksek Mahkemesi kanunların Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle parlamentoya tavsiye verme kudretine sahip olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi kurulana kadar hiçbir mahkeme ve/veya yargı mercii yasamanın anayasallığına dair problemlerde yargı yetkisine sahip olmamıştır⁶²⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin anayasal düzen içerisindeki en önemli vazifesi kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemektir⁶³⁰. Diğer yandan Rusya Federasyonu Anayasası'nın değiştirilmesine ilişkin hükümler uyarınca Anayasa'nın değiştirilmesi zor olduğu için

⁶²⁵KUTAFİN,(2014),S.435.;MENŞOV,(2011),S.177-178.;MİHAYLOVSKAYA,(2013), S.62-65.

⁶²⁶ KUTAFİN,(2014),S.435.; MİHAYLOVSKAYA,İ.B,(2013),S.62-65.

⁶²⁷ÇİRKİN,(Glava,2013),S.215.;MENŞOV,(2011),S.177-178.;MİHAYLOVSKAYA, (2013),S19-30.

⁶²⁸ HENDERSON,(2011),S.200. Daha detaylı bilgi için bkz.: TROCHEV,A.,(2008). **Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990–2006.** Cambridge:Cambridge University Press.

⁶²⁹BAGLAY,(2014),S.667.; MENŞOV,(2011),S.177-178.; NESTYANOVA,(2013),S.40-48.;VİTRUK,N.V.,(2011). **Konstitutsionnoe Pravosudie.** Moskva: İzdatelstvo Norma,S.68-70.

⁶³⁰ NESTYANOVA,(2015),S.7.

Anayasa'nın 125. Maddesi uyarınca Anayasa Mahkemesi, Anayasa'yı yorumlamakla da görevlendirilmiştir. Böylelikle Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın ortaya koyduğu düzenin önemli bir koruyucusu haline getirilmiştir⁶³¹.

Temmuz 1988'de SSCB Komünist Partisi'nin politika belirleyici 19. Konferansı'nda Anayasal Denetim Komitesinin (ADK) kurulmasının yararlı olacağına karar verilmiş bunun üzerine, Aralık 1988'de, 1977 tarihli SSCB Anayasası'nda büyük değişiklikler yapılmış "SSCB Anayasal Denetim Kanunu" ortaya çıkmıştır⁶³². Böylelikle Rus Anayasa Mahkemesi'nin selefi olarak Anayasal Denetim Komitesi kurulmuştur⁶³³.

ADK bir mahkeme olmayıp uzlaştırıcı yapıda bir komite olarak tasarlanmıştır. Bir mahkeme olmamasına rağmen kanun tasarılarının ve kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemiş ve bazı durumlardan Anayasa'yı yorumlamıştır. Re'sen hareket etme yetkisine de sahip olan ADK, vatandaşların haklarını ve menfaatlerini etkileyen kanunların, belirlenen bir güne dek yayınlanmaz ise hükümsüz olacakları yönünde sınırlayıcı bir karar almıştır. Bunun üzerine yasama tarafından yayımlanmayan kanunların varlığı tartışılmaya başlanmış ve nihayetinde kanunların yayımlanmasının esas olduğu bir prensip olarak kabul edilmiştir. O güne kadar pek çok kanun yayımlanmaz iken ADK'nın kararı neticesinde önemli bir değişim yaşanmıştır. Netice itibarıyla, anayasal anlamda önemli hususlara işlerlik kazandıran ADK esasen Anayasa Mahkemesi'nin habercisi niteliğinde görülmüştür⁶³⁴.

RSFSC Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşunu sağlayan kanun 12 Temmuz 1991'de Rusya Halk Vekilleri Kongresi tarafından kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi, ADK'nın aksine sadece yürürlüğe giren kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek ile yetkilendirilmiştir. Ancak uluslararası antlaşmaların taslak metinleri üzerinden denetim yapabilmektedir⁶³⁵.

⁶³¹HENDERSON,(2011),S.200;ÇİRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.280-296.;
EBZEEV,(2011),S.280.; NESTEYANOVA,(2015),S.312.

⁶³² BUTLER,(1991),S.185.; HENDERSON,(2011),S.201; NESTEYANOVA,(2015),S.11.

⁶³³BAGLAY,(2014),S.667.; MENŞOV,(2011),S.177-178.; NESTEYANOVA,(2013),S.40-48.

⁶³⁴ÇİRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.280-296;HENDERSON,(2011),S.200-201.;
NESTEYANOVA,(2013),S.40-48.; NESTEYANOVA,(2015),S.11.

⁶³⁵ NESTEYANOVA,(2013),S.47-49.; VİTRUK,(2011),S.70-74.

1991 tarihli Anayasa Mahkemesi'nin kuruluş kanununu, Mahkeme'nin 15 üyesi bulunmasını ve üyelerin süre sınırı olmaksızın 65 yaşına kadar görev yapabilmesini öngörmüştür. Mahkeme üyelerinin seçimi parlamentolundaki siyasi parti ve gruplarının gösterdikleri adaylar arasından RSFSC Yüksek Sovyeti Başkanı tarafından yapılmaktadır. Ancak Yüksek Sovyet Başkanı tarafından seçilen adaylar atanmanın yapılabilmesi için Rusya Halk Vekilleri Kongresi'nin onayına sunulmaktadır. Kongre üye tam sayısının salt çoğunluğunun onay oyunu alan aday, mahkeme üyesi olarak görevine devam edebilmektedir. Mahkeme'nin ilk kuruluşunun ardından bahse konu prosedür kapsamında Kongreye sunulan 15 mahkeme üyesinden ancak 13'ünün onay almasına karşın boşta kalan üyelikler için tekrar Kongre'ye herhangi bir atama onayı sunulmamıştır. Kongre tarafından onaylanan Mahkeme üyeleri kendi aralarında Mahkeme başkanını seçmektedirler⁶³⁶.

Anayasa Mahkemesi, Rusya'nın siyasi ve hukuki dönüşüm döneminde önemli görevler üstlenmiştir. Bir anayasal denetim organı olarak sadece kanunların Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek ile kalmamış, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki güç mücadelesini düzenleme cihetine de gitmiştir⁶³⁷. Zira yasama ve yürütme arasındaki güç mücadelesinde yasama organını kayırdığından bahisle YELTSİN tarafından Eylül 1993 tarihinde Anayasa Mahkemesi askıya alınmıştır. Bahse konu dönem itibarıyla YELTSİN, yeni Anayasa yürürlüğe girene kadar mahkemenin oturumlarını durdurmasını ve bu süreçte yeni bir Anayasa Mahkemesi hakkında Kanun hazırlanması maksadıyla çalışmalar yapmasını tavsiye etmiştir. Böylelikle 21 Temmuz 1994 tarihinde Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Hakkında Federal Kanun Federasyon Meclisi tarafından kabul edilmiştir⁶³⁸.

Günümüz Rusya Federasyonu Federal Anayasa Mahkemesi, eski Sovyet ülkelerinden bir kısmına da model olmuştur. Macaristan, Slovakya, Hırvatistan ve Belarus Anayasa Mahkemeleri, Rus Anayasa Mahkemesi'ne oldukça benzemektedir⁶³⁹. Anlaşıldığı

⁶³⁶ HENDERSON,(2011),S.205.; VİTRUK,(2011),S.70-74.

⁶³⁷ BAGLAY,(2014),S.667.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.280-296.

⁶³⁸BAGLAY,(2014),S.667.; HENDERSON,(2011),S.205; NESTEYANOVA,(2013),S.47-49.

⁶³⁹ BAGLAY,(2014), S.667.;

kadarıyla Rus Anayasa Yargısı'ndaki gelişmeler bahse konu ülkeler tarafından yakinen takip edilmektedir.

1-) Anayasa Mahkemesi'nin Görev ve Yetkileri

Anayasa'nın 125. Maddesi ve 1994 Kanunu ile düzenlenen Mahkeme'nin yetkileri temel olarak; yasama faaliyetleri ve federal kanunların, yürürlüğe girmemiş olan uluslararası anlaşmaların, federe unsurlar ile Federal Hükümet arasındaki anlaşmaların, federe unsurların birbirleri arasındaki anlaşmaların Anayasa'ya uygunluğunun denetimi olarak ifade edilebilecektir.

1.1-) Anayasaya Uygunluk Denetimi Yapmak

1.1.1-) Soyut Norm Denetimi ve İtiraz Yolu ile Somut Norm Denetimi Yapmak

Kanunların ve diğer normatif düzenlemelerin Federal Anayasa'ya uygunluğunu denetlemek Federal Anayasa Mahkemesi'nin asli ve başat vazifesidir. Federal kanunların yanı sıra Devlet Başkanı'nın normatif karaktere sahip kararnameleri de Mahkeme'nin yargı denetimine tabidir⁶⁴⁰.

Anayasa Mahkemesi'nden soyut norm denetimi yapmasını talep etmeye yetkili kişi ve kurumlar; Başkan, Duma ve Federasyon Konseyi, Başbakan, Duma veya Federasyon Konseyi üye tamsayısının beşte biri yekünündeki Duma vekilleri ve/veya Konsey üyeleri, Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi, Federasyon Genel Savcısı, federe unsurların yürütme ve temsil organları olarak oldukça geniş bir yelpazede yer almaktadır⁶⁴¹.

Anayasa'nın 125. Maddesine göre mahkemeler görülmekte olan bir davaya ilişkin olarak somut norm denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne itiraz da bulunabilmektedir. Bir davada uygulanan kanunun Anayasa'ya aykırılığında bahisle Federasyon vatandaşlarının, Anayasa Mahkemesi'ne başvuruda bulunması hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi genişletici bir yorum ile yabancı ülke vatandaşlarının, vatansızların,

⁶⁴⁰ BAGLAY,(2014),S.671.; EBZEEV,(2011),S.280.; NESTYANOVA,(2015),S.9

⁶⁴¹ NESTYANOVA,(2015),S.9-10.; VİTRUK,(2011),S.466-467.

sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin, belediyelerin ve ticari organizasyonların da hakkaniyet ve eşitlik ilkeleri gereğince mahkemeye başvurabileceğine hükmetmiştir⁶⁴².

Ayrıca bir mahkemede görülmekte olan bir davada Anayasa'nın tanıdığı temel hak ve hürriyetlerden en az birisinin ihlal edildiği iddiasına dayanarak gerçek ve/veya tüzel kişilerin itirazları üzerine Anayasa Mahkemesi somut norm denetimi yapabilmektedir. İlgili normun, belirli bir vakıada doğrudan kişi hak ve hürriyetlerini etkilemesi gerekmektedir. Davaya bakan mahkemenin Anayasa'ya aykırılık itirazını ciddi görmesi durumunda, itiraz görülmesi için Anayasa Mahkemesi'ne tevdi edilmekte olup itiraz neticelendirilene kadar mahkeme davayı ertelemektedir⁶⁴³.

Mahkeme normatif karakterde olmayan düzenlemeleri incelememekte olup diğer Yüksek Yargı organlarının alanına giren, anayasallık denetim dışında kalan salt hukuki ve cezai ihtilafları da gündem edinmemektedir. Pek tabii bu hususlara ilişkin olarak neyin yetkisi dahilinde olup olmadığına karar verme ihtiyarı Anayasa Mahkemesi'nindir⁶⁴⁴.

25 Ocak 1995 tarihinde yayımlanan Krasnoyar Kray'ının Perestroyka Kapsamında Demir Üretimine Dönüşümüne Devlet Desteği Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi'ne Duma'nın itiraz etmesi üzerine konu Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiş ve Mahkeme mezkur başkanlık kararnamesinin normatif yönü bulunmadığı için inceleme yetkisi bulunmadığına hükmetmiştir⁶⁴⁵. Benzer biçimde; 2 Kasım 1993 tarihli Başkan'ın Federasyon Harp Doktrini'ni ilan ettiği başkanlık kararnamesine ilişkin mahkeme mezkur kararnamenin ve münhasıran savaş doktrininin normatif bir düzenleme olmamasını gerekçe göstererek inceleme yetkisi olmadığına karar vermiştir⁶⁴⁶.

Federal Anayasa Mahkemesi'nin kararları bütün Rusya Federasyonu'nda hüküm doğurmakta olup bunların dikkate alınması zorunludur⁶⁴⁷. Diğer bir deyişle Federal Anayasa

⁶⁴²NESTEYANOVA,(2013),S.76-77.;HENDERSON,(2011),S.209;
ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.280-296; NESTEYANOVA,(2015),S.12.

⁶⁴³BAGLAY,(2014),S.673;NESTEYANOVA,(2013),S.76-78.;
NESTEYANOVA,(2015),S.12.; VİTRUK,(2011),S.466-467.

⁶⁴⁴ NESTEYANOVA,(2015),S.10.; VİTRUK,(2011),S.466-467.

⁶⁴⁵ NESTEYANOVA,(2015),S.318.; VİTRUK,(2011),S.466-467.

⁶⁴⁶ RF Yasama Külliyyatı 1995,No:33,S.3424.

⁶⁴⁷BAGLAY,(2014),S.669.;ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.280-296;
NESTEYANOVA,(2013),S.93-96

Mahkemesi'nin anayasallık denetimi neticesinde vermiş olduğu kararların tüm Federasyon tarafından uygulanması zorunludur. 19 Nisan 2001 tarihinde Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında bu hususa değinerek; mahkeme kararlarının Federal Devlet, federe unsur ve yerel yönetim organları üzerinde bağlayıcı olduğunu belirtmiştir. Devamla ilgili unsurların Mahkeme'nin kararlarını resmi olarak yayımlamak ile de sorumlu olduklarını vurgulamıştır⁶⁴⁸.

Devlet Başkanı, Federasyon Konseyi üyelerinin 1/5'i, Duma üyelerinin 1/5'i, Hükümet, Yüksek Mahkeme, Yüksek Arbitraj Mahkemesi, federe unsurların parlamento ve yürütme organları kanunların Anayasa'ya uygunluğunun denetimi için Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkına sahiptir.

Mahkemenin denetim mekanizmasının devreye girebilmesi için Mahkeme'den bunun talep edilmesi gerekmektedir, Mahkeme re'sen bir tasarrufta bulunmaya yetkili değildir⁶⁴⁹.

1.1.2-) Anayasayı Yorumlamak

Rusya Federasyonu'nda parlamentonun kanunları yorumlama yetkisi bulunmamaktadır. Duma ancak kanunları oluşturmak ve kabul etmek ile yani kanun yapmak yetkisine sahiptir. Kanunların yürürlüğe girmesinin ardından bunlara ilişkin yorum yapma yetkisi bulunmamaktadır. Yürürlüğe giren kanunları yorumlama yetkisi münhasıran Federal Anayasa Mahkemesi'ne tanınmıştır⁶⁵⁰.

Federal Anayasa Mahkemesi'nin başat görevi Anayasa'yı denetlemek olup ikincil ve en az diğeri kadar önemli olan görevi de anayasayı yorumlamaktır⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ RF Yasama Külliyatı 2001,No:20,S.2059.

⁶⁴⁹ BAGLAY,(2014),S.670.; NESTEYANOVA,(2013),S.93-96

⁶⁵⁰ LAZAREV,V.V.,(2013). **Obşaya Teoriya Prava Gosudarstva**. Moskva: İzdatestvo NORMA,S.591.

⁶⁵¹ NESTEYANOVA,(2015),S.20.

Anayasa Mahkemesi; Devlet Başkanı, Federasyon Konseyi, Duma, Federal Hükümet'in ve federe yasama meclislerinin talebi üzerine anayasal yorum yapabilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin yapacağı yorum tüm Federasyon'da bağlayıcıdır⁶⁵².

Mahkeme yorum yaparken oldukça geniş bir yetki ve usul sahasına sahiptir; linguistik, mantıksal, sistematik, tarihi, fonksiyonel yorum metotları ve diğerlerinden yararlanmak konusunda kendi ihtiyarını kullanmakta serbesttir. Bu konudaki en önemli kısıtlama, yorum yolu ile yasamanın yerine geçerek yeni bir hukuk kuralı ihdas edememesidir. Zira yorum var olan kanunların uygulanmasına yardımcı olan bir metottur. Mahkeme'nin, yasamanın kanun yapma faaliyetinin yerini alacak türde yorum kararlarının oluşması arzu edilmemektedir⁶⁵³.

Mahkeme'nin yorumunun en önemli vasfı bağlayıcı olmasıdır. Bütün devlet organları yorum kararını uygulamak zorundadır. Bir diğer vasfı çelişki ve şüphe yaratacak türde bir içeriğe sahip olmamasıdır⁶⁵⁴. Zira zaten müphem olan ve/veya uygulanması konusunda siyasi ve hukuki ihtilaflara konu olabilecek hükümlerin yorumlanması talep edilmektedir. Bu durumda da iradi veya gayr-i iradi şekilde, Mahkeme'nin yorumunun içerik olarak müphem, belirsiz veya çelişkili olması durumunda, yorumun varlık amacı hasıl olamayacaktır. Anayasa Mahkemesi eski üyesi olan KİKOT'a göre yorumun müphem kalmaması adına en cesur yaklaşımı sergilemekten kaçınmamak gerekmektedir⁶⁵⁵. Kimi yazarlar KİKOT'un bu görüşüne katılmamak ile birlikte yorumun somutlaşabilmesi adına Anayasa Mahkemesi'nin inisiyatif alması gerektiğini de eklemektedirler⁶⁵⁶.

Mahkemenin yapmış olduğu yorum en nihayetinde bir karar olarak üye tam sayısının en az 2/3'ünün desteği ile kabul edilmiş sayılır.

⁶⁵²BAGLAY,(2014),S.675.;VALENTEY,(2008),S.276-283.;

NESTEYANOVA,(2013),S.87-91

⁶⁵³NESTEYANOVA,(2015),S.20.; VİTRUK,(2011),S.458-459.

⁶⁵⁴NESTEYANOVA,(2015),S.20.; VİTRUK,(2011),S.458-459.

⁶⁵⁵KİKOT,A.V.,(1994). "Konstitutsionny Sud Rossii: O pit i Problemi" (Mejdunarotniy Nauçniy Seminar). **Gasudarstvo i Pravo**,No-1,S.134.

⁶⁵⁶NESMEYANOVA,Svetlana E.,2015,S.20.

1.2-) Bireysel Başvuruları İncelemek

Anayasa'nın 125. Maddesinin 4. Fıkrası; Anayasa'nın tanıdığı olduğu hak ve hürriyetlerin korunması maksadı ile mahkemeye bireysel başvuru yolunun açık olduğunu hüküm altına almıştır.

Mahkeme burada ikili bir ayırım ile konuya yaklaşmıştır. Birincisi bireysel başvuru yolunun bilinen hali olarak bir kişinin anayasal hak ve hürriyetlerinin devlet iktidarının organları tarafından ihlal edilmesi durumunda mahkemenin konuyu incelemesidir. İkincisi ise görülmekte olan bir dava esnasında mahkemenin bir normatif hükmü Anayasa'ya aykırı bulması ve bu hükmü uygulaması durumunda anayasal hak ve hürriyetlere ilişkin ihlalin durumun oluşması durumunda Anayasa Mahkemesi'ne başvurması neticesinde Anayasa Mahkemesi'nin inceleme yapmasıdır⁶⁵⁷.

Esasen ikinci olarak ifade edilen somut norm denetiminden başka bir şey değildir. Ancak burada Mahkeme, hak ve hürriyetler söz konusu olunca konuya bireysel başvuru yolu usulü ile yaklaşacağını beyan etme ihtiyacı duymuştur. Bilindiği üzere somut norm denetimine konu olan bütün ihtilaflar doğrudan bireysel başvuru yoluna konu olabilecek insan hak ve hürriyetlerini etkilememektedir.

Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Federal Anayasal Kanuna göre bireysel başvuru yoluna şahsi veya kolektif uyuşmazlıklarla ilgili olarak gidilebilmektedir. Yani hak ve hürriyetleri birlikte ihlal edilmiş olan birden fazla kişi birlikte bireysel başvuru yoluna başvurabilmektedir⁶⁵⁸.

Rusya Federasyonu Genel Savcılığı Hakkındaki Federal Kanun ve Rusya Federasyonu İnsan Hakları Yetkilisi (Ombudsman) Hakkındaki Federal Anayasal Kanun uyarınca; Federasyon Genel Savcısı ve Ombudsman kendi yetki alanlarına giren bir konuda, bir kişinin anayasal hak ve hürriyetlerinin ihlal edildiğini tespit eder ise bireysel başvuru yolu ile hakkı ihlal edilen kişinin nam ve menfaatine Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler⁶⁵⁹. İnsan hak ve hürriyetleri alanında bir dava olsun veya olmasın

⁶⁵⁷ NESMEYANOVA, Svetlana E., 2015, S.13.; VİTRUK, Nikolay V., 2011, S.509-512.

⁶⁵⁸ NESTEYANOVA, (2015), S.13.; VİTRUK, (2011), S.505.

⁶⁵⁹ NESTEYANOVA, (2015), S.13-14.; VİTRUK, (2011), S.505.

Ombudsman'ın başvurusu üzerine; hali hazırda görülmekte olan somut bir davada ise Federasyon Genel Savcısı'nın bireyin namına mahkemeye başvurusu üzerine mahkeme denetim yapmaktadır⁶⁶⁰.

1.3-) Uyuşmazlık Mahkemesi Olarak Devlet Organlarına Dair İhtilaflarda Uyuşmazlıkları Çözmek

Anayasa'nın 125. Maddesinin 3.Fıkrasına göre Anayasa Mahkemesi; federal organların birbirleri ile karşılıklı yetki ihtilaflarını, federal ve federe devlet organları arasındaki yetki ihtilaflarını, federe unsurların devlet organları arasındaki yetki ihtilaflarını çözüme kavuşturmaya yetkili kılınmıştır. Ancak bahse konu ihtilafları çözüme yetkisi sadece Anayasa Mahkemesi'nde değildir, Anayasa'nın 85. Maddesine göre mezkur ihtilaflara ilişkin olarak Başkan uzlaştırma prosedürleri ile ihtilafları nihayete erdirebilmektedir.

Anayasa Mahkemesi kuvvetler ayrılığının teminatı olarak görülmektedir. Bundan dolayı Mahkeme'ye, anayasal kuvvetlerin birbirleri arasındaki kuvvetler ayrılığına dayanan anlaşmazlıklarını çözüme yetkisi de verilmiştir⁶⁶¹. Esasen kuvvetler ayrılığından kaynaklanan anlaşmazlıklardan kast edilenin temel olarak "yetki uyuşmazlıkları" olduğu ifade edilmektedir⁶⁶².

Uyuşmazlık konusu Anayasa'da açıkça tarif edilmiş ise, uyuşmazlık bir diğer mahkemelerinin yetki alanı giriyor ise; uyuşmazlık daha önce farklı usuller ile giderilmiş ise Anayasa Mahkemesi itirazı incelememektedir⁶⁶³.

Federe kurumlar ve federal kurumlar arasında, federal kurumların kendi aralarında ya da Başkan'ın ihlali neticesinde oluşacak yetki uyuşmazlıklarında taraflar konuyu Mahkeme'ye dava yolu ile getirme hakkına sahiptir. Bu yetkinin Rus anayasal düzeni bakımından çok önemli olduğu zira Mahkeme'nin kurulmasının ardından 2 yıl boyunca iş

⁶⁶⁰NESTEYANOVA,(2013),S.93-96;

HENDERSON,(2011),S.209.;BAGLAY,(2014),S.676.

⁶⁶¹ BAGLAY,(2014),S.668.; NESTEYANOVA,(2015),S.18.

⁶⁶²NESTEYANOVA,(2013),S.71.;VİTRUK,(2011),S.505; NESTEYANOVA,(2015),S.18.

⁶⁶³BAGLAY,(2014),S.674.;ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.280-296;NESTEYANOVA,(2013),S.72-73.; VİTRUK,(2011),S.505.

yükünün yüzde 40'ının yetki uyuşmazlıkları meselelerinden kaynaklandığı belirtilmektedir⁶⁶⁴.

1.4-) Başkan Hakkındaki Suçlandırmayı (Impeachment) İncelemek

Başkan'a ilişkin Duma'nın "suçlandırma (impeachment)" prosedürünün işletebilmesi için Anayasa Mahkemesi'nin, parlamentonun Başkan'ı suçlayıcı işlemlerinin usulüne uygun yapıp yapılmadığını tespit etmesi gerekmektedir⁶⁶⁵. Mahkeme mezkur hususa ilişkin tespitlerini Federasyon Konseyi'ne sunmaktadır⁶⁶⁶. Mahkeme'nin bu denetimi bir ön denetim olup bir itiraz üzerine gerçekleştirilmemekte, suçlandırma prosedürlerinden birisi olarak suçlandırma işleminin hüküm ve sonuç doğurması için yapılmaktadır. Anayasa yapıcı iradenin, suçlandırma işleminin tamamlanmasının ardından oluşabilecek şekli tartışmaların bu şekilde önüne geçmeye çalıştığı ifade edilebilir.

Başkan'a ilişkin, Duma'da suçlama kararının alınmasını müteakip suçlandırmanın bir ay içerisinde incelenmesi için Anayasa Mahkemesi'ne sunulması gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi ise suçlandırmanın önüne gelmesini müteakip 10 gün içerisinde konu hakkındaki nihai kararını vermelidir. Mahkeme, bu kapsamda usul ve şekil bakımından "uygunluk" ve "uygun olmama" yönünde iki karar verebilmektedir⁶⁶⁷.

Anayasa Mahkemesi'nin kuruluşundan bu tarafa bahse konu denetimi yapması hiç gerekmemiştir⁶⁶⁸.

1.5-) Yasama Teşebbüsü Bağlamında Kanun Taslağı Sunmak

Rus Anayasa Mahkemesi diğer ülke Anayasa Mahkemeleri'ne nazaran oldukça ilginç bir yetki ile donatılmıştır; Anayasanın 104. Maddesine göre yasama teşebbüsünde bulunabilmektedir. Mahkeme'nin sahip olduğu mezkur yetkinin, bir yargı organı olma karakterinden kaynaklanmadığı açıktır. Rus literatüründe Mahkeme'nin yasama inisiyatifine

⁶⁶⁴HENDERSON,(2011),S.207;BAGLAY,(2011),S.671.;ÇİRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.2 80-296; NESTEYANOVA,(2013),S.85-86.; VİTRUK,(2011),S.505.

⁶⁶⁵BAGLAY,(2014),S.671.;NESTEYANOVA,(2013),S.91.;NESTEYANOVA,(2015),S.21

⁶⁶⁶NESTEYANOVA,(2013),S.92.;NESTEYANOVA,(2015),S.23.;VİTRUK,(2011),S.515.

⁶⁶⁷ BAGLAY,(2014), S.676.; NESTEYANOVA,(2013),S.92-93.; VİTRUK,(2011),S.516.

⁶⁶⁸NESTEYANOVA,(2013),S.92-93;HENDERSON,(2011),S.207.;NESTEYANOVA, (2015),S.24.; VİTRUK,(2011),S.516.

sahip olmasında ki gayenin altında, devletin anayasal düzenini tahkim etmeye yardımcı olacak yegane kuruluşun Anayasa Mahkemesi olduğu/olması gerektiği düşüncesinin yattığı ifade edilmektedir.⁶⁶⁹.

Mahkeme kendi yargılama yetkilerini ilgilendiren ve kendi görev alanı ile bağıntılı hususlara ilişkin parlamentoya kanun taslağı sunabilmektedir. Rus Anayasa Hukuku'nda bu konu hakkında iki farklı görüş bulunmaktadır. Birinci görüşe göre, Mahkeme'nin kanun taslağı sunma yetkisi kuvvetler ayrılığı prensibine aykırı olup kuvvetler arasındaki dengeyi sarsıcı nitelik taşımaktadır. Diğer görüşe göre ise, mahkeme kendi iştiğal sahasına ilişkin yetkiler bakımından şüphesiz en uzman kuruluştur. Bu bakımdan kendi yargılama yetki ve görevlerine ilişkin yasamaya teklif sunması esasen yasamayı doğru yönlendirmekten başka bir manaya gelmemektedir⁶⁷⁰.

1.6-) Diğer Yetki ve Görevleri

Anayasa Mahkemesi'nin yetkileri Anayasa ve kuruluş kanununda tahdidi olarak sayılmamıştır. Bu nedenle federal kanunlar ile Anayasa Mahkemesi'nin yetkilerinde artırımına gidilebilmektedir⁶⁷¹.

Referandumun usulüne uygun yapılıp yapılmadığının ve Federasyon'a yeni bir federe unsurun alınması konusunda Devlet Başkanı'nın başvurusu üzerine denetim yapma yetkisi bulunmaktadır⁶⁷².

2-) Anayasa Mahkemesi'nin Yapısı

1994'te Anayasa Mahkemesi'nin yapısı değiştirilmiştir. Mahkeme'nin üye sayısı 15'ten 19'a çıkarılarak, iki daire şeklinde çalışması öngörülmüştür. Mahkeme üyeleri için daha önce görev süresi öngörülmemiş olup 65 yaş sınırı mevcut idi. Bunun yerine 12 yıl

⁶⁶⁹ NESTEYANOVA,(2015),S.24-25.

⁶⁷⁰NESTEYANOVA,(2013),S.93-94;HENDERSON,(2011),S.208;NESTEYANOVA, (2015),S.24.

⁶⁷¹ NESTEYANOVA,(2013),S.93.

⁶⁷² BAGLAY,(2014),S.676.

görev süresi getirilmiş, ancak 2001 yılında yapılan bir değişiklik ile görev süresi 15 yıla çıkarılmıştır. Ayrıca görev yapmak için azami yaş sınırı da 70'e çıkarılmıştır⁶⁷³.

Mahkeme üyeliğine atanabilmek için 40 yaşını doldurmuş olmak; Federasyon vatandaşı olmak; 15 yıl hukuk mesleğinde tecrübe sahibi olmak, kötü şöhrete sahip olmamak gerekmektedir⁶⁷⁴.

Mahkeme üyeleri Başkan'ın gösterdiği adaylar arasından gizli oylama ve oy çokluğu usulü ile Federasyon Konseyi tarafından seçilmektedir. 1994 Kanunu'ndan evvel seçilen 13 üye 65 yaşına kadar görevlerinde kalmış olup yeni kanunun öngördüğü usul ile mahkemeye 6 üye daha seçilmiştir⁶⁷⁵.

Haziran 2009 yılında gerçekleştirilen değişiklikten evvel Anayasa Mahkemesi Başkanı, mahkeme üyeleri tarafından 3 yıllığına seçimle tayin edilmekte iken bahse konu tarihten sonra mahkeme Başkan'ı ve iki yardımcısının, Başkan'ın önerisi ile Federasyon Konseyi tarafından 6 yıllığına atanmak usulü ile iş başına getirilmesi hüküm altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin Başkanı ve Başkan Yardımcıları'nın atanma ve görev sürelerine ilişkin 2009 yılında yapılan değişikliğin 2012'den itibaren uygulanması da ayrıca hüküm altına alınmıştır⁶⁷⁶.

Ekim 2010'da Duma, Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Federal Kanun'da birtakım değişiklikler yaptı. Böylelikle mahkeme iki daire şeklinde çalışma düzeni yerine tek daire sistemine geri döndü. Kararların mutlak çoğunluk ile üye tam sayısının 2/3 nisabı ile alınması öngörüldü. Aynı zamanda Mahkeme Başkan'ı için 70 yaş üst sınırı kaldırıldı. Bu durum ömür boyu atamaya imkan vermiştir. Bunun yanında disiplin prosedürleri revize edildi. Bir Mahkeme üyesinin, Mahkeme'nin diğer üyelerinin 2/3 çoğunluk oyu ile azledilebilmesine imkan veren hüküm ilga edildi. Bunun yerine, eğer bir üye toplantılara mükerreren katılmaz ise veya katılmayı reddeder ise Federasyon Konseyi'nin hakkında azletmeye ilişkin karar verebilmesine imkan tanıyan hüküm kabul edildi⁶⁷⁷. Netice olarak

⁶⁷³ÇİRKİN,(Glava,2013),S.216.

⁶⁷⁴ BAGLAY,(2014),S.678.

⁶⁷⁵ BAGLAY,(2014),S.678.

⁶⁷⁶ÇİRKİN,(Glava,2013),S.24.

⁶⁷⁷ HENDERSON,(2011),S.213

Mahkeme'nin kararı ile bir Mahkeme üyesinin azledilmesi imkanı ortadan kaldırılarak, bir mahkeme üyesinin görevinden el çektirilmesi veya görevden alınması da zorlaştırılmıştır⁶⁷⁸.

Başkan, Duma, Federasyonu Konseyi ve Hükümet tarafından Anayasa Mahkemesi'nde birer tane temsilci bulundurulmaktadır. Temsilciler, Mahkeme oturumlarına katılarak Mahkeme'nin faaliyetlerini takip etmektedirler. Ancak bahse konu temsilcilerin herhangi bir şekilde Mahkeme kararlarına ve/veya karar alma süreçlerine dahil olma yetkileri yoktur. Temsilciler, kuvvetler ayrılığı prensibini zedeleyici biçimde Mahkeme'nin bağımsızlığını sarsıcı tasarruflarda bulunamazlar⁶⁷⁹.

Anayasa Mahkemesi hakimleri, Duma vekili ve/veya Federasyon Konseyi ile diğer temsil organlarına üye olamamakta, başkaca bir kamusal hizmet yapamamaktadırlar. Anayasa Mahkemesi hakimlerinin ticaretle uğraşmaları, bilimsel-akademik çalışmalar hariç olmak üzere gelir elde etmeleri yasaktır. Benzer şekilde Anayasa Mahkemesi hakimlerinin siyaset ile de iştigal etmeleri arzu edilmemekte ve bu kapsamda geniş bir yasaklar listesi bulunmaktadır; hakimlerin siyasi partiye üye olmaları, herhangi bir şekilde siyaset yapmaları, siyasi organizasyonlara katılmaları, bunlara maddi olarak veya fiili olarak destek olmaları, siyasi propaganda ve ajitasyon yapmaları yasaktır⁶⁸⁰. Hiç şüphe yok ki, Sovyetler Birliği'nden Rusya Federasyonu'na geçiş döneminde Anayasa Mahkemesi'nin yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki güç mücadelesinde oldukça zor ve sorumluluk gerektiren kararlar vermesinin, Anayasa Mahkemesi hakimlerinin siyasi yasaklarına önemli bir etkisi olduğu açıktır. Anayasa Mahkemesi hakimleri önlerine gelen sorunla ilgili olarak kamuya açık alanlarda kendi görüş ve düşüncelerini açıklayamazlar. Somut bir dava ile ilgili olmasa dahi, Anayasa'nın yorumuna dair görüş açıklamaları yapamazlar⁶⁸¹.

Mahkeme üyelerinin yetkileri gereği yerine getirdikleri görevlerinden dolayı hukuken veya cezaen sorumlu tutulmaları mümkün değildir. Bu durum daha önce değindiğimiz "hakimlik dokunulmazlığı" prensibinin gereğidir⁶⁸².

⁶⁷⁸ BAGLAY,(2014), S.679.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.79-81.

⁶⁷⁹ BAGLAY,(2014), S.670.

⁶⁸⁰ BAGLAY,(2014), S.679.

⁶⁸¹ BAGLAY,(2014), S.679.; MITYUKOV,(2015),S.114-115.

⁶⁸² ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011,S.280-296.)

Anayasa Mahkemesi'nde karar alımı için yapılan oylama açıktır. Mahkeme üyeleri çekimser oy veremeyecekleri gibi, oy vermekten de kaçınmazlar. Oylama neticesinde çoğunluktan farklı oy veren Mahkeme üyeleri karşı oylarının gerekçesini yazma imkanına sahiptirler. Mahkeme'den çıkan kararlar, resmi gazetenin yanı sıra "Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Gazetesi'nde" de yayımlanmaktadır. Böylelikle Mahkeme kararları tüm kamuoyunun erişimine sunulmaktadır. Ayrıca Mahkeme, kararın alındığı günden itibaren iki hafta içerisinde bahse konu kararı Federal Başkan, Federasyon Konseyi, Duma, Federal Hükümet, Ombudsman, Federal Yüksek Mahkeme, Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi, Federasyon Genel Savcılığı'na ve Federal Adalet Bakanlığı'na göndermek zorundadır⁶⁸³.

Kararların uygulanması için kararda özel bir süre öngörülmemiş ise kararın yayımlanmasının ardından, geciktirilmeden uygulanması gerekmektedir. Kararın uygulanmasını geciktiren veya uygulamayanlar hakkında federal kanun hükümleri gereği sorumluluk doğmaktadır. Federal Anayasa, Anayasa Mahkemesi'nin kararlarının tekrar değerlendirilmesi ve incelenmesi için hiçbir kuruma veya kuruluşa yetki vermemiştir. Bu kapsamda mahkeme kararları kesin ve yürütülebilirdir⁶⁸⁴.

C-) Federal Yüksek Mahkeme ve Genel Mahkemeler

Rusya Federasyon'unda yargı birliği ve tekliği sisteminin var olduğunu evvelce ifade etmiştik. Bu kapsamda genel mahkemeler, Federal Yüksek Mahkeme çatısı altında konumlandırılmıştır. Genel mahkeme hiyerarşisinin Federal Yüksek Mahkeme çatısı altında yer almasından dolayı biz de konuyu bu başlık altında incelemeyi uygun bulduk.

1-) Genel Mahkemelerin Yapısı ve Kapsamı

Anayasa'nın 126. Maddesine göre Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi; hukuk, ceza, idare ve diğer dava türleri ile ilgilenen mahkemelerin hiyerarşik olarak en üst noktası şeklinde ifade edilmektedir. Burada anlatılmak istenen hiç şüphe yoktur ki, Yüksek Mahkeme'nin kendi hiyerarşisi altında yer alan mahkemeler açısından en yüksek temyiz

⁶⁸³ BAGLAY,(2014),S. 684.

⁶⁸⁴ NESTYANOVA,(2013),S.184-185

mercii olduğudur⁶⁸⁵. Yüksek Mahkeme hiyerarşisi altında tüm genel mahkemeler ve askeri mahkemeler yer almaktadır.

Askeri Mahkemeler, asker kişiler ile ilgili davalara bakarlar ki, burada asker kişi ifadesi askerlik mesleğini sürekli yapanlar ile geçici olarak ordu hizmetine dahil edilenlerin tamamını kapsamaktadır. Askeri Mahkemeler de kendi içlerinde Garnizon Askeri Mahkemeleri ve Deniz Askeri Mahkemeleri olarak ikiye ayrılmaktadır⁶⁸⁶.

Genel mahkemeler kapsamında ilk derece mahkemelerinin en alt basamağını Bölge/Rayon Mahkemeleri oluşturmaktadır. Bu mahkemeler hukuk, ceza ve idari davaları ilk elden gören mahkemelerdir. Genel mahkeme hiyerarşisinde Rayon Mahkemelerinin üzerinde; Cumhuriyet, Kray, Oblast, Otonom Bölge, Otonom Alan Mahkemeleri ve Moskova ve St.Petersburg Şehir Mahkemeleri yer almaktadır. Burada ifade edilmesi gereken husus şudur ki; daha önce Federasyon yapısı ifade edilirken anlatıldığı üzere Kray, Oblast, Otonom Alan ve Otonom Bölge'ler tamamen Rus İdare Hukuku'na özgü kavramlardır. Bu noktada bu mahkemelerin Federasyon yapısından kaynaklanan sebepler ile farklı isimler almasına karşın Rayon Mahkemeleri'nin bir üst basamağında yer alma biçimleri aynı olup idari anlamda Kray olan yerlerde Kray Mahkemeleri, Oblast olan yerlerde Oblast Mahkemeleri mevcuttur. İdari yönetim açısından Moskova ve St.Petersburg şehirlerinin özerk yapısı gereği, bu iki şehirde Rayon Mahkemeleri'nin bir üst basamağı olarak Şehir Mahkemeleri bulunmaktadır. Rayon Mahkemeleri'nin hiyerarşik olarak üstünde yer alan bahse konu mahkemeler Rayon Mahkeme'lerinin kararlarına karşı itiraz mercii olmakla beraber bazı davalar içinde ilk derece mahkemesi olarak davaya bakmaktadırlar⁶⁸⁷.

1993 reformlarının ardından ceza yargılamalarından belirli suçlar açısından jüri sistemine geçilmiştir. 2010 yılında bu alanda yapılan reformlar ile birlikte "Devlete Karşı Suçlar" dışında kalan tahdidi suçlarda jüri yargılaması bir seçenek olarak, tercih ile uygulanabilmektedir. Jüri yargılamasına alternatif seçenek ise 3 hakimden oluşan mahkeme heyeti ile yargılama yapılmasıdır. Jüri sisteminin, davanın manevi ağırlığını hakimlerden

⁶⁸⁵ BAGLAY,(2014),S.687.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.280-296

⁶⁸⁶ BAGLAY, (2014),S.691.

⁶⁸⁷ HENDERSON,(2011)S.214

ziyade jürinin omuzlarına bırakmasından dolayı Rusya’da hakimlerin daha ziyade jüri yargılamasını tercih ettikleri ifade edilmektedir⁶⁸⁸.

Genel mahkeme hiyerarşisinin üçüncü ve en üst basamağını Federal Yüksek Mahkeme oluşturmaktadır. Bu kapsamda Yüksek Mahkeme olağan temyiz mercii olup tahdidi olarak sayılan belli davalar açısından ise ilk derece yargılaması yapmaktadır⁶⁸⁹. Yüksek Mahkeme, uzmanlık alanlarına göre bölünen daireleri ile çalışmaktadır. Ayrıca bir de “Bilimsel İstişare Konseyi’ne” sahiptir. Mahkeme Daireleri, ilgilendikleri davalara ilişkin içtihatlar yayımlamak suretiyle aldıkları kararların genelleştirilmesini sağlarlar.

2-)Federal Yüksek Mahkeme’nin Yapısı ve Üyeleri

Federal Yüksek Mahkeme; Yüksek Mahkeme Genel Kurulu, Yüksek Mahkeme Yönetim Kurulu, Hukuk İşleri Yargı Kurulu, Ceza İşleri Yargı Kurulu ve Askeri İşler Yargı Kurulu’ndan oluşmaktadır. Yüksek Mahkeme Genel Kurulu ve Presidyumu Federal Yüksek Mahkeme’nin Başkanlığı’nda toplanmaktadır⁶⁹⁰.

Yüksek Mahkeme Genel Kurulu, Mahkeme Başkan’ı ve Başkan Yardımcısı ile Mahkeme üyelerinden oluşmaktadır. Ayrıca Genel Kurul oturumlarına, Federasyon Genel Savcısı zorunlu olarak, Federal Adalet Bakanı ihtiyari olarak katılmaktadır⁶⁹¹. Diğer yandan Yüksek Mahkeme’de görev yapan hakim sayısı 111 olarak belirlenmiştir.

Yüksek Mahkeme Genel Kurulu yılda en az dört defa tüm hakimleri ile birlikte toplanmak zorundadır. Ayrıca ihtiyaç duyulması halinde toplantılara genel kurula üye olmayan, diğer hakimler ve hukuk alanında çalışan akademisyenlerde çağırılmaktadır⁶⁹². Genel Kurul’da karar alınabilmesi için karar yeter sayısı üye tam sayısının 2/3’ü’dür.

Yüksek Mahkeme Yönetim Kurulu, 13 üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu Başkanı, Federasyon Başkanı tarafından teklif edilen isimler arasından Federasyon Konseyi

⁶⁸⁸ İSAEV, BARANOV, (2013), S.76-79.; HENDERSON, (2011), S.214.

⁶⁸⁹ BAGLAY, (2014), S.687.

⁶⁹⁰ ÇİRKİN, (Sravnitelnoe, 2011), S.280-296.

⁶⁹¹ BAGLAY, (2014), S.689.

⁶⁹² HENDERSON, (2011), S.215.

tarafından atanarak göreve getirilmektedir⁶⁹³. Yönetim Kurulu ayda en az bir defa toplanmak zorundadır.

Hukuk, Ceza ve Askeri İşler Yargı Kurulları kendi yetki alanlarına giren hukuki uyuşmazlıkları ilk elden veya temyiz mercii olarak incelemektedirler.

Genel Kurul'da karar almak suretiyle parlamentoya kanun tasarısı sunma hakkı yani yasama teşebbüsü imkanı Yüksek Mahkeme'ye anayasal olarak verilmiştir. Vatandaşların seçme ve seçilme haklarına ilişkin şikayetler, Federal Yüksek Mahkeme tarafından ilk derece mahkemesi sıfatıyla incelenmektedir. Bu kapsamda Mahkeme gerekli görmesi durumunda parlamentoya kanun taslağı sunma imkanına da sahiptir⁶⁹⁴.

D-) Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi

Genel itibariyle Arbitraj Mahkemeleri, ticaret mahkemeleri olarak ifade edilmektedir⁶⁹⁵. Bu mahkemelerin farklı bir yargı alanında düzenlenmiş olmaları ticari ve iktisadi konulara ilişkin ihtisaslaşma gerektirmelerinden kaynaklanmaktadır⁶⁹⁶. Bu mahkemeler kuruluş temellerini Federasyon Anayasası'ndan ve Rusya Federasyonu Arbitraj Mahkemeleri Hakkındaki Federal Kanun'dan almaktadırlar.

Arbitraj hakiminin dava konusu taraflara arabuluculuk yaparak dava konusu ihtilafi çözmesi de imkan dahilindedir.

Arbitraj Mahkemeleri'nin hiyerarşik olarak en üstü Yüksek Arbitraj Mahkemesi'dir⁶⁹⁷. Yüksek Arbitraj Mahkemesi hiyerarşisinin en altında ilk derece Federe Arbitraj Mahkemeleri bulunmaktadır. Bunlar federe unsurlar kapsamında kurulmaktadır. Bir üst basamakta ise Arbitraj Temyiz Mahkemeleri, Arbitraj İtiraz Mahkemeleri ve Bölge Federal Arbitraj Mahkemeleri bulunmaktadır⁶⁹⁸.

⁶⁹³ BAGLAY,(2014),S.688.

⁶⁹⁴ BAGLAY,(2014),S.688.

⁶⁹⁵ AKKUTAY,(2008),S.347.

⁶⁹⁶ BAGLAY,(2014), S.692.

⁶⁹⁷ HENDERSON,(2011),S.217;BAGLAY,(2014),S.694.

⁶⁹⁸BAGLAY,(2014),S.695.;ÇİRKİN,(Srvanitnoe,2011),S.280-296;AKKUTAY,(2008), S.346.

Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı, Devlet Başkanı'nın teklifi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanmakta olup Yüksek Mahkeme'nin diğer üyeleri ve Başkan Yardımcısı'nın ataması da aynı usule tabidir. Bölge Federal Arbitraj Mahkemeleri ve Federe Arbitraj Mahkemeleri'nin Başkan, Başkan Yardımcısı ve üyeleri, Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı'nın teklifi ile Devlet Başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı'nın teklif edeceği isimler üzerinde Hakimler Topluluğu Yeterlilik Kurulu'nun onayı gerekmektedir⁶⁹⁹.

Anayasa'nın 127. Maddesi uyarınca Yüksek Arbitraj Mahkemesi, ticari ve iktisadi uyuşmazlıkların çözümü için en üst yargı yeri olup esas olarak temyiz mercii, istisnai olarak ilk elden davaya bakan bir mahkemedir. Diğer yandan Mahkeme, Anayasa'nın kendine tanıdığı yetki alanıyla ilgili olarak yasama teşebbüsünde bulunabilmekte; Anayasa Mahkemesi'ne norm denetimi için müracaat edebilmektedir⁷⁰⁰.

Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi; Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve iki Yargı İşleri Dairesi'nden oluşmaktadır. Yargı İşleri Dairesi'nden birisi idarenin taraf olduğu konular ile ilgilenmektedir.

Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı, Genel Kurula başkanlık etmektedir. Genel Kurul'a; Federasyon Konseyi ve Duma üyeleri, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yüksek Mahkeme Başkanı, Federasyon Genel Savcısı, Federal Adalet Bakanı ve Arbitraj Mahkemesi Başkanları da katılabilmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne müracaat ve yasama teşebbüsüne ilişkin kararlar Genel Kurul'da alınmaktadır. Genel Kurul yılda en az iki defa toplanmak zorundadır⁷⁰¹.

Yönetim Kurulu, Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı'nın başkanlığında faaliyet yürütmektedir. Yönetim Kurulu toplantılarına Federasyon Genel Savcısı, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Yüksek Mahkeme Başkanı, Federal Adalet Bakanı, Arbitraj Mahkemeleri'nin Başkan, Başkan Yardımcıları ve hakimleri de katılabilmektedir⁷⁰².

⁶⁹⁹ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.62-65.

⁷⁰⁰ BAGLAY,(2014),S.697-698.

⁷⁰¹ BAGLAY,(2014),S.698.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S.296-304.

⁷⁰² BAGLAY,(2014),S.699.

E-) Federasyon Genel Savcılığı

Federasyon Genel Savcılığı kaynağını İmparatorluk Rusya'sından alan, SSCB döneminde de faaliyet göstermiş olan ve bugün parlamentoya karşı sorumlu olan anayasal bir kurumdur⁷⁰³.

Sovyet Genel Savcılığı “kanuniliğin denetleyicisi” olarak işlev yapmak üzere ortaya çıkmıştır. Bu kurum şu anda insan hak ve hürriyetlerine ilişkin şikayetlerin denetleyicisi olarak da tanımlanmaktadır⁷⁰⁴. Ayrıca kanuniliğin, insan hak ve hürriyetlerinin, kamu menfaatlerinin garantörü olarak görülmektedir⁷⁰⁵. Şunu ifade etmek gerekir ki, Federasyon Genel Savcılığı yargı kuvvetinin içerisinde yer almamaktadır. Ancak yargı ile bağlantılı olmasından dolayı burada incelenmektedir. Karşılaştırmalı hukukta Yunanistan örneğinde yargı kuvveti içinde, Avusturya, Belçika, Almanya, İtalya örneklerinde yürütme kuvveti içerisinde, ABD ve Kanada örneğinde Adalet Bakanlığı bünyesinde benzeri bir kurum öngörüldüğü de görülmektedir⁷⁰⁶.

Başkan ve Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olan federal seviyedeki yürütme ve yargı organları dışındaki, her kamu kurum ve kuruluşu, ticari yahut ticari olmayan organizasyonların faaliyetleri Federasyon Genel Savcılığı'nın denetimine konu olabilmektedir⁷⁰⁷.

Anayasa'ya, Federasyon Genel Savcılığı'nı yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri içerisinde zikretmemiştir. Ancak ona yüklediği denetim ve gözetim sorumluluğu ve buna bağlı yetkiler incelendiğinde yargı kuvveti içerisinde yer aldığını ifade etmek doğru olacaktır⁷⁰⁸.

⁷⁰³ LOGUNOV, O.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva- Unity,S.38.

⁷⁰⁴ HENDERSON,(2011),S.240.

⁷⁰⁵ BAGLAY,(2014),S.700.

⁷⁰⁶ SMOLENSKİY,M.B.,(2006). Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran. Rostov: Feniks,S.213-221.; BAGLAY,(2014),S.701.;ÇİRKİN,(Sravnitelnoe, 2011),S. 296-304.

⁷⁰⁷ HENDERSON,(2011),S.240; BAGLAY,(2014),S.700.

⁷⁰⁸ NESTYANOVA,(2015),S.404.

Anayasa'nın 129. Maddesi Federasyon Genel Savcılığı'nın teşkilat yapısı ve yetkilerine ilişkin genel hükümler ihtiva etmektedir. Federasyon Genel Savcılığı'na ilişkin detay hükümler "Rusya Federasyonu Savcılığı Hakkında Federal Kanun'da" düzenlenmiştir.

Federasyon Genel Savcılığı, federal seviyede ve merkezi olarak teşkilatlanmış bir yapıdır. Federasyon Genel Savcılığı en yüksek organı Rusya Federasyonu Genel Savcısı'dır. Bahse konu hiyerarşinin altında sırasıyla; Federe Savcılıklar ve Bölge Savcılığı bulunmaktadır. Federasyon Genel Savcısının atanması Federasyon Konseyi'ne bağlıdır⁷⁰⁹.

Federasyon Genel Savcısı, Başkan'ın talebi üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanıp, azledilebilir. Federasyon Genel Savcısı beş yıllığına atanmaktadır. Federasyon Genel Savcısı'nın yokluğunda ve/veya görevde bulunmasında mani bulunan hallerde Federasyon Genel Savcı Yardımcısı, onun yerine vekalet etmektedir. Federe Savcılar ve Bölge Savcıları, beş yıl görev süresi için Federasyon Genel Savcısı tarafından atanmaktadır. Federasyon Genel Savcısı, mezkur atamalar hususunda federe unsurların onayını almak zorundadır. Benzer şekilde Federe Savcılar ve Bölge Savcıları, Federasyon Genel Savcısı tarafından azledilebilmektedir⁷¹⁰.

Federasyon Genel Savcılığı, kanunların usulüne uygun olarak uygulanması ile insan hak ve hürriyetlerinin ihlal edilmemesini temin etmek üzere denetim faaliyetlerini gerçekleştirmektedir. Federasyon Genel Savcılığı faaliyetlerine ilişkin yıllık raporunu Federasyon Konseyi'ne sunmaktadır. Yıllık rapor sadece bir yazılı metin sunulması süreci değildir. Yıllık raporun sunulması sırasında Federasyon Konseyi üyeleri tarafından ilgili temsilcilere cevaplanmak üzere sorular da sorulur. Federasyon Genel Savcılığı sadece yılda bir kez rapor sunarak parlamentoya bilgi vermez. Kontrol faaliyeti ile ilgili olarak düzenli bilgi akışını da sağlar. Federasyon Genel Savcılığı'nın yaptığı kontroller ve buna ilişkin raporlar parlamento tarafından meclis soruşturmasına dönüştürülebilir⁷¹¹.

Haklarının ihlal edildiğini düşünen kişiler, bu keyfiyeti Federasyon Genel Savcılığı'na şikayet ederler. Federasyon Genel Savcılığı şikayete ilişkin bir ön denetim yapar ve şikayetin araştırılmasının uygun olduğuna karar verir ise şikayete tabi hususu tetkik

⁷⁰⁹ LOGUNOV, (2012),S.39.

⁷¹⁰ BAGLAY,(2014),S.705.; ÇİRKİN,(Sravnitelnoe,2011),S. 296-304.

⁷¹¹ LOGUNOV, (2012),S.40.

eder. Federasyon Genel Savcılığı'nın geniş bir araştırma ve soruşturma yetkisi bulunmaktadır. Araştırma ve soruşturma neticesinde bir kanunun ihlali ve/veya uygulanmasının ihmeline ilişkin bir karara varması durumunda, bahse konu fiilin veya kararın msebbibine “protesto” göndermektedir. Bu noktada Federasyon Genel Savcılığı'nın amacı kanuna aykırılık teşkil eden fiili ve/veya kararı düzeltme, fiili ve/veya kararı kanun sınırları ierisine ekmektir⁷¹².

Federasyon Genel Savcılığı'na başvuru ihtiyari bir durumdur. Zira kişiler doğrudan ihlal edildiğini iddia ettikleri hakları ile ilgili olarak mahkemelere de dava aabilmektedirler. Ancak muhtelif sebepler ile mahkeme yoluna gidemeyen kişiler -ok yaşlı olanlar, mahkeme masraflarını karşılamaya iktisadi gücü elvermeyenler, düşkünler vs.- Federasyon Genel Savcılığı'na başvurmak suretiyle hak ihlali iddialarının giderilmesini bu kurum üzerinden sağlayabilmektedirler.

Savcılar yetkileri dahilinde vazifelerinin icrasını ilgilendiren hususlarda federal ve federe düzeyde yasama oturumlarına katılma yetkisine sahiptirler. Ayrıca Savcılar, kolluk kuvvetlerinin su ile mücadele faaliyetlerine de iştirak edebilmektedirler. Bu kapsamda İişleri Bakanlığı ve İştiharat birimleri ile koordine kurabilirler⁷¹³.

Federasyon Genel Savcısı; Yüksek Mahkeme, Yüksek Arbitraj Mahkemesi oturumlarına katılma hakkına sahiptir. İnsan hak ve hürriyetlerinin ihlal edildiği gerekesi ile Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etme hakkına da sahiptir⁷¹⁴.

Federasyon Genel Savcılığı kendi yetki alanına giren hususlara ilişkin yasama teşebbüsünde bulunma hakkına da sahiptir.

Federasyon Genel Savcılığı'nın denetimi yetkisi ise parlamentodadır⁷¹⁵.

⁷¹²İRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.296-304.;BAGLAY,(2014),S.703.HENDERSON,(2011),S.240.

⁷¹³İRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.296-304.;BAGLAY,(2014),S.703.;LOGUNOV,(2012),S.39.

⁷¹⁴İRKİN,(Srvnitelnoe,2011),S.296-304.;BAGLAY,(2014),S.709.; LOGUNOV,(2012),S.40.

⁷¹⁵İRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.147.

F-) İnsan Hakları Tam Yetkilisi - Ombudsmanlık

Ombudsmanlık müessesinin Anayasa'nın 103. Maddesine göre Rusçadan Türkçeye tam çevirisi "İnsan Hakları İçin Tam Yetkili Kişi" şeklinde ifadesini bulmaktadır. Ancak biz mezkur kurum için -bazı Rus yazarların da kullandığı gibi- genel literatüre uygun şekilde "Ombudsmanlık" ifadesini kullanmayı uygun bulduk⁷¹⁶.

22 Kasım 1991'de yayımlanan "Rusya İnsan ve Vatandaş Hakları Deklarasyonu" Ombudsmanlık kurumunun kurulmasını öngörmekte olmasına rağmen, 1993 Anayasası'na kadar bahse konu kurum hayat imkanı bulamamıştır. Böylelikle 1993 Anayasası insan haklarının uygulamasını gözetleyecek yeni bir kurum olarak Ombudsmanlığı ihdas etmiştir⁷¹⁷. Konuya ilişkin detay düzenlemeler 26 Şubat 1997 tarih ve 1 sayılı Rusya Federasyonu İnsan Hakları Yetkilisi Hakkındaki Federal Anayasal Kanun ile teşri edilmiştir. Bahse konu kanunun birinci maddesine göre Ombudsman, Anayasa'nın vermiş olduğu yetkiye dayanarak; devletin, insan hak ve hürriyetlerini garanti alma görevinin bir parçası olarak devlet organlarının fiil ve işlemlerinin insan hak ve hürriyetlerine uygun olmasını denetlemek ve izlemek yetki ve sorumluluğuna sahiptir⁷¹⁸.

Anayasa'nın 103. Maddesine göre; Başkan, Rusya Federasyonu İnsan Hakları Tam Yetkilisi yani Ombudsman adayını Duma'ya sunmakta olup Duma gösterilen adaylar içerisinde birisini seçmektedir. Duma'da yapılacak oylama gizli oy, açık sayım usulü ile yapılırken karar oy çokluğu ile alınmaktadır. Ombudsman olarak atanan kişinin görev süresi 5 yıl olup aynı kişinin ikinci kez atanması mümkün değildir⁷¹⁹. Anayasa'nın 103. Maddesinin 1. Fıkrasına göre atamaya yetkili makam olarak Duma, Ombudsmanı azletmeye de yetkilidir.

Ombudsmanlık, Rusya açısından en önemli demokratik kontrol unsurlarından birisini oluşturmaktadır⁷²⁰. Ombudsman, federal ve federe yasama organları hariç tüm devlet

⁷¹⁶ İSAEV, B.A./BARANOV, N.A., 2013, S.257.

⁷¹⁷ EBZEEV, B.C., 2011, S.219. S.163-164; İSAEV, B.A./BARANOV, N.A., 2013, S.257.

⁷¹⁸ RF Ombudsmanlık Kurumu resmi internet sayfası, kurum sorumluluk ve yetkileri kısmı bkz: http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/normativnye_pravovye_akti?page=2

⁷¹⁹ İSAEV, B.A./BARANOV, N.A., 2013, S.257.; İVAN, Mario, 2007, S.29.; KUTAFİN, (2014), S.429.

⁷²⁰ ŞAHRAY, (2013), S.35; İSAEV, /BARANOV, (2013), S.259.

kurumlarının fiillerini ve kararlarını denetleme yetkisine sahiptir. Kurum, diğer şikayet mekanizmalarını deneyen ve fakat karşılık bulamayan, hak talep eden kimselerin başvurularını da kabul edebilmektedir. Ombudsmanlık kurumu bahse konu şikayet mekanizmalarının yerini almamakta, bilakis bunların daha verimli çalışmasını temin etmeye çalışmaktadır⁷²¹. Zira bağlayıcı olmayan tavsiye niteliğinde kararlar vermektedir.

Ombudsmanlık; Başkan ve Hükümet ile Bakanlıklar'a, Federasyon Konseyi ve Duma'ya, Federal Yüksek Mahkemelere, Federasyon Genel Savcısına, faaliyetlerine ilişkin olarak yıllık rapor sunmak, federal veya federe yasama organlarında çağrı üzerine sunum yapmak yetkilerine sahip olup şikayet konusuna ilişkin kararlar yayımlayabilmektedir. Kurum, ayrıca Duma'nın talebi üzerine veya re'sen Duma'ya belirli bir konuda hak ihlallerine dair hususi rapor hazırlamak ile de mükelleftir⁷²².

Bu noktada Ombudsmanlık şikayete ilişkin verdiği karar ile bir kamuoyu oluşturma ve farkındalık yaratarak şikayete konu olan meselenin çözülerek bir daha buna benzer meselelerin gündeme gelmesini engellemeye çalışmaktadır⁷²³.

G-) Temel Yargısal Haklar

Anayasa'nın 45. Maddesinin 1. ve 2. Fıkrasına göre; devlet, insanların ve vatandaşların haklarını korumakla yükümlüdür ve her birey kendi hak ve özgürlüğünü korumak için gereken yasal yolları kullanma hakkına sahiptir. Anayasa'nın 46. Maddesinin 1. Fıkrasına göre yargısal savunma hak ve hürriyetleri, Anayasa ile garanti altına alınmıştır. Aynı maddenin 2. Fıkrası ise kamu kurumlarının ve sosyal organizasyonların kanunsuz eylem ve kararlarına veya ihmali hareketlerine karşı, vatandaşlara mahkemeye başvuru hakkı verir. Anayasa'nın 46. Maddesinin 3. Fıkrası ise kişilere, anlaşmalara dayanan uluslararası kuruluşlara başvuru hakkı vermektedir. Anayasa'nın 47. Maddesinin 1.

⁷²¹İSAEV, BARANOV, (2013), S.257-258.; HENDERSON, (2011), S.245.; ŞAHRAY, (2013), S.39; ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015), S.124.

⁷²²İSAEV, BARANOV, (2013), S.257-260.; ŞAHRAY, (2013), S.39; ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015), S.124.

⁷²³İSAEV, BARANOV, (2013), S.257-260.; ŞAHRAY, Sergey, 2013, S.39; ÇİRKİN, (Verhnyaya, 2015), S.124.

Fıkrasına göre hiç kimse uygun yargı prosedürü ile yargıç tarafından davasının mahkemede görülmesi hakkında mahrum bırakılamaz⁷²⁴.

Ceza yargısına ilişkin bazı önemli prensipler de Anayasa’da düzenlenmiştir. Rusya tarihinde sık karşılaşılan ceza prosedürünün ihlal edilmesi ışığında bu garantilerin anayasal düzeyde garanti altına alınmasının oldukça önemli olduğu belirtilmektedir⁷²⁵. Anayasa’nın 47. Maddesinin 2. Fıkrası “Federal yasalarda belirtilen davalarda” jüri tarafından yargılanma hakkı vermiştir.

Rusya Avrupa Konseyi’ne 28 Şubat 1996’da kabul edilmiş, 30 Mart 1998’de, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne taraf olmuştur. Bu kapsamda 1 Kasım 1998’de sözleşme bazı ek protokoller ve işkencenin önlenmesi anlaşması ile birlikte Rusya’da bağlayıcı hale gelmiştir. Rusya’nın Avrupa Konseyi’ne başvurmasının önemli bir etkisi olarak; Anayasa’nın 46. Maddesinin 3. Fıkrası vatandaş olmayanlar da dahil olmak üzere bireylere, çözüm için bütün iç başvuru yolları tüketildiğinde uluslararası kuruluşlara başvuru yapma hakkı vermektedir. Bu durum Rus yargısının geleneksel otoritesini ortadan kaldırmış olup Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi yargısını direk olarak Rus Hukuk sistemine eklelemiştir⁷²⁶.

⁷²⁴ EBZEEV,(2011), S.115-126.

⁷²⁵ HENDERSON,(2011),S.236.

⁷²⁶EBZEEV,(2011),S.126.; Rusya’dan AİHM’e gelen başvuruların yarısı Rus mahkemelerinin kararlarının uygulanmaması hakkında olması son derece ilginçtir. Buna karşın Rus Devleti tarafından AİHM’nin verdiği tüm tazminat taleplerinin karşılandığı belirtilmektedir. HENDERSON,(2011),S.245.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

RUSYA FEDERASYONU BAŞKANININ KONUMU ve STATÜSÜ

I-FEDERASYON BAŞKANININ ANAYASAL STATÜSÜ

1978 tarihli SSCB Anayasası'nda Başkan, yürütme organının başı olarak karakterize edilmiştir⁷²⁷. Daha sonra Rusya Sovyet Federe Sosyalist Cumhuriyeti'nde (RSFSC), 1991'de RSFSC Başkanı Hakkındaki Kanun'da da benzer düzenlemeler yer almıştır. Son olarak Rusya Federasyonu'nun 1993 tarihli Anayasası'nın 80. Maddesi, "Rusya Federasyonu Başkanı, Devletin başıdır" hükmünü getirerek, Devlet Başkanı'nın güncel durumuna ilişkin anayasal konumu ortaya koymuştur.

Rus literatüründe SSCB dönemi ile Federasyon dönemi arasındaki farkı ortaya koyabilmek için yürütme organına ilişkin temel bir tanım yapılmaktadır. Buna göre anayasal olarak Başkan, "kontrol" ve "denge" prensibi ile kuvvetler ayrılığı ilkesi uyarınca yürütme organının en önemli ögesi olarak ifade edilmektedir. Yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri içerisindeki en yetkili kişi olarak görülmektedir⁷²⁸. Buna karşın Rus Anayasası'nda Devlet Başkanı kuvvetler ayrılığı ilkesine göre herhangi bir kuvvetin içerisinde zikredilmemiştir⁷²⁹.

Anayasa koyucu; Başkan'ın yürütme dahil herhangi bir kuvvete dahil olmaması yönündeki iradesi ile kuvvetler ayrılığı teorisinden bu noktada ayrılmıştır. Oysa 1991-1993 yılları arasındaki RSFSC döneminde Başkan yürütme kuvvetinin başı olarak anayasal düzenlemeye konu olmuştur. HVK'nın Anayasa Komisyonu'nda Başkan yürütmenin başı olarak ele alınmıştır. Fakat Nisan 1993'te ortaya çıkan taslakta Başkan'ın kuvvetlerin hiçbirisine dahil olmaması gibi bir sonuç ortaya çıkmıştır. Bunun nedeni ülkenin içinde bulunduğu zor ve kriz dolu dönemde devlet iktidarını oluşturan kuvvetleri uzlaştıracak güçlü ve otoriter bir figüre ihtiyaç duyulmasıdır. Bu yüzden Anayasa'nın 80. Maddesinin 2.

⁷²⁷ KUTAFİN,(2014), S.315.

⁷²⁸KUTAFİN,(2014);EBZEEV,(2013),S.686-687.;POPOV,MİGAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.144.

⁷²⁹ÇİRKİN, (Glava,2013),S.81.

Fıkrasında “devlet organlarının birbirleri ile fonksiyonel ve etkili ilişki içerisinde” olmasını temin etme görevi Başkan’a verilmiştir⁷³⁰.

Başkan; Anayasa’nın, insan hak ve hürriyetlerinin garantörüdür. Devleti teşekkül ettiren kuvvetlerin, anayasal ilkelere göre uyumlu çalışması için gerekli tedbirleri alan makamdır. Devleti uluslararası alanda temsil etmek görevine sahiptir. Egemenliğin, istiklalın ve devlet bütünlüğün ile devamlılığının korunmasından da mesuldür. Başkan, tüm bu görevlerini yerine getirmek üzere geniş yetkilerle donatılmakta ve meşruiyetini doğrudan seçim usulü ile halktan almaktadır⁷³¹.

Yasama ve yargı organlarından tamamen bağımsız olan Devlet Başkanı, Anayasa’nın kendisine verdiği görevleri diğer kuvvetlerin etkisi altında kalmadan anayasal yetkileri ile ifa etmektedir⁷³². Yürütme kuvveti ise düalist-iki başlı bir yapıda teşekkül ettirilmiştir⁷³³. Bu bağlamda Başbakan ile Devlet Başkanı arasındaki ilişki, Devlet Başkanı’nın anayasal yetkiler bakımından Başbakan’dan üstün tutulması üzerine kurulmuştur. Daha önce de ifade edildiği üzere Başbakan’ın, Devlet Başkanı’na karşı sorumlulukları mevcuttur. Tam aksi yönde Devlet Başkanı ise Başbakan’a karşı herhangi bir anlamda sorumlu değildir. Hiç şüphe yok ki, yürütmenin etkin unsuru Devlet Başkanı’dır⁷³⁴. Bu bağlamda Devlet Başkanı yürütmenin de başı konumunda olup Hükümet onun programlarını gerçekleştirmek ile mesuldür⁷³⁵.

Rus literatüründe çoğunlukta olan görüşe göre, kuvvetler ayrılığı prensibi gereği kuvvetlerin birbirlerini menfi yönde etkilemeleri istenmemektedir. Ancak kuvvetlerin

⁷³⁰ŞAHRAY,(2013),S.26-27.;EBZEEV,(2014),S.243.;POPOV,MİGAÇEVA,TİHOMİR-
OV,(2012),S.143.

⁷³¹EBZEEV,(2013),S.687.;POPOVA,(2013),S.62;EBZEEV,(2014),S.210.;POPOV,MİGA
ÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁷³² OKUNKOV,L.A.,(1996). **Prezident Russiskoy Federatsii**. Moskova: Gruppa,S.62. ;
POPOVA,(2013),S.62.

⁷³³ ŞMAVONYAN,V.,(2003). “Yuridiceskiy Karakter Prezidentoy Vlasti V Rossiskoy
Sisteme Razdeleniya Vlastey”. **Konstitutsionnoe Stroy Rossii**,S.130;
BARABANOV,G.A.,(1996). “Parlametn i Pravitelstvo v RF”. **Konstitutsionnoe Stroy
Rossii**, S.78.

⁷³⁴ KUTAFİN,(2014),S.317.; POPOVA,(2013),S.63

⁷³⁵ LUÇİN,V.A.,(2002). **Konstitutsiya Rosisskoy Federatsii:Problemi Realizatsii**.
Moskova,S.448.; EBZEEV,(2014),S.239.

birbirleri ile etkileşim halinde olmalarında herhangi bir beis görülmemektedir. Özellikle yasama ve yargı kuvvetlerine ilişkin önemli yetkileri olan Devlet Başkanı'nın, ilgili kuvvetler ile etkileşim ve koordinasyon içerisinde yetkilerini kullanması gerektiği vurgulanmaktadır⁷³⁶. Bu şartlar altında Devlet Başkanı kuvvetler ayrılığı prensibine uygun bir biçimde yürütme kuvveti altında diğer kuvvetler ile ilişkide özel yetkilere sahip bir konum olarak öngörülmüştür⁷³⁷. Anayasa'da Devlet Başkanı'nın yürütme kuvveti içerisinde sayılmamasına ve kuvvetlerin koordinasyonundan mesul tutulmasına karşın gerçekte Devlet Başkanı sahip olduğu yetkiler ve bunları kullanma biçimi ile yürütme kuvvetini oluşturmaktadır⁷³⁸. Her ne kadar Anayasa, Devlet Başkanı'nı lafzi olarak yürütme kuvveti içerisinde kabul etmese de, Başkan'a tanıdığı yetkiler bakımından Devlet Başkanı'nın yürütmenin başı olduğu açıktır. Zira devlet iç ve dış siyasetinin temellerini belirleme yetkisi Başkan'a verilmiş olup bu yetki açıkça yürütme kuvvetinin kullanacağı yetkilere aittir. Dahası Hükümet'in kullanması gereken yetkilerden olarak kabul edilebilir⁷³⁹. Dolayısı ile bu noktada Anayasa, de facto olarak Devlet Başkanı'nı yürütme organı içerisinde yürütme organının başı olarak kabul etmiştir⁷⁴⁰. Gerçek şudur ki, Başkan'ın en önemli fonksiyonu doğrudan yürütme organı ile bağlantılıdır. Anayasa lafzen açıkça olmasa bile Başkan'a sağladığı yetkiler ile bunu kabul ve teyid etmektedir⁷⁴¹.

Anayasa, Başkan'ı yürütme kuvvetinin başı olarak tarif etmese bile anayasal yetkileri bakımından Başkan, yürütme kuvvetinin başıdır. Yürütme kuvveti ile fonksiyonel ve doğrudan ilişkisi bulunduğu açıktır. 17 Aralık 1997 tarihli ve 2-P sayılı Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un açıkça yetkilendirmesi ile Başkan yürütme kuvvetinin içerisinde yer alan federal organların; savunma, güvenlik, içişleri, dışişleri, acil durum ve afet konularına ilişkin faaliyetlerin yönetiminden sorumludur⁷⁴². Başbakanı ataması, Hükümet toplantılarına başkanlık edebilmesi, Hükümet'i görevden

⁷³⁶ BAGLAY,(2014), S.435.; POPOVA,(2013),S.63.

⁷³⁷ BAGLAY,(2014), S.411; EBZEEV,(2013),S.688.

⁷³⁸ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.128.;OKUNKOV,(1996),S.7.;POPOVA,(2013),S.63 ;EBZEEV,(2014),S.210.

⁷³⁹İVAN,(2007),S.83.; POPOV,MİGAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.147.

⁷⁴⁰ OKUNKOV,L.,(2001). "Prezident i Pravitelstvo v Mehanizme Gosudarstvennoy Vlasti". **Jurnal Rossiyskovo Prava**, No:2, S.2015.;POPOVA,(2013),S.63;ARTUNYAN,(2013),S.140-141.

⁷⁴¹ NARIŞKİN,S.,HABRİEVA,T.,(2006). **Administrativnaya Reforma V Rossi**. Moskva: İNFRA-M,S.68.

⁷⁴² POPOVA,(2013),S.62

alabilmesi, Rusya Federasyonu Merkez Bankası Başkan adayını Duma'ya sunabilmesi, Başbakan Yardımcısı'nı ve Bakanları ataması ve azletmesi, Yüksek Yargı Başkanlıkları'na ve Genel Savcılık makamına atama yapılması için Federasyon Konseyi'ne teklifte bulunması bu bakımdan ele alındığında durum daha açık görülmektedir⁷⁴³.

Diğer yandan Rus literatüründe Devlet Başkanı'nın yürütme kuvvetinin içinde değerlendirilmesini uygun bulmayan az sayıda görüş de mevcuttur. Bu görüşte olan yazarlara göre Devlet Başkanı başlı başına kuvvetlerden ayrı bir statüde devletin başıdır. Ancak yürütme kuvvetinin sahip olduğu bir takım yetkileri anayasal anlamda uhdesinde bulundurmakta ve kullanmaktadır⁷⁴⁴. Başkan devletin başıdır, yürütmenin başı değildir. Anayasa'nın 80. Maddesi açıkça ve münhasıran Başbakan'ı yürütme kuvveti olarak kabul ettiğini beyan etmiştir⁷⁴⁵. MANOHİN, Anayasa'nın lafzından hareket ederek Hükümet'in atama kararlarını kendisinin alması ve icrai faaliyetlerini doğrudan yapmasını öne sürerek bu noktalarda Başkan'ın yetkilerinin genel olduğunun altını çizmektedir. Yani Başkan, Hükümet'in yerine geçerek karar alıp uygulamamaktadır. Bu sebeple Hükümet'in yürütme kuvvetinin fonksiyonunu tek başına yerine getirdiğini iler sürmektedir. Başkan'ın anayasal yeri ise Anayasa'da belirtildiği gibi devletin egemenlik ve bağımsızlığının temsilcisi olması ile sınırlıdır.⁷⁴⁶

Bu şekilde düşünen yazarların bir kısmı ise Devlet Başkanı'nı; yasama, yürütme ve yargı gibi dördüncü kuvvet olarak değerlendirmektedir⁷⁴⁷. Zira Devlet Başkanı'nın; yasama, yürütme ve dahi yargı kuvvetine ilişkin önemli bazı yetkilerle donatılmasının yanı sıra bunları kullanım biçimi olarak adeta dördüncü bir kuvvet olarak dizayn edildiği ifade edilmektedir⁷⁴⁸. Anayasa'nın 10. Maddesine göre devlet; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı usulüne göre şekillenmektedir. Ancak burada Anayasa, Devlet Başkanı'nı da bir kuvvet olarak ele almıştır. Bu durum esasında Fransız modelinden farklı

⁷⁴³ POPOV, MİGRAÇEV, (2015), S.103.

⁷⁴⁴ ALEHİN, A.P., KOZLOV, U.M., (1995). **Administrativnoe Pravo RF**. Moskva, S.116-117.

⁷⁴⁵ İVAN, (2007), S.82.; EBZEEV, (2014), S.211.

⁷⁴⁶ MANOHİN, V., (2008). "Otraslevoy Printsip V Organizatsii Gosudarstvennovo Upravleniya". **Administrativnoe Pravo i Protsses**, No:1, S.20.

⁷⁴⁷ KUTAFİN, (2014), S.318.

⁷⁴⁸ KOLYUŞİN, Y.İ., (1999). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi**. Moskva- İzdatelstvo Norma, S.219.

da değildir⁷⁴⁹. Fakat İVAN'a göre Rus hükümet sisteminin, Fransız hükümet modeli gibi iki başlı olduğu iddia edilse dahi bu noktada Rusya da fonksiyonel anlamda bir Hükümet'in bulunmayışı, onu Fransız sisteminden açıkça ayırt etmektedir. Kaldı ki Fransız hükümet sistemi içerisinde Hükümet özgül ağırlığı bulunan ciddi bir yürütme organıdır. Bu sebeple Rus düalizmi kağıt üzerinde var olsa da fonksiyonel olarak monist bir devlet bulunduğunu kabul etmek gerekir. Zira, hükümet sistemi ifade edilirken Fransız yarı başkanlık sisteminden ziyade monist Amerikan sistemine atıfla tanımlama yapılmaktadır⁷⁵⁰. ARTUNYAN'a göre ise gerçek anlamda yürütmenin düalizminden bahsetmek doğru olamayacaktır. Çünkü yürütmenin iki başlılığının kabulü için yürütmeyi teşkil eden her iki unsurun da –en azından belirli oranlarda- kendisini diğerine bağlı olmadan yansıtacak yetkiler ile donatılmış olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle belirli oranda da olsa diğer unsurun ihtilafına rağmen karar alıp uygulama gücü olması gerekmektedir⁷⁵¹.

Yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin koordinasyonundan ve Anayasa'ya uygun hareket etmelerinden sorumlu olan kişinin Başkan olduğu ileri sürülmektedir. Fakat Anayasa'da dördüncü kuvvet olarak açıkça Devlet Başkanı'ndan da bahsedilmemiştir. Anayasanın kuvvetler ayrılığı prensibine dair açık hükmü uyarınca kuvvetler birliği sistemi veya SSCB'deki gibi karma kuvvetler sistemi yasak olduğuna göre Devlet Başkanı, diğer kuvvetleri uhdesinde birleştiren bir makam olarak da algılanamayacaktır. Burada esas mesele devleti oluşturan kuvvetlerin kesin olarak yasama, yürütme ve yargı olarak üç olarak mı kabul edileceği üzerinde toplanmaktadır. Bu görüşe göre Devlet Başkanı ise bu üç kuvvetten hiçbirisinin içerisine girmeyen ve devletin başı olarak anayasal düzenin garantörü olan dördüncü kuvvettir. Devlet Başkanı'nın mezkur yetki ve anayasal konumu ise kuvvetler ayrılığı prensibini ihlal etmemektedir⁷⁵². KOZLOVA ve KUTAFİN'e de göre ise Anayasa'da Başkan'ın yürütme organı içerisinde sayılmaması kuvvetler ayrılığına aykırı bir durum teşkil etmemektedir. Başkan bu kuvvetlerin ilişki ve koordinasyonundan sorumlu olarak üst bir pozisyondadır⁷⁵³.

⁷⁴⁹ İVAN,(2007),S.82.

⁷⁵⁰ İVAN,(2007),S.88.; PROTSYK,(2006),S.224.

⁷⁵¹ ARTYUNYAN, (2013), S.142.

⁷⁵² KOZLOVA,KUTAFİN,(2006),S.378-379.; EBZEEV,(2014),S.212.

⁷⁵³ ŞAHRAY,(2013),S.242.

Bir başka görüş ise esasen 1993 Anayasası'nın kuvvetler ayrılığı prensibine göre yapılmadığını, her ne kadar anayasada kuvvetler ayrılığı ilkesinin varlığı kabul edilmiş olsa dahi sistemin “kuvvetler birliği” şeklinde yorumlanması gerektiği yönündedir. Bu görüşe göre; yasama kuvvetini parlamento, yürütme kuvvetini Hükümet, yargı kuvvetini mahkemeler oluşturmakta ve ayrıca bir de “başkanlık kuvveti” bulunmaktadır. Bahse konu dört kuvvet, kuvvetler ayrılığına göre hareket etmemektedir⁷⁵⁴. ŞVETSOV gibi yazarlar devlet içerisinde başkanlık kuvvetinin bulunduğunu ve bunun kuvvetler ayrılığı kapsamında yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerine girmeyerek esasen dördüncü bir kuvvet olduğunu ileri sürerek başkanlık kuvvetinin diğer kuvvetlerin ilişki ve koordinasyonundan sorumlu olduğunu ifade etmektedirler⁷⁵⁵.

Sonuç olarak OKUNKOV'un da isabetle belirttiği ve ÇİRKİN'in de mutabık kaldığı üzere; 1993 tarihli Rus Anayasası kendi sistematigi içerisinde, lafzi olarak Başkan'ı konumlandığı yer ile yetkisel olarak konumlandığı yer arasında bir çelişki yaşamaktadır. Yetkisi oldukça sınırlı olan bir Devlet Başkanı'nın temsili olarak varlığı ile yetkisi oldukça fazla olan seçilmiş bir Başkan'ın her ikisine dair hükümlere de Anayasa'da yer vermiştir. Hem yürütme organının en yüksek temsilcisi Başbakan'dır demiş ve Devlet Başkanı'nı kuvvetler ayrılığı prensibince bir kuvvet içerisinde zikretmeyerek devletin başı olma sıfatını vermiş hem de Devlet Başkanı'na fonksiyonel olarak yürütme kuvvetine ilişkin çok önemli yetkiler ve sorumluluklar vermek suretiyle onu yürütmenin başı haline getirmiştir⁷⁵⁶. İlginçtir ki, İVAN Başkan'ı yürütme kuvveti içerisinde saymamak ile birlikte o da diğer yazarlara katılmış ancak durumu farklı bir şekilde izah etmiştir; ona göre Başkan yürütme kuvvetinin “motor gücünü” oluşturmaktadır⁷⁵⁷.

Anayasa'da yürütme kuvveti olarak tarif ve tasnif edilen Hükümet, Devlet Başkanı'nın belirlediği ve çizdiği alanda faaliyet gösteren ve bundan çıkmak imkanı olmayan bir organdır. Anayasa'nın lafzının aksine yürütme organı tektir ve Başkan tarafından temsil edilmektedir. Bu yüzden ki Hükümet “Başkan'ın Hükümeti” olarak

⁷⁵⁴ AVAKYAN,S.,(2006). **Konstitusionnoe Pravo Rossi, Tom-2**. Moskva: İzadatelstvo Norma, S.298-299.

⁷⁵⁵ ŞAHRAY,(2013),S.242.

⁷⁵⁶OKUNKOV,(1996),S.76.; ÇİRKİN,(Glava,2013), S.83-92.

⁷⁵⁷ İVAN,(2007),S.82.

ifade edilmektedir⁷⁵⁸. De facto olarak Başkan'ın yürütme organı içerisindeki yeri de jure olarak Hükümet'inkinden daha hayatidir⁷⁵⁹.

Karşılaştırmalı hukukta düalist yapılarda Devlet Başkanı'nın çeşitli şekillerde karşımıza çıktığı görülmektedir. Bazı ülkelerde Devlet Başkanı sembolik yetkiler ile donatılmış olup yürütme fonksiyonu Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilirken diğer bazı ülkelerde ise Devlet Başkanı yürütmenin de başıdır. Rusya bu ülke örneklerinden birisidir. Devlet Başkanı hem sembolik temsil yetkileri ile hem de fonksiyonel yürütme yetkileri ile donatılmıştır⁷⁶⁰. Anayasa'da Başkan, her şeyden önce devletin başı olarak kurgulanmıştır. Ancak en önemli fonksiyonu yürütme kuvvetine ilişkindir. Federasyonun iç ve dış siyasetini belirlemek gibi yürütme kuvvetine ilişkin en önemli yetkiler doğrudan Başkan'a verilmiştir⁷⁶¹.

A-) BAŞKANIN GÖREVE GELİŞİ

1-)Seçilme Yeterliliği

Anayasa'nın 81. Maddesi ve Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 3. Maddesi, Devlet Başkanı olabilmek için gerekli asgari şartları düzenlemiştir. Öncelikle Devlet Başkanı seçilebilmek için muhakkak suretle Federasyon vatandaşı olmak gerekmektedir. Diğer yandan Federasyon vatandaşlığının sonradan kazanılması ile doğumla kazanılması arasında Başkan olmak için herhangi bir fark bulunmamaktadır.

Devlet Başkanlığı'na aday olmak için ikamet şartı da aranmaktadır. Anayasa'da Federasyon sınırları içerisinde en az 10 yıl ikamet edenlerin Devlet Başkanlığı'na aday olabilecekleri belirtilmiştir. Ancak bahse konu 10 yılın sürekli mi, fasılalı mı hesaplanacağı Anayasa'da hüküm altına alınmamıştır. Literatürdeki baskın görüşe göre; ikamet şartını,

⁷⁵⁸AVAKYAN,S.,(1998).”Problemi Konstitutsonnovo Prava Prezident Rossiskoy Federatsii : Evolyutsiya Konstitutsionnovo Pravovovo Statusa”. **Vestnik Moskovskovo Universiteta**, Seriya 1-Pravo. Moskova: İzdatelstvo MGU,S.28.

⁷⁵⁹ ALEHİN,KARMOLİTSKİY,KOZLOV,(2003),S.4.

⁷⁶⁰POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.134;
POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376.

⁷⁶¹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.151;BOBILEVA,(Bzaimodeystvvie,20-07),S.18-21.;BOBILEVA,(Bzaimodeystvvie,2007),S.87-92.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2012),S.147.

adaylık süresine kadar en az 10 yıl boyunca sürekli Federasyon sınırları içerisinde ikamet etmek olarak kabul etmek gerekmektedir⁷⁶². Diğer görüşe göre ikamet şartını, fasılalı olarak toplam 10 yıl Federasyon sınırları içerisinde ikamet etmek olarak yorumlamak gerekmektedir⁷⁶³.

Anayasa’da öngörülen ikamet şartı oldukça ilginçtir. Ancak şunu belirtmek gerekir ki; Rusya Federasyonu, Sovyetler Birliği’nin ardılı olarak selefının bazı kaygılarını da devralmıştır. Bu minvalde, yurt dışında uzun süre bulunan şahıslara oldukça şüpheli gözlerle bakılmakta ve ülkenin siyasi sitemine bir dış müdahale kapısı olabileceklerine dair şüphe duyulmaktadır. Bu nedendir ki, yurt dışında uzun süre kalarak diğer ülkeler nezdinde belirli bir siyasi potansiyel taşıyan Rus vatandaşlarının Başkanlık yarışına girmeleri arzu edilmemiş ve Anayasa’ya ikamet şartı getirilmiştir. Dolayısı ile ikamet şartının; Devlet Başkanlığı’na adaylığın konulduğu tarihe kadar sürekli olarak Federasyon sınırları içerisinde en az 10 yıl ikamet etmek olarak yorumlanması gerekmektedir.

Diğer yandan Rusya Federasyonu Başkanı’nın Seçimi Hakkındaki Kanun’un 3. Maddesine göre Rusya Federasyonu vatandaşlığı dışında bir başka ülke vatandaşlığına da sahip olanların Devlet Başkanlığı seçimine katılmaları mümkün değildir.

Federal Ceza Kanunu’nun ağır suçlar kısmında yer alan herhangi bir suçtan dolayı hüküm giymiş olanlar affa uğramış olsalar dahi; ağır suçlardan olmasa bile toplamda 10 yılı aşkın hapis cezası almış olanlar; mahkeme kararı ile tamamen veya bir süre kamu görevinden men edilenler Başkanlık için aday olamamaktadır. Kamu görevinden belirli süre men edilenler, mahkemenin belirlediği süre dolduktan sonra aday olabilmektedirler⁷⁶⁴. Ayrıca hak ehliyetleri sınırlananlar ile hak ehliyeti bulunmayanlar da Devlet Başkanlığı’na aday olamamaktadırlar.

Anayasa’nın Başkanlık için öngördüğü yaş sınırı 35 olup, adayın 35 yaşını doldurmuş olması şarttır.

⁷⁶² BAGLAY,(2014),S.461.

⁷⁶³ LAZAREV,V.V.,(2008). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii.** Moskva: İzdatestvo NORMA,S.365.

⁷⁶⁴ KUTAFİN,(2014),S.352-353..

Üç dönem üst üste Devlet Başkanlığı yapılamadığı için adayın iki dönem üst üste Devlet Başkanlığı yapmış ise üçüncü dönem için adaylığını koyan şahıslardan olmaması gerekir.

Anayasa'da, Devlet Başkanı olabilmek için belirlenmiş asgari bir eğitim düzeyi öngörülmemiştir.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Federal Kanun'un 34. Maddesine göre kişinin; bir siyasi parti, siyasi parti bloğu veya Federasyon vatandaşları tarafından doğrudan aday gösterilmiş olunması gerekmektedir. Rusya Federasyonu'nda Devlet Başkanlığı'na aday gösterilmek için en az 500 Federasyon vatandaşının bir araya gelerek aday göstermesi yeterlidir. Oy kullanma hakkına sahip en az 500 Federasyon vatandaşının bir araya gelmesi ile bir grup oluşmakta olup bahse konu grup en fazla bir aday gösterebilmektedir.

Vatandaşların aday göstermesi ile Başkan adayı olabilmek için en az 500 seçmenin aday göstermek üzere imzası gerekmektedir. Bu ilk aday gösterme aşaması için gereken sayıdır. Seçim komisyonuna aday olarak kaydedilen bu kişinin seçimlere Başkan adayı olarak girebilmesi için ise 2.000.000 seçmenin desteğine ihtiyacı vardır. Rusya'da vatandaşların aday göstermesi ile Başkanlık yarışına girme durumu ender rastlanan bir durumdur. 2004 yılında PUTİN bu şekilde aday olmuş idi⁷⁶⁵.

Diğer yandan bir siyasi partinin aday gösterebilmesi için siyasi parti olarak öngörülen seçim tarihine kadar 1 yılını doldurmuş/dolduracak olması gerekmektedir. Ayrıca siyasi partiler sadece kendi üyelerini değil partilerine herhangi bir mensubiyeti olamayanları da aday gösterebilmektedirler⁷⁶⁶. Her siyasi parti en çok bir tane aday gösterebilmektedir⁷⁶⁷.

Kamu hizmetinde çalışan Başkan adaylarının, Merkez Seçim Kurulu tarafından adaylıklarının kabul edilmesini takip eden 3 gün içerisinde istifa etmeleri gerekmektedir. Aksi takdirde seçime girme imkanları bulunmamaktadır⁷⁶⁸.

⁷⁶⁵ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.160.

⁷⁶⁶ KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.357.; AVAKYAN,(Konstitusyonno,2011),S.278-279.

⁷⁶⁷ KUTAFİN,(2014),S.365.

⁷⁶⁸ KUTAFİN,(2014),S.380.

Devlet Başkanlığı'na adaylığını koyan kişinin mensubu olduğu siyasi parti ile ilişkisini kesmesi gerekmemektedir. Bu düzenlemenin açıklaması gayet basittir. Açıkça ifade etmek gerekir ise bir siyasi partinin desteğini almadan, basın gücünü kullanmadan 500 vatandaşın desteğini alarak Başkan olmak gerçekçi bir durum değildir⁷⁶⁹.

Başkan adayı olabilmek için herhangi bir meblağı seçim depozitosu olarak yatırmak durumu Rusya'da söz konusu değildir. Oysa Ukrayna, ABD ve Fransa'da seçim depozitosu yatırılması gerekmektedir⁷⁷⁰.

2-) Seçim Usulü

Anayasa'nın 81. Maddesine göre Federasyon Başkanı; genel, eşit, doğrudan, gizli ve şahsi oy esaslarına göre seçilmektedir. 1995 tarihinde yayımlandıktan sonra 1999 tarihlerinde yeniden çıkarılan ve 2003 yılında değişikliğe uğrayan Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi Hakkında Federal Kanun'da Anayasa'da yer alan bahse konu hükümler ve dahi Başkanlık seçimi ile ilgili hususlar detaylı olarak düzenlenmiştir. Buna göre Başkanlık seçimleri çift turlu-tek isimli-mutlak oy çokluğu gerektiren geniş bölge çoğunluk temsil seçim sistemine göre yapılmaktadır⁷⁷¹.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 3. Maddesine göre 18 yaşını doldurmuş tüm Federasyon vatandaşları seçimde oy kullanma hakkına sahiptir. Mahkeme kararı ile hürriyeti tahdit edici ceza almış olan hükümlülerin seçimlere katılma hakları yoktur. Diğer yandan Federasyon vatandaşları seçimlere katılma konusunda özgürdür, hiç kimse oy kullanma hakkına sahip bir Federasyon vatandaşını seçime katılma konusunda zorlayamamaktadır⁷⁷².

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi Hakkında Federal Kanun'un 5. Maddesi uyarınca, Rusya'da Başkanlık seçimlerinin tarihini belirleme yetkisi Federasyon Konseyi'ne verilmiştir. Bu kapsamda Devlet Başkanı'nın görev süresinin dolmasına 100 ile 90 gün kala Federasyon Konseyi, seçim tarihini belirlemek zorundadır. Seçim tarihinin belirlenmesini takip eden 5 gün içerisinde ise seçim tarihinin kamuoyuna duyurulması gerekmektedir.

⁷⁶⁹ ÇİRKİN, (Glava,2013),S.160.

⁷⁷⁰ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.162.

⁷⁷¹ ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S.32.

⁷⁷² KUTAFİN,(2014),S.352.

Herhangi bir sebepten ötürü Federasyon Konseyi kanunda öngörülen usule göre seçim tarihini tayin ederek kamuoyuna duyurmaz ise Merkez Seçim Kurulu, Federasyon Konseyi'nin yerine seçim tarihini ilan etmekle mükelleftir⁷⁷³. Devlet Başkanı görev süresi bitmeden görevinden ayrılır ise Federasyon Konseyi, Başkan'ın görevinden ayrılmasını müteakip 3 aylık sürenin sonuncu Pazar gününü seçim günü olarak tayin eder⁷⁷⁴.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 6. Maddesine göre seçimlerin usulüne uygun yapılması ve kanunlara riayet edilmesinin sağlanması görevi Merkez Seçim Kurulu'ndadır. Merkez Seçim Kurulu, seçim sürecini yönetirken ve seçimlere ilişkin yetkilerini kullanırken herhangi bir başka kurum veya kuruluşa bağlı hareket etmemektedir. Bu anlamda diğer organlara karşı bağımsızdır; yasama ve yürütme organlarının seçimlere müdahale anlamına gelebilecek herhangi bir işlem yapmaları yasaktır. Merkez Seçim Kurulu ülke sathındaki seçim faaliyetlerini federe unsurlar ve bölgesel anlamdaki seçim komisyonları vasıtası ile kontrol etmektedir⁷⁷⁵.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 5.maddesi uyarınca seçim tarihi usulüne uygun ilan edildikten sonra ülkede savaş hali ve/veya olağanüstü hal durumu ortaya çıkar ise seçimler tehir edilir. Seçimlerin ertelenmesine sebep olan mezkur durumun ortadan kalkmasını takip eden 3. ayın ilk veya ikinci Pazar günü seçimler gerçekleştirilecektir.

Devlet Başkanı'nın olağan şekilde görevinin sona ermesi halleri dışında (ölüm, istifa, sağlık nedenleri veya suçlandırma) Federasyon Konseyi, Başkan'ın görevinden ayrılmasını takip eden 14 gün içinde seçim kararı almalı ve 5 gün içerisinde kamuoyuna duyurmalıdır. Eğer herhangi bir sebepten ötürü Federasyon Konseyi kanunen öngörülen usul ve sürede seçim kararı alıp ilan etmez ise bu vazife Merkez Seçim Kurulu marifeti ile yerine getirilecektir⁷⁷⁶.

⁷⁷³KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.357.;KUTAFİN,(2014),S.354.;ALEKSANDROVİÇ, SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S.56-71.

⁷⁷⁴ ASKER,(2015),S.204.

⁷⁷⁵KUTAFİN,(2014),S.357.;ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ ,(2014),S.56-71.

⁷⁷⁶KUTAFİN,(2014),S.354.;ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ ,(2014),S.56-71.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 4. Maddesine göre Devlet Başkanlığı seçiminde tüm Rusya Federasyonu bir seçim bölgesi olarak kabul edilir⁷⁷⁷. Rusya Federasyonu'nun tüm topraklarında gerçekleşen Başkanlık seçimlerinde Federasyon vatandaşları doğrudan destekledikleri Başkan adayına oy vermek suretiyle katılmaktadır. Ayrıca Federasyon vatandaşları herhangi bir siyasi oluşuma ihtiyaç duymadan doğrudan Başkan adayı gösterebilmektedirler.

Diğer yandan siyasi partiler de aday gösterebilmekte ve destekledikleri aday için seçim çalışması yapabilmektedirler. Ne Anayasa'da ne de Başkanlık Seçimi ile ilgili Federal Kanun'da Devlet Başkanı olan kişinin mensubu olduğu siyasi parti ile seçimden sonra bağıni kesmesi hususunda bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda, Devlet Başkanı'nın mensubu olduğu siyasi parti ile ilişkisini kesmesi gerekmemektedir⁷⁷⁸.

Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi hakkındaki Kanun'un 4. Maddesine göre devlet Başkanlığı seçiminde tüm Rusya Federasyonu bir seçim bölgesi olarak kabul edilir⁷⁷⁹.

Eğer seçim gününden önce herhangi bir sebepten ötürü aday sayısı ikinin altında düşer ise, Merkez Seçim Kurulu 90 günü geçmeyecek şekilde seçimleri ertelleyerek yeni adaylık başvurularını kabul edebilir⁷⁸⁰.

Seçimlerin geçerli sayılabilmesi için Federasyon üzerindeki tüm seçmen sayısının asgari yüzde ellisinin seçimlere katılması şarttır. Bahse konu seçim şartının gerçekleşmesi durumunda geçerli oyların yüzde ellisinden bir oy fazlasını alan aday yani salt çoğunluğu sağlayan aday Başkan olarak seçilmiş olacaktır⁷⁸¹.

İlk turda Başkan'ın seçilememesi durumunda ikinci tur ilk turdan 21 gün sonra yapılır. İlk turda iki adaydan fazla aday var ise ve hiçbir aday salt çoğunluğu sağlayamamış ise seçim

⁷⁷⁷ KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.357.

⁷⁷⁸ KUTAFİN,(2014),S.349.

⁷⁷⁹ KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.357.

⁷⁸⁰ KUTAFİN S.385.

⁷⁸¹KUTAFİN,(2014),S.417.;

ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S.115-118.

ikinci tura kalır. İkinci tur seçimlerine ilk turda en çok oyu alan iki aday katılmaktadır. İkinci turda geçerli oyların basit çoğunluğunu alan aday Başkan olacaktır.⁷⁸².

İkinci tura kalan adaylardan herhangi birisinin seçimden çekilmesi halinde Merkez Seçim Kurulu ilk turda üçüncü sırada yer alan adayın ikinci turda seçime katılmasına karar verecektir. Herhangi bir sebepten ötürü ikinci turda sadece tek adayın seçime girmesi durumunda ise aday geçerli oyların salt çoğunluğunu almak kaydı ile Başkan seçilebilmektedir⁷⁸³.

Eğer ilk ve ikinci turda hiçbir aday bahse konu usuller ile yeterli oy alamaz ise Federasyon Konseyi seçimlerin yenilenmesine karar verir ve bu kararını üç gün içerisinde kamuoyuna duyurur. Böylelikle Başkanlık seçimlerine ilişkin süreçler yeniden başlar ve daha önceki seçimde aday olanların da adaylık iradeleri devam ediyor ise Merkez Seçim Kurulu'na tekrar kayıt yaptırmaları gerekir.

YELTSİN 1991'de, PUTİN 2000 ve 2004'te, MEDVEDEV ise 2008'de ilk turda seçilmiştir. Rusya'da YELTSİN'in ikinci döneminde, 1996 yılında yapılan Başkanlık seçimleri ikinci turda sonuçlanmıştır.⁷⁸⁴.

Seçimlere katılan tüm adaylar kamu hizmetlerinden faydalanma nokta-i nazarında eşittir. Adaylar daha önce ifa ettikleri kamu görevlerini, seçim çalışmaları sırasında kendi lehlerine kullanamaz, gündeme getiremezler. Seçim çalışmalarında bundan faydalanamazlar. Ayrıca seçim çalışmaları esnasında kamu görevi ifa eden şahıslar da herhangi bir adayın lehine seçim çalışmaları yürütemezler. Benzer şekilde tüm adaylar basın ve medya önünde kendi seçim çalışmalarını yürütme konusunda eşit haklara sahiptirler. Devlet televizyon ve radyolarında yapılacak seçim çalışmaları ile cadde ve meydanlara asılacak ilan/niteliğine sahip seçim çalışmaları için adaylardan ya da adayları destekleyen siyasi partilerden herhangi bir ücret talep edilemez. Özel televizyon ve radyolar ise adayların yapacakları seçim çalışmaları için her adaydan eşit ücret talep etmek zorundadır⁷⁸⁵. Eşitliği

⁷⁸²KUTAFİN,(2014),S.418.;ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ ,(2014),S.115-118.

⁷⁸³KUTAFİN,(2014),S.419.;ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ ,(2014),S.115-118.

⁷⁸⁴ÇİRKİN,(Glava,2013),S.166-167.

⁷⁸⁵ KUTAFİN,(2014),S.390-396.

sağlamak adına, adayların seçim çalışmalarını yürütmelerini temin maksadıyla federal bütçeden pay ayrılmaktadır. Adaylardan birine ve/veya birkaçının diğerlerine nazaran kamu hizmetlerinden daha fazla faydalandırılması veya böyle bir algının oluşması uygun değildir. Bu kapsamda gerekli önlemleri almak yetki ve sorumluluğu Merkez Seçim Kurulu'nundur⁷⁸⁶. Ayrıca Merkez Seçim Kurulu, seçimlerin açık ve şeffaf olmasını sağlamak ile de mükelleftir.

Adayların seçim çalışmalarına herhangi bir ad ve şekil altında; kamu kuruluşlarının, askeri kurum ile asker şahısların; 18 yaşını doldurmamış Federasyon vatandaşlarının, yabancı ülkelerin, yabancı ülke vatandaşlarının, yabancı ülke sivil toplum kuruluşlarının, milletlerarası antlaşmalar ile Federasyonun taraf olarak rıza gösterdiklerinin haricinde uluslararası kuruluşların katılması yasaktır. Seçim çalışmaları için adayların oluşturacakları fonlara isimsiz/kayıtsız bağış yapılması da yasaktır.

Seçim sonuçları Merkez Seçim Kurulu tarafından açıklanır. Seçim sonuçlarının açıklanmasının ardından Merkez Seçim Kurulu'na itirazda bulunulması mümkündür. Merkez seçim kurulunun kararları kesin olmayıp, kurulun seçime ilişkin kararlarına karşı yargı yolu açıktır. Merkez Seçim Kurulu'nun, adaylığın reddi kararına itiraz merci Federal Yüksek Mahkeme'dir⁷⁸⁷.

3-)Görev Süresi

Anayasa'nın 81. Maddesinde Aralık 2008 yılında yapılan değişikliklerin ardından Devlet Başkanı'nın görev süresi 4 yıldan 6 yıla çıkarılmıştır⁷⁸⁸. 6 yıl görev yapmak üzere seçilen ilk Başkan 2012 yılında göreve gelmiştir⁷⁸⁹. PUTİN, 2000-2008 yılları arasında iki defa üst üste Başkan'ı olarak seçilmesinin akabinde, 2008-2012 yılları arasında Başbakanlık yapmış ve 2012 yılında tekrar Başkan olarak seçilmiştir.

⁷⁸⁶KUTAFİN,(2014),S.405.;

ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S.56-71.

⁷⁸⁷KUTAFİN,(2014),S.421.;

ALEKSANDROVİÇ,SERGEEVİÇ,ALEKSANSANDRAVİÇ,(2014),S,56-71.

⁷⁸⁸ ASKER,(2015),S.205.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.79-81.

⁷⁸⁹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.157.

Görev süresi seçimlerin yapıldığı günden başlanarak hesaplanmaktadır. Aynı Maddenin 3. Fıkrasına göre bir kişi art arda en çok iki defa Devlet Başkanlığı görevini ifa da edebilmektedir. Burada belirtilmesi gereken husus şudur ki, bir kişi iki defadan daha uzun süre Devlet Başkanı olabilmektedir. Ancak bu durumda üst üste iki defadan fazla olması mümkün değildir. Yani fasılalı olmak üzere bir kimsenin iki defadan fazla Devlet Başkanı olması önünde anayasal veya yasal bir tahdit yoktur.

Görev süresi kişiye bağlıdır. Bu durumda görev süresi dolmadan önce herhangi bir sebep ile Başkanlık koltuğu boşalır ise yeni Başkan 6 yıllığına seçilecektir.

Yeni Devlet Başkanı, görevine başlayana kadar mevcut Devlet Başkanı görevine devam etmektedir. Yeni seçilen Devlet Başkanı'nın yemin ederek resmi olarak görevine başlaması ile birlikte Devlet Başkanı'nın görevi sona ermektedir.

4-) Göreve Başlaması

Merkez Seçim Kurulu, Başkanlık seçimlerine ilişkin sonuçları ilan etmek ile mesul kılınmıştır. Kurul, seçim tarihinden itibaren 30 gün içerisinde seçim sonuçlarını açıklamalıdır. Kurul tarafından seçim sonuçlarının resmi olarak kamuoyuna duyurulmasını takip eden otuzuncu gün itibarıyla Başkan yemin ederek görevine başlamaktadır. Federasyon Başkanı, Federal Meclis üyeleri ve Anayasa Mahkemesi Hakimleri'nin huzurunda gerçekleştirmektedir.

Başkan göreve başlaması ile birlikte Devlet Başkanlığı'na ait sembolleri de kullanmaya başlar. Resmi ikametgah olarak Moskova'da bulunan Kremlin'de ikamet etmeye, Başkanlık Sancağını kullanmaya başlar. Bunlar Başkanlık alametleri olup sembolik önemi bulunan simgeler olarak kabul edilmektedir⁷⁹⁰.

⁷⁹⁰ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.143.

5-) Görevinin Sona Ermesi

Başkan'ın olağan şekilde görevinin sona ermesi 6 yıllık görev süresinin bitimini müteakip tekrar Başkan olarak seçilememesidir. Bu durumda yeni seçilen Başkan'ın yemin etmesi ile birlikte mevcut Başkan'ın görevi sona ermiş sayılmaktadır.

Başkan'ın görev süresi bitmeden önce görevinden uzaklaşması üç şekilde mümkün olup bunlar istifa, sağlık sebebi ile görevi bıraktırma ve suçlandırma sürecinin tamamlanması olarak ifade edilebilir⁷⁹¹.

Diğer yandan, Başkan görev süresi dolmadan önce istifa edebilmektedir. Ayrıca sağlık nedenleri ile görevine devam edememesi sebebiyle veya suçlandırma yolu ile görevden alınması neticesinde de Başkan'ın görevi sona erecektir.

Anayasa'da her ne kadar Devlet Başkanı'nın sağlık durumunun görevini yapmaya mani olması durumu bir göreve son verme sebebi olarak öngörülmüşse dahi, bunun hangi usullere tabi olacağı belirlenmemiştir. Dolayısı ile bugün itibarıyla, Rusya'da bir Başkan'ın sağlık durumunun görevini yerine getirmesine engel olması durumunda bahse konu Devlet Başkanı'nın görevden ayrılma iradesi yok ise nasıl görevden el çektirileceğine dair usulü belirten bir düzenleme bulunmamaktadır⁷⁹².

Yukarıda izah edildiği üzere suçlandırma neticesinde Devlet Başkanı'nın görevi sona erebilmektedir.

6-) Devlet Başkanlığına Vekalet

Federasyon Başkanlığı (yukarı da izah edildiği üzere) sağlık sebebiyle görevini yerine getirememesi, istifa, suçlandırma (impeachment) uygulaması, ölüm hallerinde belirli bir süre de olsa boş kalabilmektedir. Bununla birlikte yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri içerisinde oldukça önemli görevler ifa eden Devlet Başkanlığı'nın belirli bir süre dahi olsa boş kalması söz konusu olamayacağı için, yeni Başkan seçilene kadar ya da Başkan görevine dönene kadar Devlet Başkanlığı'na vekalet edilmesi Anayasa'da hüküm altına alınmıştır.

⁷⁹¹ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.148.

⁷⁹² POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.149.

Anayasa'nın 92. Maddesine göre; Başkan'ın herhangi bir sebep ile görevini yapamaması halinde Başbakan, Başkan'a vekalet edecektir. Zira Anayasa'da Başkan Yardımcılığı makamı öngörülmediği için Başkan'a vekalet görev ve yetkileri Başbakan'a tanınmıştır. Anayasa'da Başkanlık makamının boş kalması durumunda yerine kimin vekalet edeceği düzenlenmemiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi yorum yolu ile Başbakan'ın bu durumlarda Başkan'a vekalet edeceğini hükme bağlamıştır⁷⁹³. Esasen Başkan Yardımcılığı makamı özellikle vekalet müessesesi bakımından çok önemli olmakla beraber yeni anayasal düzene geçiş aşamasında GORBAÇOV ardından YELTSİN'e karşı yapılan darbe girişimlerinde Başkan Yardımcıları'nın Başkan'ın aleyhinde faaliyet göstermesinin yarattığı travma anayasa yapan iradenin gözünü korkutmuş ve bir Başkan Yardımcılığı makamının bulunmaması yönünde düzenleme yapmaya itmiştir⁷⁹⁴.

Başkan, sağlık sebebiyle kesin olarak veya geçici olarak görev yapamayacak durumda olabilir. Kesin olarak görev yapmaya engel durumlar var ise yeni Devlet Başkanı seçilene kadar Başbakan, Devlet Başkanlığı'na vekalet edecektir. Diğer yandan Başkan ağır hastalık, cerrahi müdahale gibi bir takım sebepler ile geçici olarak görev yapamayacak durumda olabilir. Sağlık sebebiyle geçici olarak Devlet Başkanı'nın görevini yapamayacağı durumlara ilişkin olarak Anayasa'da açık bir hükme bağlı düzenleme bulunmadığı için vekalet hükümlerinin burada da uygulanması konusunda Rus literatüründe farklı görüşler bulunmaktadır.

Baskın görüşe göre sağlık sebebiyle geçici olarak görev yapamama hallerinde Devlet Başkanlığı'na vekalet söz konusu olabilmektedir. Bu noktada Başkan'ın yetkilerinin bir başkanlık kararnamesi ile devredilerek, kararname bünyesinde devre ilişkin sürenin bulunması yeterli görülmektedir. Zira Başkanlığa vekaletle ilişkin hükümlerin tahdidi olarak sayılmadığı belirtilmekte olup Anayasa Mahkemesi de 1999 yılında verdiği bir karar ile benzer kanaat taşıdığını izhar etmiştir⁷⁹⁵. Uygulamada bu durum ile karşılaşmıştır. Rusya Federasyonu Devlet Başkanlığı görevini yürüttüğü dönemde ameliyat olacak olacağından bahisle YELTSİN 5-6 Kasım 1996 tarihleri arasında başkanlık görevini vekaleten

⁷⁹³ÇİRKİN,(Glava,2013),S.28;ASKER,(2015),S.207.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV ,(2012),S.148.

⁷⁹⁴ÇİRKİN,(Glava,2013),S.28;ASKER,(2015),S.145.;ŞAHRAY,(2013),S.28.;RUMYATS EV,(2012),S.47.

⁷⁹⁵ BAGLAY,(2014),S.465-467.

Başbakan'a bırakmıştır. Anayasa'da sağlık sebebiyle geçici vekaletle ilişkin düzenleme olmadığı için başkanlık kararnamesi ile başkanlık yetkilerinin bir kısmı Başbakan'a devredilmiş ve daha sonra çıkarılan bir başkanlık kararnamesi ile de devralınmıştır⁷⁹⁶.

6 Temmuz 1999 tarihinde Anayasa Mahkemesi'nin 92. Maddesinde yer alan vekalet hükümlerine ilişkin olarak vermiş olduğu yorum kararında; Başkanlık makamının yüklenmiş olduğu görev ve yetkilerin bir gereği olarak başkanlık iktidarının sürekli olması ve kesintiye uğramaması gerektiğine değinerek, Başkan'ın sağlık sebebi ile görevini yerine getirememesi durumunda Başbakan'ın yerine vekalet edeceğini belirtmiştir⁷⁹⁷. Devamla, Anayasa Mahkemesi'nin 11 Temmuz 2000 tarihli ve 12-P sayılı kararına göre Devlet Başkanı "devamlı, geri dönülmez şekilde vücut fonksiyonlarının bozulmasından dolayı" anayasal yetkilerini kullanamaz hale gelir ve bu tespit edilir ise Başkan'ın bu konudaki iradesine bakılmaz⁷⁹⁸.

İstifa, suçlandırma (impeachment) ve ölüm hali ile başkanlık görevinin sona ermesi durumlarında ise yeni Başkan seçilip, yemin ederek göreve başlayana kadar Başbakan Devlet Başkanlığı'na vekalet edecektir⁷⁹⁹.

Devlet Başkanı'na vekalet ettiği durumda Başbakan Başkan'ın kullandığı yetkilerin önemli bir kısmını kullanabilmektedir. Bu noktada anayasa koyucu tahdidi olarak kullanılacak yetkileri sıralamamış bunun yerine kullanılamayacak yetkileri sıralamıştır. Bu kapsamda, Anayasa'nın 92. Maddesinin 3. Fıkrası hükümleri uyarınca; Devlet Başkanı'na vekalet eden Başbakan, Duma'yı feshedemez, referandum ilan edemez ve Anayasa değişikliği yönünde teklifte bulunamaz.

B-) Başkan'ın Sorumluluğu

Devlet Başkanı, doğrudan halk tarafından seçilmekte olduğu için hiç şüphe yok ki meşruiyetini halktan almaktadır. Bu sebepten ötürü Devlet Başkanı esas olarak siyaseten halka karşı sorumludur. Halka verdiği vaatleri tutmayan ve/veya herhangi bir sebepten ötürü halkın desteğini kaybeden kişi tekrar Başkan seçilme imkanını kaybetmek ile karşı karşıya

⁷⁹⁶ BAGLAY,(2014),S.466-467.

⁷⁹⁷ RF Yasama Külliyatı 1999,No:29,S.3773.; NESTEYANOVA,(2015),S.316.

⁷⁹⁸ ASKER,(2015),S.206.

⁷⁹⁹ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.153.

kalacaktır. Bunun dışında Devlet Başkanı'nın parlamentoya karşı hiçbir siyasi sorumluluğu bulunmamaktadır. Diğer yandan karşı imza kuralı bulunmadığı için yaptığı işlemler ve eylemlerinden dolayı sorumluluğunu Hükümet ile de paylaşmamaktadır⁸⁰⁰. Yürütme kuvvetinin başında kolektif bir organ yerine tek bir kişinin bulunmasından dolayı sorumluluğu kişisel olarak yüklenmektedir⁸⁰¹.

Anayasa'nın 91. Maddesi, Başkan'ın dokunulmaz olduğunu hüküm altına almış, ancak dokunulmazlık detaylı olarak tarif edilmemiştir⁸⁰². Bundan dolayıdır ki Rus literatüründe Başkan'ın dokunulmazlığı konusunda farklı görüşler mevcuttur. Bazı yazarlara göre Anayasa'da ifade edilen dokunulmazlık, Başkan'a tam bir koruma sağlamakta olup devlet işlerinin görülmesinden dolayı Başkan'ın tam bir sorumsuzluğu bulunmaktadır⁸⁰³. Bir başka görüşe göre, monarktan farklı olarak Devlet Başkanı'nın muhakkak suretle yetkilerini kullanırken ve görevini yerine getirirken ki fiillerinden sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak bulunduğu statüden kaynaklanarak sorumluluğu sınırlıdır; Anayasa ve kanunlara uygun hareket etme sorumluluğu başta olmak üzere vatana ihanet, devletin bağımsızlığını tehlikeye atmak ve ağır cezai suçlardan sorumluluğu mevcuttur⁸⁰⁴. Anayasa ve kanunlara uygun davranma sorumluluğu esasen literatürde bir temenni olarak ifade edilmektedir. Zira Anayasa'ya ve kanunlara aykırı davranması sebebiyle Devlet Başkanı'nın cezai anlamda suçlanma imkanı bulunmamaktadır, Anayasa'da böyle bir hüküm öngörülmemiştir⁸⁰⁵. Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi bir kararında Başkan'ın sahip olduğu dokunulmazlığın tamamen sorumsuzluk olmadığını, Anayasa'nın 93. Maddesi kapsamında Başkan'ın sorumluluğunun devam ettiğini, bu anlamda dokunulmazlığın suçlandırmayı etkilemediğini ifade etmiştir⁸⁰⁶.

Bununla birlikte Anayasa hükmünden anlaşılan Başkan'ın cezai sorumluluğu anlamında dokunulmazlık zırhına sahip olmasıdır. Anayasa'nın 93. Maddesinin 1. Fıkrası Devlet Başkanı'nın dokunulmazlığının istisnası olarak "vatana ihanet ve diğer bazı ağır

⁸⁰⁰ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.181.; İVAN,(2007),S.115

⁸⁰¹BOBILEVA,(Bzaimodeystvnie,2007),S.18-21.; BOBILEVA,(Stanovlenie,2007)S.87-92.

⁸⁰² KUTAFİN,(2014),S.340.; ARTYUNYAN,(2013),S.143.

⁸⁰³ ZLATOPOLSKÍ,D.L.,(1994). "İnstitut Prezidenta V Vostoçnoy Evrope: Paryadok Vıbirov i Otbetctvennost". **Jurnal Pravo** , V.11/No 5,S.19.

⁸⁰⁴ ÇİRKİN,V.,(1997). "Prezidentskaya Vlast". **Gasudarstvo i Pravo**,S.22

⁸⁰⁵ KUTAFİN,(2014),S. 342.

⁸⁰⁶ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.226.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.148.

suçlar” ifadelerine yer vermiştir. Burada ifade etmek gerekir ki, Devlet Başkanı görevi kapsamına giren suçlara ilişkin olarak muafiyet sahibidir, kişisel ve/veya görev kapsamına girmeyen, konusu suç teşkil eden fiillerinden dolayı cezai sorumluluğu devam etmektedir⁸⁰⁷. Ayrıca Anayasa’nın 91. Maddesine göre Devlet Başkanı mahkemede tanık olmaya da zorlanamamaktadır.

Federal Ceza Kanunu’nun “Devlete İhanet” başlıklı 275. Maddesinde devlete ihanet; devlet sırları veya devlet sırrı niteliğindeki diğer belgelere ulaşma imkanı bulunan Federasyon vatandaşlarının, uhdesindeki bilgi ve belgeleri Federasyon’un güvenliğine zarar verebilecek faaliyetlerde bulunan yabancı devletlere, yabancı kuruluşlara veya bunların temsilcilerine vermeleri, ifşa etmeleri olarak ifade edilmiştir. Dolayısı ile Devlet Başkanı kendi uhdesinde bulunan gizlilik dereceli bir bilgi ve/veya belgeyi yabancı ülkeler lehine ve Federasyon aleyhine yukarıda yazılı unsurlardan birisine verir ve/veya bu unsurlara bahse konu hususlar ile ilgili ifşaatta bulunur ise “devlete ihanet suçu” kapsamında sorumlu tutulabilecektir. Ayrıca burada ifade edilmelidir ki; Türk hukukundan farklı olarak Rus Hukuku’nda, devlet sırrı ve gizli belgelere ilişkin olarak oldukça detaylı hazırlanmış olan “Devlet Sırları Hakkında Federal Kanun” bulunmakta olup mevzuat hangi belgelerin hangi derecede gizli olduğunu da düzenlemiştir. Diğer bir ifade ile hangi bilgi ve belgelerin devlet sırrı olduğu kanunda tahdidi olarak sayılmıştır⁸⁰⁸.

Federal Ceza Kanunu’nun 15. Maddesi ağır suçları; ağır ve nitelikli ağır suçlar olarak ikiye ayırmıştır. Kasıtlı olarak işlenen konusu suç oluşturan fiilin cezai müeyyidesi 10 seneye kadar özgürlüğü tahdit ise ağır suç, 10 seneden fazla ise nitelikli ağır suç olarak tanımlanmıştır. Anayasa’nın lafzından nitelikli ağır suçlara dair herhangi bir ayrıma gidilmediği, Devlet Başkanı’nın ağır suçların her ikisinden dolayı da sorumlu tutulmasının mümkün olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür⁸⁰⁹.

Vatana ihanet ve/veya diğer ağır suçları işlediğinden bahisle Devlet Başkanı’nın görevden alınmasını sadece Duma talep edebilmektedir. Bu durumda iddialara ilişkin

⁸⁰⁷ KUTAFİN,(2014), S.342.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.148.

⁸⁰⁸ Rusya Federasyonu’nda devlet sırlarına ikikin detaylı bilgi için bkz.; YETİŞKİN,B.,(2018). **Mukayeseli Hukukta Devlet Sırrı**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,S.49-54.

⁸⁰⁹ KUTAFİN,(2014),S.346.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.148.

Federal Yüksek Mahkeme'nin görüşü ve suçlandırma (impeachment) usullerine riayet edildiğine dair Federal Anayasa Mahkemesi'nin görüşü gerekmektedir. Bahse konu iki üst düzey yargı organının görüşlerinin akabinde Başkan'a ilişkin iddialar Federasyon Konseyi'ne tevdi edilmektedir. Bu aşamada, Federasyon Konseyi ya Duma'nın talebini kabul ederek Başkan'ı görevden alacaktır ya da Duma'nın talebini reddedecektir. Duma tarafından Devlet Başkanı'nı suçlayıcı iddiaya ilişkin alınan karardan itibaren 3 ay içerisinde Federasyon Konseyi kararını vermelidir. Bu sürenin nihayetinde henüz Federasyon Konseyi karar almamış ise bu durumda Konsey; Devlet Başkanı aleyhindeki suçlama ve Duma talebini reddetmiş sayılmaktadır.⁸¹⁰.

İfade etmek gerekir ki, her ne kadar Anayasa'da suçlandırma (impeachment) uygulamasına ilişkin açık hükümler yer alsada, bir Başkan'ın bu usul ile görevinden alınması çok zordur⁸¹¹, bazı yazarlara göre ise imkansızdır⁸¹². Rus suçlandırma (impeachment) usulü ile Devlet Başkanı'nın ceza alması diğer devletlerdeki benzer düzenlemeler göre çok daha zordur⁸¹³. 1995-1999 yılları arasında dönemin Devlet Başkanı YELTSİN'e karşı 8 defa suçlandırma (impeachment) suçlamasında bulunulduysa da hiçbirisi neticeye ulaşamamış ve Devlet Başkanı suçlanmamıştır⁸¹⁴. Bundan dolayı anayasal hükümler ve federal kanunların öngördüğünün aksine suçlandırmanın gerçekleştirilmesinin oldukça zor olmasından dolayı esasen Rus anayasal düzeninde, Devlet Başkanı'nın dokunulmazlığının mutlak olduğunu, ifade eden yazarlar da bulunmaktadır⁸¹⁵.

Her ne kadar suçlandırma (impeachment) bir cezai sorumluluk olarak öngörülmüş olsa dahi 1997 ve 1999 yıllarında Devlet Başkanı'nın "sağlık durumunun görevini yapamaya elverişsizliği" nedeniyle de suçlandırmaya (impeachment) gidildiği görülmektedir. Daha önce de ifade edildiği üzere Devlet Başkanı'nın sağlık durumunun görevini yapmaya mani olması durumunda görevden çektilmesine ilişkin usuli bir düzenlemenin olmaması sebebiyle böyle bir formül bulunmaya çalışılmıştır. Ancak daha sonra bahse konu hususu

⁸¹⁰ KUTAFİN,(2014),S.342-345; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.149.

⁸¹¹ KUTAFİN,(2014),S.321.

⁸¹² AVAKYAN,(Problemler,1998),S.35.

⁸¹³ OKUNKOV,(1996),S.15

⁸¹⁴ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.226.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.149.

⁸¹⁵ DEGTEV,G.V.,(2003). **Konstitutionno-pravovoy Status Prezidentov Rossiskoy Federatsii i SŞA**. Moskova,S.143.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.1480.

düzenleyen bir kanun çıkarılması ve suçlandırmanın (impeachment) sağlık nedeni ile görevden el çektilme durumunda uygulanamayacağı sebebiyle Duma tarafından talepler reddedilmiştir⁸¹⁶.

31 Aralık 1999 tarihinde dönemin Devlet Başkanı PUTİN tarafından Rusya Federasyonu Devlet Başkanı'nın Görevinin Sona Ermesi Durumunda Kendisi ve Ailesinin Garantisi Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi yayımlanmıştır. Bu düzenlemeye göre Devlet Başkanı'nın görevi esnasında yetkilerini kullanmasından kaynaklanan sebepler ile görevi sona erdikten sonra ne kendisinin ne de ailesinin hukuki veya cezai anlamda sorumlu tutulması mümkün değildir⁸¹⁷. Bahse konu başkanlık kararnamesi aynı isim ile 12 Şubat 2001 tarihinde federal kanun olmuştur. Bahse konu kanunun 3. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı'nın görev süresi ile ilgili dokunulmazlığı, görevi bittikten sonra da devam etmektedir.

Federal kanuni düzenlemelere baktığımız zaman sadece Devlet Başkanı'nın değil, Devlet Başkanlığı'na aday olanların da cezai sorumluluklarına ilişkin birtakım muafiyetleri olduğunu görüyoruz. 2003 tarihli Rusya Federasyonu Başkanı'nın Seçimi Hakkında Kanun'a göre seçim süreci içerisinde Devlet Başkanlığı'na adaylığı resmi olarak tanınmış bir kimsenin cezai olarak kovuşturma ve/veya soruşturmaya tabii tutulabilmesi için Federasyon Genel Savcılığı'nın görüşü alınmak zorundadır. Bu kapsamda Federasyon Genel Savcısı'nın konu hakkındaki görüşü bağlayıcıdır⁸¹⁸.

⁸¹⁶ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.150.

⁸¹⁷ KUTAFİN, (2014), S.343.

⁸¹⁸ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.150.

C-)Başkanlık İdaresi

1-) Başkanlık İdaresi Teşkilatı ve Görevleri

Devlet Başkanı'nın, görev ve yetkilerini kullanırken ona yardımcı olan ve idari anlamda doğrudan ona bağlı olarak faaliyet yürüten kurum Başkanlık İdaresi'dir. Başkan'ın yetkilerinin hayata geçirilmesini temin etme ve kararlarının uygulanmasını kontrol etmek en başat vazifesidir. Başkan'ın fiil ve faaliyetlerine ilişkin hazırlık yapmaya yetkilidir⁸¹⁹. Başkan sahip olduğu yetkileri doğrudan ve kişisel olarak kullanır. Başkanlık İdaresi ve Güvenlik Konseyi bu yetkilerin kullanımında yardımcı olmakla mükelleftir⁸²⁰.

Devlet Başkanı, başka hiçbir kişi veya kuruma ihtiyaç duymaksızın Başkanlık İdaresi'nin yapısını değiştirebilir ve burada bulunan makamlara ilişkin atama ve azile ilişkin kararlar alabilir. Başkanlık İdaresi altındaki kurum ve kuruluşların görevlerini ve yetkilerini değiştirebilir. Başkanlık İdaresi ile ilgili normatif karakterli emirnameler de çıkarılmıştır. Fakat son dönemlerde bu tip yapısal değişiklik içeren düzenlemelerin kararnameler yolu ile yapılmasına çaba harcandığı görülmektedir⁸²¹.

1996 tarihli ve 117 sayılı sayılı Başkanlık Kararnamesi ile Başkanlık İdaresi'ne ilişkin birtakım düzenleme getirilmiş ve Başkanlık İdaresi'nin devlet tüzel kişiliği içinde sayıldığı, yürütme organının bir parçası olduğu belirtilmiştir. 1996 tarihli ve 1412 sayılı "Rusya Federasyonu Başkanlık İdaresi'nin Statüsü Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi" ile birlikte Başkanlık İdaresi'ne ilişkin pek çok husus hükme bağlanmıştır. Kararnameye göre Başkanlık İdaresi, Başkan'ın faaliyetleri gerçekleştiren en önemli devlet organıdır. 11 Kasım 1996 tarihinde -yani başkanlık kararnamesi yayımlandıktan sonra- Duma, kararnamedeki bahse konu hükmü Anayasa'ya aykırılığını gerekçe göstererek Anayasa Mahkemesi'ne

⁸¹⁹BAGLAY,M.V.,LEYBO,Y.U.,ENTİNA,L.M.,(2013). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran.** Moskva: İNFRA-M,S.284-285.; ŞAHRAY,(2013),S.243.;

⁸²⁰ŞAHRAY,(2013),S.243.

⁸²¹TOPORNİNA,B.N.,(1997). **Konstitutsiya Rossiskoy Federatsii: Nauçno-praktičeskiy Kommentariy.** Moskva: Yurist,S.507.; TİHOMİROV,Y.,(1996). **İspolnitelnaya Vlast V Rossiskoy Federatsi, Nauçno Praktičeskoe Posobie.** Moskova: İzdatelstvo BEK,S.129.; ASKER,(2015),S.209

taşımıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi, Başkanlık İdaresi'nin yürütme içerisinde yer alan ve Başkan'ın faaliyetlerini gerçekleştirmeye yönelik hareket eden bir organ olmasını Anayasa'ya aykırı görmeyerek Duma'nın talebini reddetmiştir⁸²².

Başkanlık İdaresi, anayasal bir kurum olarak varlığını açıkça Anayasa'dan almaktadır. Devlet Başkanı dışında, Anayasa değişikliği ve federal kanunlar ile Başkanlık İdaresi'nde değişiklik yapmak mümkündür. Ancak uygulamada daha çok başkanlık kararnamelele ile Devlet Başkanı tarafından yapılan değişikliklere rastlanmaktadır⁸²³.

Başkanlık İdaresi esas olarak; İdare Müdürü, İdare Müdür Yardımcısı, Başkan Yardımcıları, Başkanlık Basın Sekreteri, Protokol Müdürü, Başkan'ın Yetkili Temsilcileri'nden oluşmaktadır. Başkanlık İdaresi'ne bağlı 15 konsey ve 14 komisyon bulunmaktadır. Bu komisyon ve konseylerin bir kısmı Bakanlıklar'ın faaliyetleri ile çalışmaktadır. Bakanlığın faaliyet yürüttüğü alanda faaliyet yürüten bir komisyon bulunabilmektedir. Bu kapsamda kabine üstü bir Hükümet gibi çalışmaktadır⁸²⁴.

Başkanlık İdaresi, Başkan tarafından atanan bürokratlardan ve teknokratlar oluşmaktadır. Esasen Başkan adına pek çok konuda karar verenler bunlardır. Zira bir kişinin hemen her konuda karar verebilecek bilgi birikim ve alt yapıda olması mümkün değildir. Dolayısı ile Başkan önüne gelen hususun uzmanı kim varsa bunlara konuyu incelettirmekte ve karar vermektedir. Teorik olarak doğrudan Devlet Başkanı'na bağlı olan pek çok husus pratikte Başkanlık İdaresi'nin bürokratik sac ayağından geçmekte ve Başkan'ın önünde gelmektedir. Konuların ağırlığı önemi ve bilgi gerektirme durumlarına göre Başkan konular hakkında karar vermektedir⁸²⁵.

Başkanlık İdaresi'nin Genel Sekreteri hiç şüphe yok ki Başkan'a en yakın konumda olan kişidir. Başkan'ın bütün kararları genel sekreterin önünden geçmektedir. Anayasal bir kurum olan Başkanlık İdaresi ifade edilen hususlar sayesinde Rusya Federasyonu'nda önemli bir siyasi ağırlık kazanmıştır⁸²⁶.

⁸²² İVAN,Mario,2007,S.121.;TOPORNİNA,B.N.,1997,S.507.

⁸²³ TOPORNİNA,(1997),S.507.; TİHOMİROV,(1996),S.129.

⁸²⁴ ŞAHRAY,(2013),S.244-246.; BAGLAY,LEYBO,ENTİNA,(2013),S.284-285.

⁸²⁵ İVAN,(2007),S.121-122.; TOPORNİNA,(1997),S.507.

⁸²⁶ İVAN,(2007),S.121-122.; TOPORNİNA,(1997),S.507. TİHOMİROVA,(1996),S.129.

2-)Devlet Başkanlığı Dış Siyaset Kurulu

27 Aralık 1995 tarihli Başkanlık Kararnamesi ile kurulan Dış Siyaset Kurulu, Devlet Başkanı'nın Federasyon'un iç ve dış siyasetinin ana hatlarını belirleme görev ve yetkisinin icra etmesinde Başkan'a yardımcı olmaktadır. Kurulun kararları istişari niteliktedir. Kurulun en önemli iki üyesi Dışişleri Bakanı ve Savunma Bakanı'dır⁸²⁷.

3-) Parlamento ve Anayasa Mahkemesi Temsilcileri ile Hukuk İşleri İdaresi

Rusya'da, Başkan'ın ayırıcı imtiyazlarından birisi de; Başkan'ın, kendisinin muhtelif kurumlara kişisel danışmanlar atayabilmesidir. 1991'in ikinci yarısından itibaren atanmaya başlanan şahsi danışmanlar, başlangıç itibariyle federe bölgelere atanmış ve görev yaptıkları bölgede Federasyon Başkanı'nı temsil etmişlerdir. Bu temayül zamanla diğer kurumlara da sıçramıştır. İlk olarak Duma'ya 1994'te, Anayasa Mahkemesi'ne ise 1995'te Temsilci ataması yapılmıştır⁸²⁸.

Başkan'ın, Federal Meclis'in her iki kanadında bulunan Temsilcileri yasama süreçlerini takip etme anlamında çok önemli rol oynamaktadır. Her iki kanattaki parlamento komisyonlarına katılabilirler. Her iki kanadın açık ve/veya kapalı oturumlarına iştirak edebilirler⁸²⁹.

Başkan'ın Federasyon Konseyi'nde, Duma'da ve Anayasa Mahkemesi'nde Yetkili Temsilcileri bulunmakta olup Başkan, bunlar vasıtasıyla sunduğu kanun tasarısının akıbetini takip etmektedir. Federasyon Konseyi'nde, Duma'da veya Anayasa Mahkemesi'nde kanun tasarısı ile ilgili herhangi bir sorun çıktığında Yetkili Temsilcileri sorun ve soruna ilişkin açıklamaları Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'ne iletmektedirler⁸³⁰.

Öncelikle kanun tasarı/teklifi, Başkanlık İdaresi'nin önüne gelir. Başkanlık İdaresi'nde kanun metni ilgili daireye gönderilir. Ayrıca kanun metni Başkan'ın Duma'da ve Federasyon Konseyi'ndeki Temsilcileri'ne, Anayasa Mahkemesi'ndeki Temsilcisi'ne ve

⁸²⁷ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.186.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.147.

⁸²⁸ HUSKEY,(1999),S.150-155.

⁸²⁹ İVAN,(2007),S.43.

⁸³⁰ KUTAFİN,(2014),S.453.

Adalet Bakanlığı'na da gönderilir⁸³¹. Başkanlık İdaresi bahse konu kanunun imzalanması veya iadesi yönündeki görüşü ile birlikte kanun metnini Başkan'a sunar. Başkan'ın genel eğilimi istişari görüşlere uygun hareket etmek yönündedir⁸³². Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi, kanunların incelenmesi ve kararnamelerin hazırlanmasından sorumlu federal bir organ olarak Başkanlık şemsiyesi altındaki en güçlü kurumlardan birisine dönüşmüş ve anayasal düzenin merkezine oturtulmuştur⁸³³.

Esasen Başkan'ın parlamentodaki Yetkili Temsilcisi ve Hükümet üyeleri bir kanun teklifine ilişkin Başkan'ın bakış açısını yansıtır. Ancak bunu yapmadıkları takdirde Duma, Başkan'ın bakış açısını bilemediği için veto sürprizi ile karşı karşıya kalabilir. Ya da bahse konu unsurlar Başkan'ın kanun teklifine ilişkin görüşünü çok genel geçer ifadeler ile aktarır iseleler milletvekilleri Başkan'ın tam olarak neye karşı çıktığını bilemeyebilir. Bunun dışındaki durumlarda bir kanun teklifinin veto edilip edilemeyeceğine yönelik herhangi bir sürpriz olmaz⁸³⁴.

Başkan tarafından Duma'ya sunulan kanun tasarılarının başkanlık kapsamındaki son durağı Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'dir. Başkanlık İdaresi tarafından takip edilen tasarı Hukuk İşleri Dairesi'nde son halini aldıktan sonra –genellikle- Başkanlık İdaresi tarafından resmi olarak Duma'ya gönderilmektedir. Duma'daki Başkan'ın Yetkili Temsilcisi tarafından kanun tasarısı Duma'ya sunulmaktadır. Başkan'ın Yetkili Temsilcisi kanun taslağı ile ilgili olarak gerek Duma oturumlarında gerekse Duma komitelerinde Başkan adına konuyu takip etmekte ve sorulan sorulara cevap vermektedir. Bu noktalardaki her türlü gelişmeden Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'ni haberdar etmektedir⁸³⁵. Veto edilen veya parlamentoya iade edilen düzenlemeler Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'nin konu ile ilgili hazırladığı ve Başkan tarafından imzalanan mektup ile birlikte parlamentoya sunulur⁸³⁶.

Duma'da komite ve komisyon çalışmaları sırasında tasarıda değişiklik yapılmasına ilişkin bir görüş ortaya çıkar ise Yetkili Temsilci, Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'ni; Hukuk

⁸³¹ KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

⁸³² KRAŞENİNİKOV,(2009),S.41.

⁸³³ HUSKEY,(1999),S.69.

⁸³⁴ OKUNKOV,L.,ROŞİN,V.,(1999). Veto Prezidenta. Moskva,S.156.; İVAN,(2007),S.59.

⁸³⁵ KUTAFİN,(2014),S.454.;KOZLOVA,/KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011) ,S.385.

⁸³⁶ KUTAFİN,(2014),S.456.

İşleri İdaresi ise Başkanlık İdaresi'ni konudan haberdar etmektedir. Başkanlık İdaresi de doğrudan Başkan konudan haberdar etmektedir. Eğer Başkan, Duma'nın değişiklik önerisini kabul eder ise; kanun tasarısı görüşülüp oylanmak üzere Duma genel kuruluna taşınabilmektedir. Aksi durumda kanun tasarısının Duma genel kurulunda görüşülme imkanı bulunmamakta olup Başkan tarafından tasarı geri çekilmiştir⁸³⁷.

Başkan'ın Yetkili Temsilcisi kanun taslağı hakkında ayrıca Duma Başkanı, komite ve komisyon başkanları, parti grupları, fraksiyonlar ve milletvekillerinin görüşlerini alabilir bunlarla istişari görüşmelerde bulunabilir. Yetkili Temsilci Duma'da talep edilen ve/veya ihtiyaç duyulan tüm belge ve materyalleri Başkanlık İdaresi'nden talep eder⁸³⁸.

Kanun taslağı Duma'da iki defa görüşülür. Birinci görüşme esnasında Duma tarafından cevaplanması istenen hususlar olur ise bunlar ikinci oturumda yetkili Temsilci tarafından cevaplanır⁸³⁹.

Duma tarafından kabul edilen kanun taslağı Federasyon Konseyi'ne gider. Federasyon Konseyi'nde taslağın durumunu Başkan'ın buradaki yetkili Temsilcisi takip etmektedir. Duma tarafından kabul edilen kanun taslağı Federasyon Konseyi Genel Kurulu'nda görüşülüp oylanmadan önce Federasyon Konseyi'ndeki komite ve komisyonlarda incelenir. Burada esasen taslağın Anayasa ve federal kanunlara uygun olup olmadığı üzerine bir inceleme gerçekleştirilmektedir. Buradaki Yetkili Temsilci taslak ile ilgili olarak Federasyon Konsey Başkanı, komite ve komisyon başkanları ve Konsey üyeleri ile görüşmeler yapabilmektedir. Federasyon Konseyi'nde de kabul edilen kanun taslağı imzalanarak yürürlüğe girmek ve yayımlanmak üzere beş gün içerisinde Başkan'ın önüne gider. Başkan ise 14 gün içerisinde ilgili taslağı imzalar veya parlamentoya iade eder⁸⁴⁰.

⁸³⁷KUTAFİN,(2014),S.455.;KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011), S.385.

⁸³⁸ KUTAFİN,(2014),S.455.

⁸³⁹KUTAFİN,(2014),S.456.;KOZLOVA,KUTAFİN,(2015),S.444-458.;MURİÇEV,(2011), S.386.

⁸⁴⁰ KUTAFİN,(2014),S.457.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

II-) FEDERASYON BAŞKANININ GÖREV VE YETKİLERİ

A-) Devlet Başkanı Olma Sıfatından Kaynaklanan Görevleri

1-) Devleti Temsil Etmek

Devletin başı olarak, Federasyon'u temsil etmek görev ve yetkisi Devlet Başkanı'na aittir. Anayasa'nın 80. Maddesine göre Devlet Başkanı devleti, Federasyon sınırları dahilinde ve haricinde temsile yetkili kılınmıştır. Ancak Anayasa'nın lafzından, Devlet Başkanı'nın bahse konu temsile ilişkin hangi hukuki yetkiler ile donatıldığı anlaşılmamaktadır.

Öncelikle Anayasa'nın devlete, Devlet Başkanı nazarında vücut kazandırdığı, diğer bir deyiş ile Devlet Başkanı'nın makamında devletin tecessüm ettiği anlaşılmaktadır. Devlet Başkanı öncelikle Federasyon içerisinde; Federasyon vatandaşları, federe unsurlar ve devleti oluşturan diğer tüm katmanlar nazarında Rusya Federasyonu'nu somut olarak şahsında temsil etmektedir. Bu kapsamda devlet ödülleri dağıtmak, onur unvanları bahşetmek gibi bir takım sembolik yetkiler ile Federasyon'un vatandaşlık konularını çözüme kavuşturmak gibi bazı işlevsel yetkilerin de devleti temsil yetkisi ile bağdaştırılabileceği ifade edebilir.

Federasyon dışında ise Devlet Başkanı; Federasyon'u oluşturan tüm federe unsurların haklarını gözeterek bir bütün anlamında Federasyon'u ve/veya bir federe unsuru temsil etmek durumundadır. Bu kapsamda Anayasa'da açıkça ifade edilmese dahi belli başlı yetkilerin münhasıran Devlet Başkanı'na verilmiş olduğu ifade edilebilir: uluslararası anlaşmaları imzalamak, yabancı ülke temsilcilerini kabul etmek, yabancı ülkelerin Federasyon içerisindeki büyükelçilerinin akreditasyonunu onaylamak. Görüldüğü üzere Devlet Başkanı Federasyon'u, ülke dışında fiziksel ve hukuki olarak temsil etmeye muktedirdir⁸⁴¹. Devlet Başkanı'nın devletin dış siyasetin ana hatlarını belirleme yetkisi de temsil yetkisi ile bağlantılıdır.

⁸⁴¹ EBZEEV,(2013),S.691.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.25.

Başkan'ın bir siyasi partinin genel başkanı olmasının, devleti temsil görevi ile bağdaşmadığı düşünülmemektedir⁸⁴².

2-)Anayasanın Garantörü Olmak

Anayasa'nın 80. Maddesinin açık hükmüne göre; Devlet Başkanı, Anayasa'nın garantörüdür ve bu sıfatından dolayı Anayasa hükümlerinin gereği gibi uygulanması için gerekli önlemleri almak ile yükümlüdür. Bu maddede Devlet Başkanı'nın garantörlük sıfatıyla kullanabileceği yetkiler sıralanmamıştır. Ancak devam eden hükümlerde bunlar açıkça ortaya konmuştur⁸⁴³.

Kanunların Anayasa'ya uygunluğunun teminatı hiç şüphe yok ki, Anayasa Yargısı'dır. Bu kapsamda Devlet Başkanı'na da Anayasa Mahkemesi'ne başvuru hakkı Anayasa da tanınmıştır. Ancak bu yetki sadece Devlet Başkanı'na tanınmamış olup Devlet Başkanı, kanunların Anayasa'ya uygunluğu için Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmeye yetkili çok sayıda makamdan yalnızca birisidir. Dolayısı ile Devlet Başkanı'nın Anayasa Mahkemesi'ne müracaat yetkisi, her ne kadar Devlet Başkanı'nın anayasal normların işlerliğini ve üstünlüğünü korumasına yardımcı oluyor olsa da bu yetki münhasıran Devlet Başkanı'na tanınmadığı için yalnızca Devlet Başkanı'nın sahip olduğu "Anayasa'nın garantörü" olma sıfatıyla da bağdaştırılamayacaktır⁸⁴⁴.

1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası, kuvvetler ayrılığı prensibini kabul ederek, anayasal düzeni buna göre kurgulamıştır. Böylelikle yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki ilişki Anayasa'da yer almıştır. Her ne kadar Devlet Başkanı yürütme kuvvetinin içerisinde bulunsa da; Anayasa, Devlet Başkanı'na ilişkin hükümleri yürütme başlığı altında ele almamış ve ayrıca bir başlık altında ele almıştır. Daha önce ifade edildiği üzere literatürde bu durum Devlet Başkanı'nın dördüncü bir kuvvet olarak Anayasa'da yer alıp almadığı üzerine birtakım tartışmalara yol açmıştır⁸⁴⁵.

Bizim de katıldığımız baskın görüşe göre anayasanın garantörü olması dolayısı ile Devlet Başkanı anayasada farklı bir başlık altında ele alınarak, onun bu sıfatına özel bir önem

⁸⁴² ÇİRKİN,(Glava,2013),S.93.

⁸⁴³ EBZEEV,(2014),S.243.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.142-143.

⁸⁴⁴ İVAN,(2007),S.89.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁸⁴⁵ VAN,(2007),S.89.; EBZEEV,(2013),S.688-689.; ÇİRKİN,(Glava,2013).S.25.

atfedildiği vurgulanmıştır. Bu bağlamda Anayasa'nın 78. Maddesinde ifade edildiği gibi Başbakan ile birlikte Anayasa'nın Federasyon topraklarında uygulanmasından sorumlu olmanın yanı sıra Anayasa'nın garantörü olarak yatay ve dikey kuvvetler ayrılığının muhafazasından da sorumludur. Kuvvetler ayrılığı prensibi ile çelişmeyecek ölçüde kuvvetlerin birbirleri ile ilişkide bulunmalarının zorunlu olmasından dolayı kuvvetlerin birbirleri ile ilişkilerinde sınırların aşılmamasını temin etme görevinin Devlet Başkanı'nda olduğu ifade edilmektedir. Bu kapsamda, daha önce de ifade edildiği üzere Devlet Başkanı kuvvetler ayrılığına göre hareket eden yasama, yürütme ve yargı kuvvetleri arasındaki koordinasyonu sağlamak ile görevlidir⁸⁴⁶. Anayasa Mahkemesi 28 Kasım 1995 tarihinde vermiş olduğu bir kararında dikey kuvvetler bağlamında Başkan'ın Federasyon'un tamamını temsil etmek ve Anayasa'nın garantörü olmasından dolayı gerekli önlemleri almak ile mükellef olduğunu, bunun bir yetki olarak değil yerine getirilmesi zorunlu olan bir görev olarak algılanması gerektiğini belirtmiştir⁸⁴⁷.

Esasen Devlet Başkanı'na böyle bir mesuliyet atfedilmesinde, tarihi bir takım sebepler de ön plandadır. Özellikle Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecinde yeni bir Anayasa hazırlanırken –daha önce de ifade edildiği gibi- ciddi siyasi krizler ortaya çıkmıştır. Yasama ve yürütme kuvvetleri alanında ki güç mücadelelerine Anayasa Mahkemesi de taraf olarak algılanmış bu kapsamda Federasyon, dikey ve yatay kuvvetlerin çatışmasına tanık olmuştur. Anayasa koyucunun, böyle dönemlerde krizin aşılması için yürütme kuvvetinin içerisinde yer alan Devlet Başkanı'na bahse konu garantörlük sıfatından kaynaklanan uzlaştırma vazifesini yüklediği anlaşılmaktadır⁸⁴⁸.

Diğer yandan Başkan doğrudan vatandaşların seçimi ile greve geldiği için de anayasal düzen içinde Anayasa'nın teminatı olarak algılanmaktadır. Zira böylelikle Başkan, meşruiyetini doğrudan iktidarın kaynağı olan Federasyon vatandaşlarından almaktadır⁸⁴⁹.

⁸⁴⁶ EBZEEV,(2013),S.688-689.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.25.; VALENTEY,(2008),S.112-122.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁸⁴⁷ RF Yasama Külliyatı 1995,No:49,S.7868.

⁸⁴⁸ İVAN,(2007),S.90.;PAJETNİH,(2014),S.59.;EBZEEV,(2014),S.212.;POPOV,(MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁸⁴⁹ OKUNKOV,(1996),S.37;EBZEEV,(2014),S.214.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

Devlet Başkanı'nın, kuvvetler arasındaki ilişki ve koordinasyon mesuliyeti özellikle siyasi kriz anlarında anlam ifade edecektir. Böylesi kriz dönemlerinde Devlet Başkanı'ndan beklenen krizin tarafları olan ve devlet iktidarını paylaşan kuvvetler arasında uzlaşmacı olmasıdır. Zira bir siyasi krizin büyümesi durumunda anayasal düzenin sarsılması mümkün olacaktır. Ayrıca devletin birliğinin de teminatı olan Devlet Başkanı'nın bu sıfatından kaynaklanan bir başka yükümlülük olarak devletin birliği de siyasi bir krizin aşılabilmesi durumunda tehlikeye girebilecektir⁸⁵⁰.

Kanunların Anayasa'ya uygunluğunun garantörü olan Anayasa Mahkemesi'nin denetim sınırlarını aşarak, kararlarında yürütme veya yasama gibi hareket etmesi olasılığı her daim mevcuttur. Dolayısı ile Devlet Başkanı bu durumun da önüne geçmeli ve Anayasa Mahkemesi'nin siyasi kararlarını veya diğer kuvvetlerin yetkilerini taklit ederek yetkilerinin dışında hareket etmesini önlemelidir. Ancak açıkça ifade edilmesi gerekmektedir ki, Başkan'ın Anayasa Mahkemesi kararlarının Anayasa'da Mahkemeye tanınan sınırlar içerisinde olmasına yönelik alabileceği bir önlem paketi bulunmamaktadır. Fakat daha sonra Başkan'ın yargıya ilişkin yetkilerinde inceleyeceğimiz üzere Mahkeme üyelerinin atanmasına ilişkin süreçte etkin konumda olması dolayısı ile Devlet Başkanı'nın Anayasa'nın garantörü olarak Mahkeme'yi, yetkisi dışında hareket etmekten caydıracak önlemleri yargıların atanması döneminde alabileceği ifade edilebilir⁸⁵¹.

Anayasa'nın garantörü olan Devlet Başkanı, bu sıfatından dolayı özellikle federe unsurlar üzerinde oldukça önemli bir yetkiye sahiptir: federe unsurların fiil ve işlemlerinin Anayasa'ya aykırılığını tespit ederek fiil ve işlemlere son verme⁸⁵². Devlet Başkanı, federe unsurların anayasal düzene uygun hareket etmesini de garantör sıfatıyla sağlamak üzere anayasa tarafından yetkilendirilmiştir. Eğer bir federe unsur, yetki sahası içerisinde Federal bir Anayasa hükmüne aykırı bir normatif düzenlemeyi yürürlüğe sokar ise Devlet Başkanı

⁸⁵⁰ EBZEEV,(2013),S.688.; EBZEEV,(2014),S.212.; NESTEYANOVA,(2015),S.317.

⁸⁵¹MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.126-127.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(20-12),S.143.

⁸⁵² İVAN,(2007),S.90-91.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

bunun uygulanmasını durdurma yetkisine sahiptir⁸⁵³. 28 Kasım 1995 tarihli Anayasa Mahkemesi kararı da Başkan'ın mezkur yetkisini tahkim edici yönde olmuştur⁸⁵⁴.

Başkan YELTSİN bir defasında Yüksek Mahkeme Başkanları'nı bir araya getirerek onlara muhtelif konulara ilişkin yapılması için direktif vermiş idi. Benzer biçimde 16 Nisan 2009 tarihinde Başkan MEDVEDEV de, Anayasa Mahkemesi Başkanı'nı çağırarak federe unsurların bazılarının anayasaları ile Federal Anayasa'nın arasındaki çelişkilerin giderilmesi için çalışma yapılması talimatı vermişti⁸⁵⁵.

Dahası yasama teşebbüsü, federal kanunların imzalanması, Hükümet'i atamak ve azletmek gibi yetkileri ile de Anayasa'nın garantörü olarak gerekli tedbirleri alabileceği ifade edilmektedir⁸⁵⁶.

Devlet Başkanı'nın Anayasa'nın teminatı olma sıfatına dayanarak Başkan YELTSİN oldukça tartışmalı uygulamalara imza atarak Anayasa Yargısı'na ilişkin birtakım yetkileri devşirerek veto yetkisinin sınırlarını genişletmiştir. Bu kapsamda garantör sıfatı taşıyan Başkan'ın, esas ve şekil bakımından anayasaya aykırılık incelemesi yapmasının veto yetkisinden farklı bir yetki olduğunu düşünen YELTSİN, bu noktada Başkan'ın ayrıca bir de veto yetkisi olduğunu ileri sürmüştür. Uygulamada da YELTSİN, Anayasa'ya aykırılık ve/veya usule aykırılık gerekçesi ile parlamentoya geri gönderdiği kimi kanun tekliflerini bilahare veto etmiştir. Bu meselenin siyasi bir krize dönüşmesinin ardından Rus Anayasa Mahkemesi, YELTSİN'in aleyhine olmak üzere Devlet Başkanı'nın veto yetkisi ile geri gönderdiği düzenlemelerin parlamento tarafından tekrar Devlet Başkanı önüne getirilmesi durumunda Devlet Başkanı'nın başkaca bir yetkisi olmadığına karar vermiştir⁸⁵⁷.

⁸⁵³EBZEEV,(2013),S.689.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.;NESTEYANOVA,(2015),S.317.

⁸⁵⁴ RF Yasama Külliyatı 1995,No:49,S.7868.

⁸⁵⁵ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.93.

⁸⁵⁶ EBZEEV,(2013),S.689.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁸⁵⁷REMINGTON, T.F.,SMİTH, S.S., HASPEL, M.,(1998). "Decrees,Laws and Inter-Branch Relation in Russian Federation". **Post-Soviet Affairs**, October-December , Vol.14,No4,S.301.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.;EBZEEV,(2014), S.214.

3-)İnsan Hak ve Hürriyetlerinin Teminatı Olmak

Devletin başı olan Devlet Başkanı'nın Anayasa'nın garantörü olması sıfatı gereği Anayasa'da düzenlenen kişi hak ve hürriyetlerinin de teminatı olması neticesini doğurmaktadır. Anayasa yapan irade insan hak ve hürriyetlerine verilen önemin bir ifadesi olarak, Anayasa'nın garantörü olmasının yanı sıra Devlet Başkanı'na insan hak ve hürriyetlerinin de teminatı olma vazifesini ayrıca yükleyerek insan hak ve hürriyetleri alanına vurgu yapmıştır⁸⁵⁸.

Devletin başı olarak Devlet Başkanı, Federasyon'u oluşturan tüm vatandaşların menfaatlerini gözetme yükümlülüğüne sahiptir. Doğrudan halk tarafından seçimle iş başına gelmesi ve siyasi olarak sadece halka hesap verir konumda olması da Başkan'ın yükümlülük altında olmasına neden olmaktadır⁸⁵⁹.

Devlet Başkanı; insan hak ve hürriyetlerini koruma noktasında; kanun tasarısı sunma, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma, federal kanunları imzalama, başkanlık kararnameleri çıkarma, Hükümet'in düzenleyici işlemlerini reddetme, atama yetkileri, federe unsurların kararlarının yürürlüğünü durdurma gibi yetkiler ile donatılmıştır.

4-)Devletin Egemenliğinin, Bağımsızlığın ve Güvenliğinin Teminatı Olmak

Devlet Başkanı, Anayasa'nın 82. Maddesi uyarınca "devletin egemenliği ve bağımsızlığını, güvenliğini ve bütünlüğünü savunacağına" dair yemin ederek görevine başlamaktadır. Devletin başı olarak Devlet Başkanı, mezkur yemini uyarınca, devlet organlarının tamamının; devletin egemenliği, bağımsızlığı ve güvenliği konularında Anayasa'ya uygun çalışmalarını sağlamak vazifesi ile yüklenmiştir.

Ancak devlet egemenliğini müdafaa etmek kapsamında Başkan'ın ne gibi önlemler alamaya muktedir olduğunu Anayasa'nın lafzından öğrenmek imkanı bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi konu ile ilgili olarak 31 Temmuz 1995 tarihinde bir karar vermiştir. Mahkeme kararında Başkan'ın mezkur görevine dayalı yetkilerinin Anayasa'da detaylandırılmaması, Anayasa'nın 83. ile 89. Maddeleri arasında da bu kapsamda tahditlerin

⁸⁵⁸ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.;

⁸⁵⁹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.; EBZEEV,(2013),S.688.

bulunmamasına dayalı olarak kuvvetler ayrılığı nazariyesini de göz önünde bulundurmak sureti ile Başkan'ın uygun gördüğü gerekli önlemleri alamaya yetkili olduğuna hükmetmiştir⁸⁶⁰.

Devlet Başkanı'nın; Silahlı Kuvvetlerin Başkomutanı olması, silahlı kuvvetlere ilişkin yetkilerinin önemli bir kısmı, Güvenlik Konseyi'ne başkanlık etmesi, sıkıyönetim ve seferberlik ilan etme yetkilerine sahip olmasının altında anayasal anlamda yatan sebep Başkan'ın devletin koruyucusu olarak algılanmasıdır⁸⁶¹.

5-)Devletin İç ve Dış Siyasetinin Ana Hatlarını Belirlemek

Anayasa'nın açık hükmüne göre devletin başı olarak Devlet Başkanı Federasyon'un iç ve dış siyasetinin temellerini ve/veya ana hatlarını belirlemek yetkisine sahiptir⁸⁶².

Devlet Başkanı, Federasyon'un iç ve dış siyasetine ilişkin aldığı kararları, parlamentoya gönderdiği yıllık kararları ile kamuoyuna duyurmaktadır. Böylelikle Hükümet'e, iç ve dış politika bağlamında yüklediği görevleri de kamuoyuna bildirmektedir. Rusya Federasyonu Harp Doktrini'nde değişiklik yapma yetkisi de Devlet Başkanı'na tanınan yetkilerden iç ve dış politikayı belirleme görev ve yetkisi kapsamında sayılabileceklerden bir tanesidir. Devlet Başkanı yayımlayacağı bir başkanlık kararnamesi ile doktrinde değişiklik yapabilmektedir⁸⁶³.

Başkan, iç ve dış siyasetin ana hatlarını tayin ederken, Başkanlık Teşkilatı bünyesinde yer alan Dış Siyaset Kurulu'ndan faydalanmaktadır. Kurulun üyesi de olan Dışişleri Bakanı'nın Başbakan yerine doğrudan Devlet Başkanı'na karşı sorumlu olarak faaliyet yürütmesinin sebebi de mezkur anayasal yetkidir.

Başkan'ın ülke siyasetinin ana hatlarını belirleme vazifesinde kendisine yardımcı olması için 10 Ocak 1994 tarihli 66 sayılı Federal Yürütme Organın Yapısı Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi ve 1999 tarihli aynı adlı 651 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Dış İstihbarat Servisi,

⁸⁶⁰ RF Yasama Külliyatı 1995,No:33,S.3424.;NESTEYANOVA,(2015),S.315.

⁸⁶¹ EBZEEV,(2013),S.688-689.; EBZEEV,(2014),S.213.; NESTEYANOVA,(2015),S.315.

⁸⁶² ÇİRKİN,(Glava,2013),S.91.

⁸⁶³EBZEEV,(2013),S.690.; POPOV,MİGAÇEVA,TİHOMİROV,(2012),S.154.

Federal Karşı İstihbarat Servisi, Federal Hudut Servisi, Federal Radyo ve Televizyon Ajansı, Devlet Arşivleri gibi birtakım önemli kurum ve kuruluşlar doğrudan Devlet Başkanı'na bağlanmıştır. Bunların içerisinde en önemli olanları şüphesiz Bakanlıklar'dır. Bunlar hem kabinenin içerisinde yer almakta hem de doğrudan Başkan'a bağlı olmaktadır⁸⁶⁴.

Federasyonun iç ve dış siyasetini belirlemek konusunda Anayasa'da yer alan "ana hatları" kavramı sebebiyle doğrudan yasamanın alanına giren, federe unsurları ilgilendiren veya Hükümet'in yetkisi dahilinde olan hususlar da tek başına Devlet Başkanı'nın karar alması mümkün gözükmemektedir. Dolayısı ile Devlet Başkanı bu yetkiye dayanarak tüm siyaseti domine etmemelidir.

6-)Uzlaştırma Görev ve Yetkisi

Anayasa'nın 85. Maddesi kapsamında; Devlet Başkanı, Anayasa'nın garantörü olma sıfatından kaynaklanan bir görev ve yetki olarak uzlaştırma prosedürlerini işletmeye muktedirdir⁸⁶⁵. Anayasa'nın 85. Maddesi Başkan'a, Federal Devlet organları ve federe unsurların organları ile federe unsurların bir birleri arasındaki uyuşmazlıklarda uzlaştırma prosedürlerine işletme yetkisi vermektedir⁸⁶⁶. Bu anlamda Başkan devlet organları arasında baş uzlaştırmacıdır. Başkan'ın görevi yargıç gibi hüküm tesis etmekten ziyade bir hakemliktir⁸⁶⁷. Uygulamada Başkan tarafından uzlaştırma prosedürleri sıkça kullanılmaktadır.

Devlet Başkanlığı makamının diğer anayasal kuvvetlerin birbirleri ile ilişkilerini sağlama görevinde olduğunu daha önce ifade etmiştik. Anayasal kuvvetlerin birbirleri ile ilişkilerinin müspet olduğu durumlarda ortaya herhangi bir uyuşmazlık çıkmamaktadır. Ancak anayasal kuvvetlerin birbirleri ile ilişkilerinin menfi olduğu durumlarda uyuşmazlık ortaya çıkabilmektedir. Diğer bir deyişle, genel olarak anayasal kuvvetlerin birbirlerinin alanlarına müdahale ettiği durumlarda ortaya çıkmaktadır. Kuvvetler ayrılığı sistemi içerisinde kuvvetlerin birbirinin alanlarına müdahalelerinin önüne geçmek ve/veya engellemek adına birtakım mekanizmalar öngörülmüştür. Rus Anayasa Hukuku'nda da bu

⁸⁶⁴ İVAN,(2007),S.106.

⁸⁶⁵EBZEEV,(2013),S.717.;EBZEEV,(2014),S.244.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

⁸⁶⁶ KUTAFİN,(2014),S.438.; EBZEEV,(2014),S.212.

⁸⁶⁷ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.144.

bağlamda Devlet Başkanı'na uzlaştırma yetkisi verilmiştir. Böylelikle anayasal kuvvetlerin Anayasa'da belirlenen amaçlarına uygun çalışması ve işbirliği içerisinde olmasına yardımcı olmak vazifesini devletin başı olmak sıfatı ile yüklenen Devlet Başkanı uzlaştırma yetkisi ile olası hukuki ve siyasi sorunların çözümüne hizmet etmektedir. Diğer yandan federe unsurların arasında ortaya çıkan ihtilaflar bakımından da Devlet Başkanı uzlaştırma yetkisini kullanarak ihtilaf konusunun ortadan kaldırılmasına hizmet edebilmektedir⁸⁶⁸.

Hükümet ve Duma arasında ortaya çıkacak ihtilaflarda her iki taraf da ihtilaf konusunu Anayasa Mahkemesi'ne taşıyabileceği gibi Başkan'a da arabuluculuk teklif edebilir. Başkan uzlaşımın sağlanması için bizzat çalışabilir ve bu kapsamda uzlaşma komisyonu kurulabilir⁸⁶⁹. Zira Başkan'ın temel görevi, devlet organları arasında hakem olarak uzlaştırma sağlamaktır.

Anayasa metninden uzlaştırma prosedürlerinin ne olduğunu anlamak mümkün değildir. Mefhumun muhalifinden gidilecek olur ise; Anayasa, Başkan'ın uzlaştırma prosedürlerine ilişkin tahdidi bir sınırlama getirmemiştir. Başkan uzlaştırmaya ilişkin usulleri seçmek ihtiyarında özgürdür. Başkan uzlaştırmaya ilişkin yetkilerini devletin başı olarak kullanmakta olup ne Federal Devlet'i ne de federe unsurları temsil etmemekte, ihtilaf konusunun herhangi bir tarafında bulunmamaktadır. Başkan, her uyuşmazlığa göre bir çözüm yolu belirleyebilir. Konunun özü ve çözümün doğası neyi gerektiriyorsa yöntem olarak benimseyebilir. İhtilafın çözümüne ilişkin alınan karar doğrudan bir müzakerenin ürünüdür. Tahkim, uzlaştırma komisyonu gibi başkaca unsurlar burada yer almamaktadır⁸⁷⁰.

5 Ekim 1995 tarihinde Devlet Başkanı tarafından çıkarılan bir kararname ile uzlaştırma prosedürlerinin nasıl işletileceğine dair bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Bu konuları takip etmesi için bir komisyon kurulmuştur.

Uzlaştırma çalışmaları neticesinde taraflar uzlaşamaz ise Başkan konuyu yargıya havale edebilmek yetkisine sahiptir. Bu noktadan sonra konu uzlaştırmadan çıkıp yargının

⁸⁶⁸ EBZEEV,(2013),S.717.

⁸⁶⁹ ŞAHRAY,(2013),S.33.; KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁷⁰ KUTAFİN,(2014),S.438-439.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.144.

sahasına girmekte olup konunun niteliğine uygun bir yargı organı tarafından uyuşmazlık çözüme kavuşturulacaktır⁸⁷¹.

Başkan tarafından veto edilerek iade edilen kanun telifinin tekrar görüşülerek karara bağlanmasından önce sıklıkla metin, uzlaştırma prosedürlerinin işletileceği özel bir komisyonda ele alınır. Bu komisyona Başkan'ın temsilcisi de katılır. Bu komisyonun kurulması bir kanuni zorunluluk olmadığı gibi Başkan tarafından talep edilebilir veya parlamento kendi ihtiyarında kurulmasına karar verebilir⁸⁷².

B-) Yasamaya İlişkin Görev ve Yetkileri

Kuvvetler ayrılığı sistemine göre şekillenen Rus anayasal sisteminde, Devlet Başkanı'nın yasamaya ilişkin yetkilerinin tamamının devletin başı olma sıfatından kaynaklanmakta olduğu kabul edilmektedir⁸⁷³. Daha önce ifade edildiği üzere Rus Anayasası, Devlet Başkanı'nı doğrudan yürütme kuvveti başlığı altında ele almayarak, ona yasama ve yürütme kuvvetleri üstünde farklı bir statü vermiştir. Buna göre yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki koordinasyonu sağlamak görev ve sorumluluğu Devlet Başkanı'ndadır. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi Devlet Başkanı, Rus Hükümet sisteminde yürütme kuvvetinin esas ögesi olup yasamaya ilişkin yetkileri de bu kapsamda incelenecektir.

1-)Federal Meclis Seçimlerini Belirleme ve Duma'yı Fesih Yetkisi

Duma seçimlerini belirleme yetki ve sorumluluğu Devlet Başkanı'na aittir. Duma, seçimleri takip eden 30. gün ilk oturumunu gerçekleştirmek durumundadır. Ancak Başkan, Duma'ya daha önceki bir tarihte toplanmak için çağrı yapmak yetkisine sahiptir. Anayasa, Başkan'ın yapacağı erken çağrı için herhangi bir şart öngörmemiştir. Bu durum sadece Başkan'ın iradesine bırakılmıştır⁸⁷⁴. Benzer biçimde 1996 tarihinde Anayasa Mahkemesi bir kararında “Devlet Başkanı, yasama sürecinin devamlılığını sağlamak üzere gerekli

⁸⁷¹ KUTAFİN,(2014),S.439.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.146.

⁸⁷² KUTAFİN,(2014),S.488.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.146.

⁸⁷³ BAGLAY,(2014),S.469.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.55.

⁸⁷⁴ KUTAFİN,O.E.,(2015). **Konstitusyonnoe Pravo Rosii**. Moskva: Prospekt,S.200.; İVAN,(2007),S.55.

tedbirlerin alınmasından mesuldür.” yönünde bir hükme yer vererek Başkan’ın iradesini tahkim etmiştir⁸⁷⁵.

Duma’nın görev süresi 5 yıldır. Anayasa ve federal kanunlara göre Duma seçimlerini ilan etme yetkisi Devlet Başkanı’ndadır. Başkan seçimlere en erken 110 gün kala en geç ise 90 gün kala seçim tarihini ilan etmek zorundadır. Seçim tarihi Duma’nın görev süresini bitmesini takip eden ayın ilk Pazar günüdür⁸⁷⁶. 18 Mayıs 2005 tarihli ve 51 sayılı Federal Meclis Devlet Duma’sı Milletvekillerinin Seçimi Hakkındaki Federal Kanun uyarınca seçimlerin yapılmasını müteakip sonuçlar, en geç 5 gün içerisinde ulusal medyada ilan edilmelidir. Belirlenen süreler içerisinde Başkan seçimleri ilan etmez ise Rusya Federasyonu Merkez Seçim Kurulu seçimleri ilan etmekle mükelleftir.

Ayrıca Başkan, Duma’yı fesih kararı almasını müteakip Duma milletvekili seçimlerini de ilan etmek zorundadır. Seçim tarihi, feshi takip eden 3. ayın son Pazar günüdür. Bu noktada Başkan tarafından seçimler ilan edilmez ise bahse konu süreler kapsamında Federal Merkez Seçim Kurulu tarafından seçimler ilan edilmelidir⁸⁷⁷.

Başkan Anayasa’da belirtilen durumlara bağlı olarak Federal Meclis’in alt kanadı olan Duma’yı feshetme yetkisine sahiptir. Bununla birlikte Başkan, hiçbir şart ve ad altında Federal Meclis’in üst kanadı olan Federasyon Konseyi’ni feshetme yetkisi ile donatılmamıştır. Anayasa’da Federal Meclis’in her iki kanadı açısından fesih yetkisinin farklı bir biçimde düzenlenmiş olması tesadüfi bir durum değildir. Duma ve Başkan arasındaki ilişkinin çıkmaza girdiği durumlarda, yürütmenin etkin bir biçimde faaliyet icra etmesi imkanı bulunmaması ihtimaline binaen Duma’nın feshi Anayasa’da öngörülmüştür⁸⁷⁸. Diğer yandan Federasyon Konseyi ise anayasal bakımdan her halükarda faaliyeti duraksatılmayan bir meclis olarak ülke içerisinde parlamentonun alt kanadının faaliyet icra edemediği durumlarda dahi her daim işleyen bir meclis olarak var olmaya devam etmesi için tasarlanmıştır⁸⁷⁹.

⁸⁷⁵ İVAN,(2007),S.55.

⁸⁷⁶ KUTAFİN,(2014),S.435.

⁸⁷⁷ KUTAFİN,(2014),S.436.

⁸⁷⁸ KUTAFİN,(2015),S.368.

⁸⁷⁹HUSKEY,(1999),S.174.;McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.;İVAN,(2007),S.67.

Başkan'ın Duma'yı fesih yetkisi tahdidi olup Anayasa'nın 111. ve 117. Maddelerinde üç durum ile sınırlandırılmıştır. Duma tarafından Başkan'ın sunduğu Başbakan adayı üç kez üst üste reddedilirse; Başbakan tarafından yeni kurulan Hükümet'in Duma tarafından 3 ay içerisinde üç defa güvensizlik oyu alması durumunda; Duma'nın Hükümet'in güvenoyu talebini reddetmesi halinde Başkan, Duma'yı feshetme yetkisini kullanabilmektedir.

Duma'nın, Başbakan adayı hakkında yapacağı oylama gizli oy açık sayım esasına göre yapılır. Duma milletvekillerinin genel sayısına nispetle oy çokluğu ile karar alınır. Duma'nın onayını müteakip Başbakan resmi olarak göreve başlar. Duma'dan red kararı çıkar ise kararı müteakip bir hafta içerisinde Başkan bir Başbakan adayı sunmak zorundadır. Başkan, Duma'nın reddettiği adayı tekrar sunabileceği gibi yeni bir aday da gösterebilecektir. İkinci ve üçüncü sefer izlenecek usul birincisinin aynısıdır⁸⁸⁰.

Duma, Başkan'ın gösterdiği Başbakan adayını üç defa reddeder ise Başkan son seferde gösterdiği adayı Başbakan olarak atar ve anayasasının 111. Maddesi uyarınca Duma'yı feshederek, yeni Duma'nın oluşması için genel seçim ilan eder⁸⁸¹.

11 Aralık 1998 tarihli Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 111. Maddesine ilişkin yorum kararına göre Başkan'ın gösterdiği Başbakan adayının Duma tarafından 3 kez reddi durumunda Başkan'ın aynı adayı 3 defa mı Duma'ya sunduğu yoksa her defasında başka bir aday mı sunduğunun bir önemi bulunmamaktadır. Her hâlükârda Başkan'ın Duma'yı feshetmesi mümkündür⁸⁸².

Burada önemli olan husus fesih hakkının ihtiyari mi yoksa mecburi mi olduğudur. Yukarıda ifade edilen üç durum ayrı ayrı incelendiğinde bunlardan ilk duruma ilişkin fesih hakkının mecburi diğer iki durum da ise ihtiyari olduğu ortaya çıkmaktadır. İhtiyari fesih durumunda Başkan, Hükümet'i azletmek ile Duma'yı feshetmek seçeneklerinden birisini kullanabilme imkanına sahiptir⁸⁸³.

⁸⁸⁰ KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁸¹ KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁸²RF Yasama Külliyatı 1998, No:51, S.6341.;McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005), S.146-147.; NESTYANOVA,(2015),S.316.; EBZEEV, (2013),S.360.

⁸⁸³ İVAN,(2007),S.67

Hükümetin kurulması esnasında Başkan tarafından önerilen Başbakan adayının, Duma tarafından üç kere reddedilmesi durumunda Başkan zorunlu olarak Duma'yı feshetmektedir. Zira aksi durumda Hükümet'in kurulamaması sonucunda bir siyasi kriz ortaya çıkacaktır. Bu nedendir ki, Anayasa bahse konu duruma özgü olarak Duma'nın feshini Devlet Başkanı'na bir görev olarak belirlemiştir. Duma'yı fesheden Devlet Başkanı, bir Başbakan atar ve Duma seçimlerinin yapılması için çağrıda bulunur⁸⁸⁴.

Hükümetin, görevini icra ederken Duma tarafından gensoru verilmesi halinde Devlet Başkanı'nın ihtiyari fesih yetkisi söz konusu olur. Duma'da kabul edilen gensoru önergesinin akabinde Devlet Başkanı, Başbakan'ı görevinden azledebileceği gibi Başbakan'ın görevine devam etmesine de karar verebilir. Bu noktada Duma'nın gensoru kapsamındaki güvensizlik oyu Devlet Başkanı için bağlayıcı değildir. Ancak Duma'da gensoru önergesinin kabulünden itibaren üç ay içerisinde Hükümet için bir kez daha güvensizlik oyu çıkar ise Devlet Başkanı Hükümet'i görevden almak veya Duma seçimlerini yenilemek seçeneklerinden birisini tercih etmek durumunda kalacaktır⁸⁸⁵.

Anayasa'nın 117. Maddesine göre Hükümet'e güvenoyu verilmediği durumda da fesih gündeme gelebilmektedir. İster Duma güvenoyu için oylamayı kendisi talep etsin ister Hükümet Duma'dan böyle bir talepte bulunsun. Başkan, Duma'yı feshedebilmektedir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki Başkan, fesih kararını hemen alamaz. Kademeli bir yetkisi vardır. Duma'nın güvensizlik oyu üzerine Hükümet'i görevden alabilir veya Duma'nın kararını görmezden gelebilir. Ancak Duma 3 ay içerisinde tekrar güvensizlik oyu verir ise Başkan, Hükümet'i görevden alır veya Duma'yı feshedebilir⁸⁸⁶.

Hükümet görevini icra ederken zaman zaman muhtelif sebeplere dayanarak kendisi de, Duma'dan güvenoyu talebinde bulunabilir. Bu durumda Hükümet Duma'dan güvenoyu alamaz ise Devlet Başkanı ihtiyari olarak Başbakan'ı görevinden alabileceği gibi Duma'yı da feshedebilir. Güvenoyu esasen parlamentonun Hükümet'i denetleme yollarından birisi olmakla beraber Rus uygulamasında adeta Hükümet'in parlamentoya karşı kullandığı bir araca dönüşmüştür. Seçmen nazarında meşruiyeti kaybolan ve icraatları artık kabul

⁸⁸⁴ÇİRKİN,V.,(2013). Konstitutsionne Pravo. Moskova: İzdatelstvo Norma, S.471.; İVAN,(2007),S.67; KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁸⁵ İVAN,(2007),S.67.

⁸⁸⁶ İVAN,(2007),S.67-69.

görmeyen bir Hükümet'e güvenoyu vermesi durumunda seçmen tarafından siyasi olarak sorumlu tutulmak ile Devlet Başkanı tarafından feshedilmek riskleri arasında kalan Duma açısından güvenoyu meselesi oldukça sorunlu bir alandır⁸⁸⁷. Diğer yandan Duma bu meseleyi kendi iç tüzüğünde yaptığı bir düzenleme ile daha sağlıklı bir çözüme kavuşturmuştur. Duma İç Tüzüğü'ne göre Hükümet'in Duma'dan güvenoyu istemi akabinde bir komisyon kurulmakta olup bu komisyonca Hükümet'in talebi incelemeye alınmaktadır. Komisyon incelemesi esnasında Duma tarafından bilahare bir gensoru önergesi sunulmaktadır. Gensoru önergesinin kabulü durumunda Hükümet'in güvenoyu talebine ilişkin oylama 3 ay sonra görüşülmek üzere ertelenir. Gensoru önergesi reddedilir ise Duma güvenoyu almış sayılmaktadır⁸⁸⁸.

Anayasa'nın açık hükmüne baktığımız takdirde Devlet Başkanı'nın, Duma'nın feshine ilişkin yetkisini kullandığı andan itibaren mi yoksa yeni Duma göreve başladıktan sonra mı münfesi Duma'nın görevinin sona ereceğine ilişkin aydınlatıcı açık bir ifade bulmak imkanı yoktur. Buna karşın Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'nin 1999 tarihli bir kararında Devlet Başkanı'nın fesih yetkisini kullandığı anda Duma'nın görevinin sona ereceği belirtilmiştir⁸⁸⁹. Fesih yetkisinin doğası gereği Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararın isabetli olduğu kanaatindeyiz. Üstelik Anayasa, Federasyon Konseyi'nin feshedilememesine ilişkin bir garanti sunarak Duma'nın görev ifa edemediği durumlara ilişkinde işleyen bir parlamento düzenini garanti altına almıştır. Bu durumda hiç şüphe yok ki feshin, yetkinin kullanılması ile birlikte hüküm ve sonuç doğurması beklenecektir.

Devlet Başkanı'nın fesih yetkisinin üç ana sebepten birisine dayanmasının zorunlu olduğunu ifade etmiştik. Böylelikle Devlet Başkanı'nın Duma'yı istediği her durumda feshetmesinin önüne geçilmek istenmiştir. Ancak burada önemli nokta olarak Başbakan ve Devlet Başkanı arasındaki sıkı ilişkinin gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Duma'yı feshedebilmek için gerekli ve geçerli olan bahse konu şartların var olmamasına karşın Duma'yı feshetmeyi arzu eden Devlet Başkanı peki ala Hükümet'i Duma'dan güvenoyu istemeye yönlendirmek imkanına sahiptir. Dolayısı ile Devlet Başkanı, Hükümet üzerinden

⁸⁸⁷ŞEN,(2004),S.135.;McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.;İVAN,(2007), S.67-69.

⁸⁸⁸ REMINGTON, T.F.,(2001). **The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999**. New Haven&London:Yale University Press,S.511.; KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁸⁹ ŞEN,(2004),S.133.; McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.

sürekli olarak Duma'yı fesih tehdidi ile karşı karşıya bırakmak imkanına sahiptir. Burada Duma'nın -daha önce ifade edilen- İç Tüzük maddesi hükümleri, Duma açısından muhakkak ki belirli bir koruma sağlamaktadır. Bununla birlikte fesih yetkisi Devlet Başkanı'nın Duma'ya karşı sahip olduğu ve Duma ile eşitliğin Devlet Başkanı lehine bozulduğu önemli bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Üstelik Duma'yı fesheden Devlet Başkanı dört ay gibi bir süre için Duma olmadan ülkeyi yönetmek imkanına kavuşmaktadır. Bu durum başlı başına Devlet Başkanı lehine üstünlük sağlanması olarak nitelendirilebilecektir⁸⁹⁰. Diğer taraftan feshin ardından yeni kurulan Duma'daki milletvekili dağılımının nasıl bir siyasi çoğunluk oluşturacağı Devlet Başkanı açısından bir risktir. Yine de Devlet Başkanı'nın yüklendiği risk kullandığı silaha göre oldukça makuldür⁸⁹¹.

Başkan'ın fesih yetkisine ilişkin birtakım anayasal kısıtlamalarda mevcuttur. Anayasa'nın 109. Maddesine göre Duma, Başkan'a ilişkin suçlama (impeachment) yaptıktan sonra suçlamaya ilişkin Federasyon Konseyi karar alana kadar Başkan Duma'yı feshedememektedir. Diğer yandan tüm Rusya Federasyonu topraklarını etkileyen savaş ve olağanüstü hal durumlarında da Başkan Duma'yı feshedememektedir. Başkan görev süresinin bitimine altı ay kala Duma'yı feshedememektedir. Anayasa'nın 117. Maddesi uyarınca Duma seçimlerine 1 yıl kala Başkan, Duma'yı feshedememektedir⁸⁹². Fakat Anayasa, Duma için yapılan seçimlerin hemen arkasından Duma'nın feshini engellememiştir. Bu da son derece ilginç bir yaklaşımdır.

Anayasa'nın 109. Maddesi Devlet Başkanı'nın fesih yetkisini kullanması açısından önemli bazı hükümler içermektedir. Maddenin 2. Fıkrasına göre Duma'yı fesih yetkisini kullanan Devlet Başkanı, fesih tarihinden itibaren 4 ayı geçmeyecek bir tarihte Duma'nın toplanmasını temin etmek üzere yeni seçimlere ilişkin tarihi ilan etmelidir. Maddenin 3. Fıkrasında fesihten sonra Duma'nın seçilmesinden itibaren bir yıl içerisinde Devlet Başkanı'nın, Duma'yı ihtiyari fesih yetkisi ile feshetmesine müsaade etmemektedir. SAKWA'ya göre anılan düzenleme Duma'ya fesih tehlikesi altında kalmadan, bir yıl içerisinde Hükümet'i sınırsız kere düşürme yetkisi tanımaktadır⁸⁹³. Maddenin 5. Fıkrasına

⁸⁹⁰ HUSKEY, (1999),S.176.; KUTAFİN,(2014),S.428..

⁸⁹¹REMINGTON, T.F.,(2002). Governance and the Separation of Powers in Russia. Governance in Russia. New York: Carnegie Corporation,S.5.

⁸⁹² İVAN,(2007),S.68-69.

⁸⁹³SAKWA,(2008),S.152.;McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.;İVAN,(2007),S.68-69.

göre ise Devlet Başkanı görev süresinin son altı ayı içerisinde Duma'yı feshetmek yetkisini kullanamamaktadır⁸⁹⁴.

Bütün Federasyon topraklarını etkileyen savaş, olağanüstü hal ve sıkıyönetim hal durumlarında istikrarı sağlama amacına matuf olmak üzere olağanüstü dönemler sona erene kadar Devlet Başkanı Duma'yı feshedememektedir⁸⁹⁵.

Anayasa'nın 92. maddesine göre Devlet Başkanı'nın görevini yerine getiremeyecek olmasından dolayı yerine vekalet eden kişi bizatihi Devlet Başkanı tarafından kullanılması gereken fesih yetkisini kullanamamaktadır. Yani, Anayasa'nın 92. Maddesinin öngördüğü durumlarda Başkan'a vekalet eden Başbakan tarafından Duma'nın feshi yetkisi kullanılamamaktadır⁸⁹⁶.

Başkan'a karşı suçlama yapıldığında Başkan, Duma'yı fesih yetkilerini kullanamamaktadır. Peki, suçlama altındaki Başkan'ın gösterdiği Başbakan adayı 3. kez Duma tarafından reddedilir ise ne olacaktır? Anayasa bu soruya cevaben herhangi bir hüküm içermemektedir⁸⁹⁷. Kanaatimizce, fesih yetkisini kullanamayacak olan Başkan'ın Duma ile anlaşma yollarını araması gerekmektedir. Ancak her iki tarafı da anlaşmaya zorlayacak herhangi bir anayasal düzenleme yoktur. Anayasa bu anlamda bir değişikliğe tabii tutulmalı ve bahse konu meselenin çözümüne dair bir hüküm eklenmelidir⁸⁹⁸.

1993 tarihli Anayasa'nın 109. Maddesinin 3. Fıkrasının açık düzenlemesine göre Başkan'ın, Duma'nın güvensizlik oylamasına müteakip olarak bir fesih yetkisi mevcuttur. Ancak Duma seçimlerini müteakip 1 sene içerisinde güvensizlik oylaması sebebiyle Duma'yı feshedememektedir. Ayrıca başkanlık seçimlerine 6 aydan daha az bir süre kalması durumunda Duma herhangi bir sebebe dayanarak feshedilememektedir. Bu durumda 6 yıllık

⁸⁹⁴ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.471.BAGLAY,(2014),S.470. ;İVAN,(2007),S.68-69.

⁸⁹⁵ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.471.; BAGLAY,(2014),S.470.

⁸⁹⁶ İVAN,(2007), S.68-69.; KUTAFİN,(2014),S.428.

⁸⁹⁷ McQUIRE,(2012),S.150.

⁸⁹⁸ Uygulamada buna benzer bir durumun eşğine Mayıs 1999'da gelinmiştir. Ancak DUMA, Başkan'ı suçlandırma (impeachment) ile suçlayacak çoğunluğa ulaşamamıştır.

başkanlık görevi sırasında bir Başkan ancak 4.5 yıllık süre zarfında Duma'yı fesih yetkisini kullanabilecektir⁸⁹⁹.

2-) Federal Kanunları İmzalama ve Yayımlama Yetkisi

14 Haziran 1994 tarihli ve 5 sayılı RF Federal Meclisinin İşlemleri, Federal Kanunlar, Federal Anayasal Kanunların Yayımlanma ve Yürürlüğe Girme Usulü Hakkındaki Federal Kanun, federal kanunların nasıl yayımlanacağına dair usulleri hüküm altına almıştır. Bu kanuna göre Federasyon sınırları içerisinde uygulanacak olan federal kanuni düzenlemeler ancak usulüne uygun olarak resmi olarak yayımlanırlar ise uygulama kabiliyeti bulacaklardır⁹⁰⁰. Bu anlamda kanunlar kural olarak ancak Başkan tarafından imzalanarak yayımlandıktan sonra yürürlüğe girebilecektir.

Veto yetkisinde inceleneceği üzere Devlet Başkanı, önüne gelen kanun metnini muhakkak imzalamak durumunda değildir. Bu durumda veto yetkisini kullanarak kanun metnini parlamentoya iade edebilmektedir⁹⁰¹.

Devlet Başkanı'nın kanunları imzalama ve yayımlama yetkisi, devletin başı ve Anayasa'nın garantörü olma sıfatından kaynaklanmaktadır. Bu sebeple imza ve yayımlama yetkisi sadece bir onay yetkisi olmayıp Devlet Başkanı'na kanuni düzenlemeyi kontrol yükümlüğü de yüklemektedir⁹⁰². Rus literatüründe Devlet Başkanı'nın imza ve yayımlama yetkisi esasen Başkan'a yüklenmiş bir sorumluluk olarak görülmektedir. Devletin başı olmak sıfatından kaynaklanan bir kamu hizmeti olarak nitelendirilmektedir⁹⁰³.

Bir federal kanunun parlamento tarafından kabul edilmesinin ardından yürürlüğe girebilmesi için Devlet Başkanı tarafından imzalanması gerekmektedir⁹⁰⁴. Federasyon Anayasası'nın 107. Maddesinin 1. Fıkrası uyarınca bir kanun parlamento tarafından kabul

⁸⁹⁹ McQUIRE,(2012),S.150.; İVAN,(2007),S.68-69.

⁹⁰⁰ KUTAFİN,(2014),S.458.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰¹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.206.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰² SLİVA,A.Y.,(2013). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatestvo Norma,S.833.

; ÇİRKİN,(Konstitutsionne,2013),S.368-469.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰³ ÇİRKİN,(Konstitutsionne,2013),S.470.;BAGLAY,(2014),S.469.;ÇİRKİN,(Glava,2013), S.206.

⁹⁰⁴ ÇİRKİN,(Konstitutsionne,2013),S.470.; ÇİRKİN,(Glava, 2013),S.206.

edildiği tarihten itibaren 5 gün içerisinde imza için Devlet Başkanı'na sunulmak zorundadır⁹⁰⁵.

Federal Meclis tarafından imzalanmak üzere Başkan'a gönderilen kanun teklif veya tasarıları, önce Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'ne gelir, burada gerekli incelemeler akabinde Başkan tarafından imzalanır. Eğer Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi önüne gelen düzenlemede öngörülen usul kurallarına aykırılık bulunduğunu tespit eder ise Başkan'a şekil yönünden Anayasa'ya aykırı olan düzenlemeyi iade etmesi için sunar. Başkan, şekil yönünden noksanlık bulunan bir metin hakkında başkaca bir inceleme yapmaz⁹⁰⁶.

Anayasası'nın 107. Maddesinin 2. Fıkrasına göre ise; Devlet Başkanı imzalanması için önüne gelen kanunu 14 gün içerisinde imzalayarak yayımlamalıdır. 14 gün içerisinde imzalanarak yayımlanmayan kanunlar parlamentoya iade edilmiş sayılmaktadır. Bu kapsamda 14 günlük sürenin hak düşürücü süre olduğu anlaşılmaktadır⁹⁰⁷.

Federal Meclis'e iade edilen kanun ile ilgili olarak Federal Meclis'in üç seçeneği vardır. Birincisi kanunu gönderdiği ilk metinde ısrar etmek, ikincisi Başkan tarafından belirtilen değişiklikleri yapmak, son olarak da kanun teklifinden vazgeçerek tekrar Başkan'ın önüne götürmemek⁹⁰⁸. Eğer Duma ilk gönderdiği metinde ısrar etmek ister ise ilk metin üzerinden bir oylama gerçekleştirilir. Bu oylamada karar yeter sayısı Duma milletvekillerininin 2/3'üdür. Anayasa'nın 107. Maddesinin 3. Fıkrasında açıkça Başkan'ın iadesine rağmen değişiklik yapılmayan federal kanun teklif veya tasarısının parlamentonun her iki kanadının da ayrı ayrı üye tam sayılarının 2/3'ü tarafından onaylanması durumunda Başkan'ın mezkur tasarı veya teklifi 7 gün içerisinde imzalamak zorunda olduğu ifade edilmiştir⁹⁰⁹.

⁹⁰⁵ ÇİRKİN,(Glava, 2013),S.206.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰⁶ KUTAFİN,(2014),S.463.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰⁷ ÇİRKİN,(Glava, 2013),S.206. KRAŞENİNİKOV,(2009),S.43.

⁹⁰⁸ KUTAFİN,(2014),S.459.;

⁹⁰⁹ KUTAFİN,(2014),S.459.

Anayasa metninde geçen ifadelerden sürelerin takvim günü olarak mı iş günü olarak mı hesaba katılacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada takvim günü esas alınmaktadır⁹¹⁰.

14 Nisan 1994 tarihli Federal Anayasal Kanunların ve Federal Kanunların Yayınlanma ve Yürürlüğe Girme Düzeni Hakkındaki Kanun'a göre Devlet Başkanı bir kanunu imzaladıktan sonra resmi gazete olan "Rusya Gazetesi'ne" yayımlanması için gönderir. Kanun hükmüne göre bu yayım, resmi yayımlama işlemidir. Bunun yanı sıra Devlet Başkanı isterse resmi yayımın yanı sıra kanunu, yazılı ve görsel medyada da yayımlattırabilmek yetkisine sahiptir⁹¹¹.

Federal Kanunlar ve Federal Anayasal Kanunlar, Başkan tarafından imzalandıkları günü takip eden 7 gün içerisinde yayımlanmalıdır. Kanun ilk önce tam metin olarak Rusya Gazetesi isimli resmi gazetede veya Rusya Federasyonu Yasama Bülteni'nde yayımlanmalıdır⁹¹².

Federal Kanunlar ve Federal Anayasal Kanunlar, başkaca bir tarih belirlenmemiş ise kural olarak resmi olarak yayımlandıkları günü takip eden 10 gün sonra yürürlüğe girerler⁹¹³.

3-)Federal Kanunları Veto Yetkisi

Bilindiği üzere Federal Anayasa kuvvetler ayrımını; yasama, yürütme ve yargı olmak üzere belirttikten sonra Başkan'ı bu kuvvetlerden hiçbirisine sokmayarak onu Anayasa'nın garantörü ve kuvvetlerin birbirleri ile olan ilişkilerinin güvencesi olarak tanımlamıştır. Bu tanım gereği Anayasa'nın garantörü olan Devlet Başkanı'na kanunları yayımlamadan önce inceleme mesuliyeti yüklenmiştir⁹¹⁴.

O kadar ki; Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 125. Maddesi Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 83-87. Maddeleri ve 94. Maddesi uyarınca Başkan tarafından imzalanarak yürürlüğe girmemiş olan bir kanun

⁹¹⁰ SLİVA,(2013),S.833.;KUTAFİN,(2014),S.458.

⁹¹¹ SLİVA,(2013),S.833.; ÇİRKİN, (Konstitusyon,2013)S.470.

⁹¹² KUTAFİN,(2014),S.458.; SAKWA,(2008),S. 118.

⁹¹³ KUTAFİN,(2014),S.458.

⁹¹⁴ KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

hakkında önden Anayasa'ya uygunluk denetimi yapamamaktadır. Zira bu görev ve yetki anayasanın garantörü olan Devlet Başkanı'nındır⁹¹⁵.

3.1-) Mahiyeti ve Kullanım Usulü

Devlet Başkanı'nın yasamaya ilişkin en önemli yetkilerinden birisi yayımlanması için önüne gelen kanunları veto etme yetkisidir. Devlet Başkanı'nın veto yetkisi içerisine Anayasa değişiklikleri ve Federal Anayasal Kanunlar girmemektedir. Bunun dışında Başkan'ın veto yetkisini düzenleyen Anayasa'nın 107. Maddesinde veto yetkisine ilişkin tahdidi bir sınırlama getirilmemiştir. Teorik olarak Başkan, Anayasa'nın garantörü olarak kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun olarak, kuvvetlerin menfaatlerini eşit biçimde gözeterek veto yetkisini kullanmalıdır. Ayrıca Başkan veto yetkisini sadece hukuki sebepler ile değil ayrıca sosyal ve ekonomik sebepler ile de kullanabilmektedir⁹¹⁶.

Devlet Başkanı'nın veto yetkisi "güçleştirici" nitelikli olup mutlak değildir⁹¹⁷. Devlet Başkanı tarafından veto edilerek parlamentoya iade edilen kanun tekliflerini tekrar Devlet Başkanı'nın önüne gidebilmesi için kural olarak parlamentonun her iki kanadı tarafından ayrı ayrı oylanarak üye tamsayılarının 2/3'ü tarafından teklifin kabul edilmesi gerekmektedir. Devlet Başkanı, bu şekilde tekrar önüne gelen kanunu 7 gün içerisinde imzalayarak yayımlamaktan başka bir yetkiye sahip değildir⁹¹⁸.

Başkan'ın vetosunun aşılabilmesi için parlamentonun her iki kanadının da ayrı ayrı bu yönde 2/3'lük çoğunluğa ulaşması gerekmektedir. Bu noktada Duma tarafından yapılan oylamanın ardından Federasyon Konseyi'nde oylama yapılmalıdır. Pasif onay mümkün değildir. Yani parlamento kanatlarında vetonun aşılması amacıyla oturum ve oylama yapılmak zorundadır⁹¹⁹. Başkan tarafından veto edilerek iade edilen kanun telifinin tekrar görüşülerek karara bağlanmasından önce sıklıkla metin, uzlaştırma prosedürlerinin işletileceği özel bir komisyonda ele alınır. Bu komisyona Başkan'ın temsilcisi de katılır. Bu

⁹¹⁵KUTAFİN,(2014),S.471.;KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHO-MİROV,(2012),S.153.

⁹¹⁶ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.156; İVAN,(2007),S.59.

⁹¹⁷ KUTAFİN,(2015),S.368; KUTAFİN,(2014),S.459.; REMINGTON, (1999), S.227.

⁹¹⁸KUTAFİN,(2015),S.368; ÇİRKİN,(Konstitusiyone,2013),S.469.; BAGLAY,(2014),s.469.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.210.; KUTAFİN,(2014),S.465.

⁹¹⁹ İVAN,(2007),S.59.; KUTAFİN,(2014),S.459.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

komisyonun kurulması bir kanuni zorunluluk olmadığı gibi Başkan tarafından talep edilebilir veya parlamento kendi ihtiyarında kurulmasına karar verebilir⁹²⁰.

Duma tarafından ısrar edilen metin için Federasyon Konseyi'nde karar yeter sayısı üye tam sayısının 2/3'dür. Federal Anayasal Kanunlar için ise bu oy oranı 3/4'tür. Zira Anayasa'nın 108. Maddesi'nde; devletin egemenliği, ülkesi, Federasyon biçimi, vatandaşlık, devletin vatandaşlarına karşı temel mükellefiyetleri, özel mülkiyet ve serbest piyasa ekonomisine ilişkin hususlarda değişiklik yapılmasına imkan sağlayan federal anayasal kanunlar için parlamentonun her iki kanadında da federal kanunların kabulünden farklı bir karar yeter sayısı öngörülmektedir. Ayrıca Anayasa'nın 136. Maddesi'nde Anayasa'nın 3-8. Maddeleri ile ilgili yapılacak değişiklik ve düzeltmelerin federal anayasal kanunlar ile aynı usule tabii olmakla birlikte federe unsurların yasama organlarının her birisinin üye tamsayısının 2/3'ünün kabul etmesi halinde mezkur düzenlemelerin yürürlüğe girebileceğini belirtmiştir⁹²¹.

Rusya'da Başkan bir kanunu sadece külliye yani tamamen veto edebilmektedir. Kanun içerisindeki belli maddeleri veto ederek diğerlerini onaylayamaz⁹²². Diğer yandan Devlet Başkanı veto ettiği kanun teklifleri üzerinde arzu ettiği değişiklikleri yaparak teklifi parlamentoya iade edebilmek yetkisine de sahiptir. Değişiklik yapılarak parlamentoya gönderilen tekliflerin parlamentoda kabul edilebilmesi için aranan karar yeter sayısı 2/3 olmayıp üye tam sayısının salt çoğunluğudur⁹²³.

Başkan, Anayasa'ya göre veto ile birlikte gerekçesini ve yorumunu da parlamentoya göndermek zorundadır. Başkan şekle aykırılık halleri dışında vetoya ilişkin sebep göstermeli ve yorum yapmalıdır⁹²⁴. Zira Başkan'ın kullandığı veto mutlak değil güçleştirici vetodur ve parlamento tarafından aşılabilir. Bu noktada parlamentonun Başkan'ın veto gerekçelerini bilmesi ve buna göre kanun tasarısını tekrar düzenlemesi söz konusu olacaktır. Tasarının tamamı mı yoksa bir kısmı mı veto için gerekçe olmuştur ya da Başkan'ın iradesi ile

⁹²⁰ KUTAFİN,(2014),S.488.; SAKWA, (2008), S.118. ; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

⁹²¹ KUTAFİN,(2014),S.460.; SAKWA,(2008),1996, S.118. ; EBZEEV,(2014),S.196.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.; EBZEEV,(2011),S.280.

⁹²² İVAN,(2007),S.60.

⁹²³KUTAFİN,(2015),S.368; ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.469.; ÇİRKİN,(Glava Gosudarstva, 2013,S.210.)

⁹²⁴ KUTAFİN,(2014),S.464.

parlamentonun iradesi ortak noktada buluşturulabilir mi? Bunların parlamento tarafından bilinmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi bir kararında Başkan'ın veto yetkisini kullanırken gerekçesini sunmak zorunda olduğunu belirtmiştir. Ancak uygulamada Başkan'ın veto yetkisine ilişkin gerekçesini parlamentoya sunmamaya devam ettiğini, mahkemenin mezkur kararının da uygulamayı tamamen değiştirmedini görüyoruz⁹²⁵.

Devlet Başkanı veto yetkisine bağlı olarak parlamento etkilemek üzere veto yetkisine bağlı seçimlik birtakım yetkileri vardır. Bunlardan ilki veto yetkisini kullanan Devlet Başkanı'nın gerekçesini parlamentoya izhar ederek yasamayı ikna etmek üzere Başkan'ın Tam Yetkili Temsilcisi'ni görevlendirmesidir. Diğer ise daha önce ifade edildiği üzere veto yetkisini kullanan Devlet Başkanı'nın teklif üzerinde arzu ettiği değişiklikleri yaparak parlamentoya geri gönderebilmesidir. Devlet Başkanı dilerse veto gerekçesine dair parlamentoya bir metin de sunabilmektedir⁹²⁶. 2008 yılında Yazılı ve Görsel Medya Hakkındaki Federal Kanun, MEDVEDEV tarafından veto edilmiştir. MEDVEDEV parlamentoya, veto gerekçelerine dair yazılı bir metin sunmuştur. Bunun üzerine parlamento, MEDVEDEV'in gerekçelerini haklı bularak bahse konu kanunu tekrar görüşmemiştir⁹²⁷.

Diğer yandan Devlet Başkanı'nın değişiklik yaparak iade ettiği kanun tekliflerinde, karar yeter sayısı olarak parlamentonun üye tam sayısının salt çoğunluğunun yeterli olması, oldukça dikkat çekici bir yetkidir. Zira bu yetki sayesinde Devlet Başkanı parlamento doğru dan kendi iradesine uygun hareket etmeye zorlama imkanına sahiptir. Parlamento, üye tamsayısının 2/3'ü ile kanun teklifini kabul etme eğilimi ile Devlet Başkanı'nın iradesine uygun olmak kaydı ile üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar almak arasında bir seçim yapmaya zorlanmaktadır. Üstelik Devlet Başkanı tarafından üzerinde herhangi bir değişiklik yapılmadan parlamentoya iade edilen kanun tekliflerine ilişkin parlamentonun üye tam sayısının 2/3'üne ulaşmaktan başka bir seçeneği yoktur. Yani bir teklif hakkında Devlet Başkanı uzlaşma taraftarı değil ise parlamento onu uzlaşmaya da zorlayamamaktadır⁹²⁸.

⁹²⁵ İVAN,(2007),S.63-64.; KUTAFİN,(2014),S.468.

⁹²⁶ KUTAFİN,(2015),S.369.

⁹²⁷ ÇİRKİN,(Konstitusyon,2013),S.470.

⁹²⁸ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.210. KUTAFİN,(2014),S.459.

Devlet Başkanı'nın veto yetkisine sahip olmasının bir başka vechesi ise Anayasa'nın garantörü olmasıdır. Dolayısı ile Devlet Başkanı, önüne gelen bir kanun metni üzerinde a priori bir anayasallık denetimi yapma yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı, usul ve/veya esas açısından Anayasa'ya aykırı olduğuna; uluslararası anlaşmalardan Federasyon'un imzaladığı üst hukuk normlarına aykırı olduğuna kanaat getirdiği bir kanunu veto ederek parlamentoya iade edebilmektedir⁹²⁹. Rus literatüründe anayasal anlamda a priori bir denetim yapmak; yetkiden ziyade, Devlet Başkanı'na yüklenmiş bir sorumluluk olarak görülmektedir⁹³⁰. Burada unutulmaması gereken husus şudur ki; Devlet Başkanı'nın a priori anayasallık denetimi mutlak değildir. Parlamento tarafından aşılabilir. Bu noktada ise Devlet Başkanı, yürürlüğe giren kanunun Anayasa'ya aykırılığı iddiası ile Federal Anayasa Mahkemesi'ne başvurmak yetkisine sahiptir. 22 Nisan 1996 tarihinde Federal Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar⁹³¹ ile anayasallık denetimi konusunda Rusya'da tartışma kalmamıştır. Federal Anayasa Mahkemesi, devletin başı olma sıfatından ötürü Devlet Başkanı'nın kanunların Anayasa'ya uygun olmamasından dolayı veto hakkını kullanabileceğini açıkça ifade etmiştir⁹³².

Devlet Başkanı, münhasıran yürütmeyi ilgilendiren konularda yasama organının kendisi ile mutabık kalmadan çıkardığı kanunları veto edebileceğini belirtmiş, parlamento tarafından yürütme organını düzenlemek maksadı ile çıkarılan bir dizi kanunu da bu sebebe dayanarak reddetmiştir. Bu noktada Anayasa'nın 112. Maddesine dayanarak Başkan, yürütme organının bir üyesi olarak kendisinin yürütme organını düzenleyebileceğini, eğer parlamentonun bu konuda bir düzenleme yapmak istiyor ise hiç değil ise kendisi ile istişare etmesinin gerektiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi ise buna aksi bir görüş belirtmemiştir⁹³³. 27 Ocak 1999 tarihinde Anayasa Mahkemesi beklenilen aksine Başkan'ın federal yürütme üzerinde başkanlık kararnamesi ile değişiklik yapabilmesinin mümkün olduğu yönündeki 2-P sayılı kararını almıştır⁹³⁴.

⁹²⁹ KUTAFİN,(2015),S.369.

⁹³⁰ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.469.

⁹³¹ RF Yasama Külliyatı 1996,No:18,S.2253.

⁹³² BAGLAY,(2014),S.469.; NESTEYANOVA,(2015),S.317.

⁹³³ OKUNKOV,L.,(1998). "Veto Prezidenta: Konstitusyonne Osnovaniya i Praktika". **Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:2,S.19.; İVAN,(2007),S.113.

⁹³⁴RF Yasama Külliyatı, 1999, No:6, S.866.; ŞAHRAY,(2013),S.119; İVAN,(2007),S.45.; NESTEYANOVA,(2015),S.316.

Başkan'ın Federal Anayasal Kanunları veto yetkisi yoktur. Ancak buna karşın Başkan'ı fiili olarak bunları imzalamaya zorlayacak bir müessese de bulunmamaktadır. Bir defasında Başkan önüne gelen bir federal anayasal kanunu tam altı ay sonra imzalamıştır. Bu durumu ortadan kaldırıcı şekilde Anayasa'ya hüküm eklenmesinde yarar görülmektedir. Başkan'ın veto yetkisi olmayan anayasa ve federal anayasal kanunların belirli bir süre sonra Başkan tarafından imzalanmaması durumunda doğrudan yürürlüğe gireceğine dair hüküm meselenin hallolmasına yetecektir⁹³⁵.

Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği üzere Başkan'ın, federal anayasal kanunlar hakkında veto yetkisi olmamasına karşın, bunları parlamentoya geri gönderme yetkisi mevcuttur. Bu ancak tek bir durumda söz konusu olabilir. Eğer parlamentonun her iki kanadında ve/veya bir kanadında federal anayasal kanunlara ilişkin toplantı yeter sayısı veya karar yeter sayısına ilişkin hükümlere uyulmadan federal anayasal kanun taslağı parlamentodan geçirilerek Başkan'ın önüne gelmiş ise Başkan ifade edilen şekil noksanlıklarına dayanarak federal anayasal kanunu geri gönderebilmektedir⁹³⁶. Esasen Anayasa Mahkemesi, Başkan'ın federal anayasal kanunları geri gönderme yetkisinin varlığını, Başkan'ın Anayasa'nın garantörü olmasına dayandırmaktadır. Bunun dışında Anayasa'da, Başkan'ın geri gönderme yetkisine dair açık bir hüküm bulunmamaktadır⁹³⁷.

Başkan veto yetkisine dayanmak suretiyle yasamanın kanun yapma faaliyetlerini daraltmıştır. Ancak kanaatimizce parlamentonun üzerinde olumsuz anlamda kurulan bu baskı hukuki değildir. Zira Rusya Federasyonu'nda parlamentoya belirli ve tahdidi bir düzen içerisinde kanun yapma yetkisi değil genel olarak kanun yapma yetkisi tanınmıştır. Anayasa'da parlamentonun yürütmeye ilişkin kanunlaştırma yapamayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum yasamanın asliliği ve genelliği ilkeleri ile de çelişmektedir. Diğer taraftan Başkan'ın bahse konu hareketini onaylayan yazarlar yasama ve yürütmenin kuvvetler ayrılığı prensibince ayrılmış olmasından dolayı yasamanın yürütme üzerinde çıkaracağı kanunların yürütmeye müdahale imkanı verebileceği belirtilmektedir. Oysa kanunların Anayasa denetimine tabi olması Anayasa'ya aykırı kanun yapmanın önüne geçmektedir. Parlamentoyu bağlayan tek husus ise Anayasa Mahkemesi'dir. Dolayısı ile yasamanın en önemli faaliyeti olan yasama faaliyetinin bu şekilde sınırlandırılmasının hukuk

⁹³⁵ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.70.; İVAN,(2007),S.45.62;

⁹³⁶ RF Anayasa Mahkemesi Bülteni,1996-No:3,S.13;

⁹³⁷ İVAN,(2007),S.63-64;

ile izahı olduğunu düşünmüyoruz. Bu noktada yasama istese dahi Anayasa değişikliğine gitmeden Anayasa'da yürütme ile ilgili temel dinamikleri değiştiremeyecektir. Kaldı ki kanunlar ile de Anayasa'ya aykırı hükümler getirilmesi imkanı yoktur.

Anayasa'nın öngördüğü biçimiyle Rusya'da güçleştirici veto söz konusudur. Bunun anlamı Başkan'ın vetosunun Federal Meclis tarafından aşılabılır olmasıdır. Anayasa'nın 107. Maddesinin 3. Fıkrasına göre Başkan'ın vetosu Federal Meclis'in her iki kanadında ayrı ayrı yapılacak oylamalar ile aşılabilmektedir. Başkan vetosu aşılarak önüne gelen kanun metnini imzalayarak yayımlamak zorundadır. Fakat burada Anayasa'da açıkça yazılmayan husus Federal Meclis'in, vetoyu aşmak için yapacağı oylama usullerine ve oylama sayılarına uygun davranıp davranmadığına ilişkin Başkan'ın denetim yetkisi olup olmadığıdır. Esasen Anayasa metni lafzen incelendiğinde Başkan'ın vetonun aşılmasının ardından mezkur metni imzalamak dışında bir yetkisi olmadığı sonucu çıkarılabilecektir. Fakat Anayasa Mahkemesi 22 Nisan 1996 tarihinde vetonun aşılması için yapılan oylamanın ardından Başkan'ın oylamaya ilişkin usul ve esaslar ile diğer şekil kuralları yönünden inceleme yapabileceği yönünde bir karar vermiştir⁹³⁸. Bu durumda açıkça ifade edilebilir ki, Başkan'ın güçleştirici vetosu aşıldıktan sonra Başkan esas yönünden bir inceleme yapamamakta ancak şekil yönünden inceleme yapabilmektedir⁹³⁹.

Anayasa Mahkemesi'nin bahse konu kararı Rus literatüründe tartışma konusu olmuştur. Bu noktada açıkça Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın öngörmediği bir yetkiyi Başkan'a bahsetmiştir. Oysa ki, Anayasa'nın ilgili 107. Maddesi oldukça açık olup yoruma hacet bırakmamaktadır. Vetonun aşılmasının ardından Başkan'ın herhangi bir yetkisi yoktur. Bu andan itibaren yalnızca Anayasa Mahkemesi'nin denetimi söz konusu olabilmektir. Mahkeme açıkça kendisine tanınan bir yetkiyi yorum yolu ile Başkan'a hediye etmiştir⁹⁴⁰.

3.2-) Uygulamada Ortaya Çıkan Başkan'ın Veto Yetkisini Kullanabileceği Haller

Anayasa, Başkan'ın hangi durumlarda veto yetkisini kullanması gerektiği hususunu detaylı olarak ifade etmemiştir. Genel ifadeler ile Başkan'ın veto yetkisine sahip olduğunu

⁹³⁸ RF Yasama Külliyatı 1996,No:18,S.2253.

⁹³⁹ İVANOVA, L.O., (1996). "Zakonotborçestvu Bolşe Poryaka i Soglasovannosti". **Rossiskaya Yusitsiya**, No.8, S.822.; OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.29.;KUTAFİN,(2014),S.467-470.;NESTEYANOVA,(2015),S.317.

⁹⁴⁰ İVANOVA,(1996),S22; OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.29.; KUTAFİN,(2014),S.467-470.

belirtmekle iktifa etmiştir⁹⁴¹. Bununla birlikte uygulamada iade edilen kanunlar üç şekilde ya da üç başlık altında geri gönderildiğini görüyoruz. İlk durum inceleme yapılmaksızın; kanun yapma teknik ve usullerine riayet edilmemesinde şekil noksanlığı sebebiyle incelemeden iade halidir. İkinci durum ise kanun metninin içinde çelişkili hükümler bulunmasıdır. Üçüncü durum ise bir federal kanunun Anayasa'ya aykırılık teşkil etmesidir. Bunu uluslararası normlara aykırılık izlemektedir.⁹⁴².

Başkan'ın veto yetkisine ilişkin eleştirilere sıkça gerekçe olarak gösterilen bir diğer durum kanun yapma tekniğine aykırılıktır. Kanunun uygulanma ve hayata geçirilme imkanının olmaması, düzenlemenin kabul edilebilir bir konudan yoksun olması, düzenlemenin normatif karakterde olmaması, oturumlara ilişkin düzenlemelere uyulmaması gibi hususlar bu kapsamda değerlendirilmektedir⁹⁴³. 20 Kasım 1998 tarihinde Duma'da 2 Aralık 1998 tarihinde Federasyon Konseyi'nde kabul edilerek Başkan'ın önüne gelen Arıcılık Hakkındaki Federal Kanun Başkan tarafından kanun yapma tekniğine uyulmaması sebebiyle veto edilmiştir. 1 Aralık 1999 tarihinde Duma tarafından kabul edilen Hayvanların Kötü Muameleden Korunması Hakkındaki Federal Kanun'u; 3 Ocak 2000 tarihinde Başkan, düzenlemenin kabul edilebilir bir konudan yoksun olması sebebiyle veto etmiştir. Burada konu bakımından geçerli olmama durumuna ilişkin olarak Başkan, hayvanların kötü muameleden korunmasına ilişkin başkaca federal kanunlar içerisinde hükümler bulunduğunu bu sebeple aynı hususları federal düzeyde düzenleyecek bir kanunun bulunmasına ihtiyaç olmadığını belirtmiştir⁹⁴⁴.

Literatürde çok karşılaşılan durum ise metnin kendi içerisinde çelişkili hükümler, açık olmayan hükümler, deklarasyon niteliğindeki hükümler veya mevcut kanuni düzenlemelere ilişkin çelişkiler içermesi gerekçesi ile Başkan tarafından veto yetkisinin kullanıldığı hallerdir. Esasen bahse konu veto gerekçesi uygulama içerisinde ortaya çıkmış olup kaynağını herhangi bir yazılı metinden almamaktadır. Başkan 3 Ocak 2000 tarihinde; 1 Aralık 1999'da Duma tarafından ve 23 Aralık 1999'da Federasyon Konseyi tarafından kabul edilen Devletin İnovasyon Politikası ve İnovasyon Hareketleri Hakkındaki Federal

⁹⁴¹İVAN,M.,(2000). “Prezident i Federalnoe Sobranie”. **Pravo i Ekonomika**, Vol.3,2000,S.4.; KUTAFİN,(2014),S.459.

⁹⁴² KRAŞENİNİKOV,(2009),S.41.; KUTAFİN,(2014),S.472-481.

⁹⁴³ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.104-122.

⁹⁴⁴ KUTAFİN,(2014), S.481.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.41.;

Kanunu belli başlı hükümlerinin açık ve anlaşılabilir olmaması, deklarasyon niteliğindeki hükümler ve kendi içerisinde çelişen hükümler ihtiva etmesi sebebiyle veto etmiştir. Federal Kanun teklifinin 4. 5. ve 6. Maddelerinin deklarasyon niteliğindeki hükümler içerdiği ve normatif bir karaktere sahip olmadığını ifade etmiştir. Buradan deklarasyon niteliğindeki hükümlerden normatif yönü bulunmayan yani düzenleyici yönü bulunmayan sadece bildirimsel hükümleri, beyan niteliğindeki hükümleri anlamaktayız⁹⁴⁵.

Benzer muhtevaya dayanan bir diğer veto gerekçesi ise düzenlemenin kendi içerisinde düzenleme amacına uygun hükümler içermesinden ötürü düzenleme amacının hasıl olmamasıdır. 25 Aralık 2002’de Başkan tarafından “Medya Hakkındaki Federal Kanun’un 4. Maddesinin Değişmesi Hakkında ve Terörle Mücadele Hakkındaki Federal Kanun’un 15. Maddesinin değişmesi Hakkındaki Federal Kanun” teklifi veto edilmiştir. Burada Başkan düzenlemenin maksadını temin edecek içerikten yoksun olduğunu belirtmiştir⁹⁴⁶.

Anayasa’nın öngördüğü durumlarda Hükümet’in olumlu görüşünün alınması gerekirken alınmamış olması bir veto gerekçesi olarak kabul edilmektedir. Özellikle Federal Bütçe’nin kullanımına ilişkin belli başlı durumlarda Hükümetin görüşü önem taşımaktadır⁹⁴⁷.

Düzenleme metninin hukuken olması gerekenin altında bir kalitede hazırlanması ve hukuk terimlerinin kullanımında kusurlar barındırması da veto gerekçesi olarak sıkça kullanılmış ve kabul edilmiştir. Başkan’ın bu gerekçeye dayandırarak veto ettiği çok sayıda kanun teklifi bulunmaktadır. Duma tarafından 24 Kasım 1999’da Federasyon Konseyi tarafından 23 Aralık 1999’da kabul edilen Rusya Federasyonu Müze Fonu ve Rusya Federasyonu Müzeleri Hakkındaki Federal Kanun’da Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun, Başkan tarafından 3 Ocak 2000 tarihinde veto edilmiştir. Değişiklik kanununda Başkan’ın vetosuna gerekçe olarak “18 yaşını doldurmamış olan Federasyon vatandaşları ayda bir kez müzelere ücretsiz girebilir” hükmü gösterilerek; burada düzenlemeye konu olan

⁹⁴⁵ KUTAFİN,(2014), S.483-484.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.41.;

⁹⁴⁶ KUTAFİN, (2014), S.485.

⁹⁴⁷ KUTAFİN,(2014),S.486.; KRAŞENİNİKOV,(2009),S.41.

hususun başkaca federal kanunlar ile de düzenlendiği ve “mükerrer düzenleme” durumunun oluşmasını engellemek adına veto edildiği beyan etmiştir⁹⁴⁸.

Literatürde pek çok yazar -yukarıda ifade edilen ölçüt ile- metnin dili, hukuk terimlerinin olması gerektiği gibi kullanılmamış olması ve benzeri gerekçelere dayanan vetoyu politik gerekçelere dayanan veto olarak gördüklerini beyan etmektedirler. Bahse konu yazarlara göre, Başkan'ın kendi siyasi çizgisi ile uyumlu olmayan bir yasama tasarrufunda Başkan dilediği kadar lafzi kusur veya terminolojik kusur bulabilecektir. Dahası bu yazarların çekincelerine göre kusursuz olan bir kanun metni dahi bu gerekçeler ileri sürülerek Başkan tarafından veto edilebilir⁹⁴⁹.

YELTSİN'in 1996 yılında bir konuşmasında ifade ettiği üzere Rus Anayasası'na göre, başkanlık vetosu, hukukilik denetiminin bir enstrümanıdır⁹⁵⁰. Anayasa'nın kabulünün ardından ilk dönem Duma'nın kanunlaştırma çalışmalarından %15'i, Anayasa'ya esastan aykırılık, %13.6'sı öngörülen yasama usullerine uyulmaması sebebiyle şekil yönünden aykırılık, %5.3'ü milletlerarası hukuk normları ve/veya milletlerarası hukuktan kaynaklanan sorumluluklara aykırılık sebebiyle Başkan tarafından veto edilmiştir⁹⁵¹. Rus Anayasa Hukukçusu SELEZNEVA'ya göre bu dönem Duma tarafından çıkarılmaya çalışılan kanunların Başkan tarafından veto edilmesinin en önemli sebebi Duma'nın kanunlaştırma çalışmalarına ilişkin çok tecrübesiz olması ve profesyonelce hareket edememiş olmasıdır⁹⁵². Dahası yazar, bu dönem içerisinde veto edilen kimi kanunların Hükümet tarafından teklif edilmesini de dayanak göstererek yasama sürecinin içerisinde bulunan süjelerin hiçbirisinin

⁹⁴⁸ KUTAFİN,(2014),S.487-488.

⁹⁴⁹ KOTENKOV,A.A.,(1998). **Konstitusionno-Pravovie Osnovi:Praktika i Problemi Povişeniya Effektivnosti Vzaimodeystviya Prezidenta Rossiskoy Federatsii S Gocudarstvennoy Dumoy Sobraniya Rossiskoy Federatsii V Zakonotvorçeskoj Sfere.** Moskova,S.24.; PROTSYK,O.,WILSON,A.,(2003). “Centre Politics in Russia and Ukraine: Patronage, Power and Virtuality”. **Party Politics**, V.9, N. 6.,S.705.; OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.46-52.; KUTAFİN,Oleg,S.487-488.;

⁹⁵⁰ THAMES,C.F.,(2004). “Party and Personal Preference in Post Soviet Legislatures”. **Social Science Quarterly**, Vol. 85, N.2,S.3. ;KUTAFİN,(2014),S.465.

⁹⁵¹PROTSYK, O.,(2004). “Rulling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine”. **Europe Asia Studies**, V. 56, N. 5.S.638-639.; PARRISH, S.,(1998). “Presidential Decree Authority in Russia 1991-1995”. **Executive Decree Authority**. New York: Cambridge University Press,S.82.;KUTAFİN,(2014),S.466.;REMYNGTON,(1999), S.227.

⁹⁵² SELEZNEVA, G.S.,(1997). **Vsya Vlast-zakonu: Zakonodatelstvo i Traditsii Ukaznovo Prava v Rossii.** Moskva, S. S.139-140

yeterince olgunlaşmadığını vurgulamıştır⁹⁵³. Yazarın bu konudaki tespiti büyük oranda doğrudur, zira zaman içerisinde veto edilen kanun sayısı oldukça düşmüştür. Tabii burada parlamento ile Başkan'ın siyasi iradesinin büyük ölçüde aynı istikamette seyretmesinden dolayı bir eşgüdümden söz etmek de mümkündür.

4-)Duma'ya Kanun Tasarısı Sunma Yetkisi

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 104. Maddesi, Devlet Başkanı'na Duma'ya yasama teşebbüsünde bulunma yetkisi tanımıştır. Burada yasama teşebbüsü ile kast edilen Türk literatüründe kullandığımız anlamı ile kanun tasarısı sunma yetkisidir.

Anayasa'nın 104. Maddesine göre Başkan, yürütmenin fiil ve işlemlerinden doğan tecrübe ile yasamanın teşrii faaliyetini etkileyebilecek bir imkana sahiptir. Ancak hemen ifade etmek gerekir ki, Devlet Başkanı'nın kanun tasarısı sunma yetkisi parlamento açısından bağlayıcı olmadığı gibi, sunulan taslağın da parlamentonun iradesi dışında da kanunlaşma imkanı bulunmamaktadır. Bu yetki esasen diğer Hükümet sistemlerin de olduğu gibi doğrudan faaliyetleri ile yürütme kuvvetini teşkil eden unsura parlamentoya yol göstermesi amacıyla tanınmış bir yetkidir. Yürütmenin kendine has bürokratik yapı ve hafızasının kimi zaman parlamentonun -sürekli değişen- üyelerine nazaran daha güçlü bir teknik bilgiye sahip olduğu düşünülebilmektedir. Bundan dolayıdır ki, Devlet Başkanı'nın kanun tasarıları ile yasama gündemini kendi ihtiyaç ve iradesi çerçevesinde yönlendirme imkanı da bulunmaktadır⁹⁵⁴. Başkan tek başına kullanacağı bahse konu yetkiden dolayı kanun tasarılarına ilişkin tek başına sorumluluk altındadır⁹⁵⁵.

1993-1995 yılları arasında yürürlüğe giren kanunların %10'u Başkan'ın teklif ettiği kanun tasarılarıdır. 1996-2000 yılları arasında da bu oran çok değişmemiştir⁹⁵⁶.

⁹⁵³ HUSKEY,(1999),S. 179; CHANDLER, A.,(2001). "Presidential Veto Power in Post-Communist Russia, 1994-1998". **Canadian Journal of Political Science** V. 34, N. 3.,S.505.

⁹⁵⁴ DUBOV,İ.,(1993). "Zakonodatelnaya İnitsiativa: Problemi i Puti Soverşenstvovaniya". **Jurnal Gasudarstvo i Pravo**, No:10. Moskova: Nauka,S.28-29.; POLENİNA,S.,(1996). **Zakonothorçestvo v Rossiskoy Federatsii**. Moskva: İGP-RAN, S.115.; LYUBİMOV,A., (2005). "Nulevoe Çtenie! Zakonoprektorov Kak İstrument Soglasovaniya İnteresov". **Jurnal Predstavitel'naya Vlast XXI Vek**, No:1/61,S.3.; KUTAFİN,(2014),S.452.; PAJETNİH,(2014),S.107.

⁹⁵⁵ İVAN,(2007),S.55.; EBZEEV,(2011),S.315.

⁹⁵⁶ İVAN,(2007),S.54.

Devlet Başkanı'nın kanun tasarıları, herhangi bir kanuni düzenleme olmamasına karşın teamül olarak Duma'da öncelikli olarak ele alınmakta⁹⁵⁷, ivedilikle ve hızlıca görüşülüp bir sonuca bağlanmaktadır⁹⁵⁸. Zira kendi gündemini herhangi bir kısıtlamaya bağlı olmaksızın tayin edebilmesi yönünde açık hüküm bulunmasına karşın Duma'nın kanun tasarılarını öncelikli olarak ele almasına ilişkin uygulaması yürütmenin işlevini görebilmesini teminen parlamentonun destekleyici bir tavrı olarak değerlendirilmelidir. Halk tarafından doğrudan seçimle işbaşına gelen Devlet Başkanı'nın sunduğu tasarıların ele alınması konusunda ihmal gösteren bir Duma, muhakkak ki seçimlerde aynı seçmen kitlesinden oy isteyeceği için bu keyfiyetin hesabını vermek durumunda kalacaktır. Bundan dolayı yürütme kuvveti ile çatışma alanı yaratmamak ve yürütmenin fiillerinin sorumluluğunu dolaylı da olsa üstlenmek istemeyen Duma, tasarıları öncelikli olarak ele almak yönünde bir teamül oluşturmuştur⁹⁵⁹.

3 Nisan 1996 tarihinde yayınlanan 7 Kasım 2006 tarihinde değişikliğe uğrayan başkanlık kararnamesi Başkan'ın yasama sürecine katılmasına ilişkin usul esasları içermektedir. Buna göre kanun tasarısını Başkan doğrudan veya Başkanlık İdaresi Genel Sekreteri emri ile parlamentoya sunulabilmektedir. Anayasa, federe unsurların temsil organlarına kanun tasarısı sunma yetkisi vermiş ise de federe yürütme organlarına böyle bir yetki vermemiştir. Bundan dolayı kararnameye göre federe yürütme organları Başkan'dan belli bir konuda kanun tasarısı sunmasını talep edebilmektedir⁹⁶⁰.

Devlet Başkanı'nın sunduğu kanun tasarısı Duma'da diğer kanun tasarıları gibi ele alınır. Duma, tasarı üzerinde herhangi bir değişiklik yapmadan tasarıyı kabul veya reddedebileceği gibi Duma tasarı üzerinde istediği değişiklikleri yapmak yetkisine de sahiptir. Bu noktada Devlet Başkanı'nın Duma'yı etkileyecek herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır⁹⁶¹.

Devlet Başkanı'nın, kanun tasarısı sunma yetkisi, yasama kuvvetine ilişkin diğer yetkileri ile birlikte değerlendirilmelidir. Zira münhasıra kanun tasarısı sunma yetkisi ele

⁹⁵⁷ REMINGTON,(2002),S.5.

⁹⁵⁸ ŞUVALOVA,İ.İ.,(2004). **Pravitelstvo Rossiyskoy Federatsii V Zakonotvorçeskom Protsesse**. Moskva: İzdatelstvo Norma,S.101.

⁹⁵⁹ İVAN,(2007),S.55

⁹⁶⁰ KUTAFİN,(2014),S.452.

⁹⁶¹ REMINGTON,(2001), S..510.; KUTAFİN,(2014), S.452-453.

alındığında Duma'nın, Devlet Başkanı'ndan gelebilecek herhangi bir baskı olmadan tasarımı ele alarak nihai kararını verebildiği kanaati hasıl olabilmektedir⁹⁶². Bununla birlikte dolaylı olarak bakıldığında kanun tasarısı Duma tarafından reddedilir ve aynı konuda Duma tarafından Devlet Başkanı'nın iradesi muhalifinde yasal bir düzenleme yoluna gidilir ise Devlet Başkanı veto yetkisi ile Duma'nın iradesinin kanunlaşmasının önüne geçerek kendi iradesi doğrultusunda bir başkanlık kararnamesi çıkarabilecektir⁹⁶³. Böylelikle kanun tasarısı sunma yetkisi ile Devlet Başkanı'nın iradesi doğrultusunda, bir kanunun Duma'dan geçirilmesi sürecinin hızlanabileceği ifade edilebilecektir⁹⁶⁴

Burada ifade edilmesi gereken bir başka husus da şudur ki; Rusya'da Devlet Başkanı'nın doğrudan kanun tasarısı sunarak meclisi yönlendirmesi keyfiyeti Rusya örneğine özgü bir durum olarak algılanmamalıdır. Birçok başkanlık sisteminde Başkan'ın, de jure ve de facto olarak yasama organına kendi iradeleri doğrultusunda kanun çıkarttırabilme gücüne muktedir olduğu ifade edilmektedir. Başkan'ın, başkanlık Hükümet sisteminde yasama organındaki kendine yakın üyelere, yarı başkanlık Hükümet sisteminde ise Başbakan'a -kendisi ile uyumlu olması halinde- kanun tasarısı ve/veya teklifi sundurması söz konusu olabilmektedir⁹⁶⁵.

5-)Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Devlet Başkanı, yürütme görevini icra edebilmek amacıyla düzenleyici işlem olarak normatif karaktere sahip olan ve olmayan başkanlık kararnameleri ile normatif karaktere sahip olmayan başkanlık emirlerini çıkarma yetkisine sahiptir⁹⁶⁶. Fonksiyonel açıdan kararnameler Devlet Başkanı için çok önemli enstrümanlardır⁹⁶⁷.

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 90. Maddesi; Devlet Başkanı'nın hangi düzenleyici işlemleri yapmaya yetkili olduğunu ve bu yetkinin sınırlarını gösteren hükümler içermektedir. Bu kapsamda Maddenin 1. Fıkrası; Devlet Başkanı'na, kararname çıkarma ve

⁹⁶² REMINGTON,(2001), S.510.; KUTAFİN,(2014), S.452-453.

⁹⁶³ ŞEN,(2004),S..138.; KUTAFİN,(2014),S.452-453.

⁹⁶⁴ REMINGTON,(2001), S.510. KUTAFİN,(2014),S.452-453.

⁹⁶⁵ McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.; ŞEN,(2004),S.139.

⁹⁶⁶ÇİRKİN,(Konstitusiyone,2013),S.474.;BAGLAY,(2014),S.478.;ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147

⁹⁶⁷ KUTAFİN,(2015),S.383.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

emir yayımlama yetkisi vermektedir. Maddenin 2. Fıkrası; Devlet Başkanı'nın çıkardığı kararname ve yayımladığı emrin tüm Federasyon sathında uygulanmasının zorunlu olduğunu açık hükme bağlamıştır. Maddenin 3. ve son Fıkrası ise kararname ve emirlerin Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırı olamayacağını beyan ederek, Devlet Başkanı'nın düzenleyici işlemlerinin kanunlar hiyerarşisindeki yerini belirtmektedir.

5.1-) Başkanlık Kararnamesi Çıkarma Yetkisi

Rusya'da başkanlık kararnamelerine ilişkin uygulamanın tarihi kökenlerine bakıldığında, Latin Amerika'daki başkanlık Hükümet sistemlerindeki benzer şekilde, Rusya'nın demokratik anayasal düzene geçiş döneminde yasama ve yürütme arasında yaşanan şiddetli siyasi krizlerinin bir çözümü olarak ortaya çıktığı görülmektedir⁹⁶⁸. Bu süreçte kararnameler Başkan ile Hükümet ilişkilerini kurma bağlamında da çok kritik bir görev üstlenmiştir. Zira Devlet Başkanı ile Hükümet arasındaki ilişkileri düzenleyen normatif hükümlerin çoğu Başkan tarafından izhar edilen düzenleyici işlemler olmuştur⁹⁶⁹.

Başkanlık kararnameleri kural olarak normatif olan ve istisnai olarak normatif olmayanlar olarak ikiye ayrılmaktadır⁹⁷⁰. Başkanlık kararnameleri biçimiyle ifadesini bulan Devlet Başkanı tarafından izhar edilen kararnameler; genel, kişilik dışı düzenleyici işlemlerdir. Bunlar kanun hükmünde ve değerinde işlemler olarak Rus Hukuku'nda yer almaktadır. Normatif kararnameler kanunlar ile benzer özelliklere sahiptir⁹⁷¹. 30 Nisan 1996 tarihli kararında Anayasa Mahkemesi, başkanlık kararnamelerinin kanunlara eş değer yaptırım gücünde olduğuna hükmetmiştir⁹⁷². Başkanlık kararnamelerinin tüm ülke sathında uygulanması zorunludur⁹⁷³.

Esasen bu kararname biçimi kanun hükmünde kararname olarak ifadesini bulan düzenleyici işlemlere çok benzemektedir. Ancak esas farklılıkları kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin parlamentonun yetki devrine ve/veya onayına ihtiyaç

⁹⁶⁸ HUSKEY,(1999),S.177.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147.

⁹⁶⁹ MARIO,(2007),S.82.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.; 1995 yılında yayımlanan başkanlık kararnamelerinin %75'i normatif karakterlidir. LAPAEVA,V.V.,(1995). **İstoçniki Prava Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo BEK,S.28.;

⁹⁷⁰ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.216.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.

⁹⁷¹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.216.; POPOV,MİGRAÇEV,2015,S. 104.

⁹⁷² Anayasa Mahkemesi Bülteni,1996,No,3; RF Yasama Külliyatı 1996,No:19,S.2320.(

⁹⁷³ İVAN,(2007),S.39.; NESTEVANOVA,(2015),S.319.

duymasına rağmen başkanlık kararnamesi çıkarmak için Rusya Devlet Başkanı'nın parlamentonun herhangi bir işlemine ihtiyaç duymamasıdır⁹⁷⁴. Federasyon Anayasası, Devlet Başkanı'na düzenleyici işlemleri tek başına yapmak konusunda açıkça yetki vermiştir.

Parlamente sistemde ve yarı başkanlık sisteminde, yürütmeye düzenleyici işlem yapma yetkisi veren kanun hükmünde kararname rejiminde parlamentonun doğrudan veya dolaylı olarak düzenleyici işlemin izharına dahil olmasına rağmen literatürde kanun hükmünde kararnameler parlamentonun yasama fonksiyonunun devredilemezlik ilkesine aykırılık teşkil ettiği için eleştirilmektedir. Bu noktada Rusya uygulamasında parlamentonun hiçbir dahil olmadan, yani yetki devrine ihtiyaç duymadan doğrudan yürütme organı olarak Devlet Başkanı tarafından izhar edilen başkanlık kararnameleri, yasama fonksiyonunun hem devredilemezliği hem de asliliği bakımından tartışma konusu olabilmektedir. Ayrıca Rus literatüründe açıkça yürütmenin düzenleyici işlem yapma yetkisine ilk elden sahip olduğu ve bu minvalde olmak üzere başkanlık kararnamelerinin yasama karakterine büründüğü ifade edilmektedir⁹⁷⁵.

Başkanlık kararnameleri, kural olarak yasamanın diğer düzenleyici işlemleri ile aynı usule tabi olarak yayımlanır. Kararnameler imza tarihinden itibaren 10 gün içerisinde resmi gazete olan "Rusya Gazetesi'nde" yayımlanır. Yayım tarihinden itibaren 7 gün sonra yürürlüğe girmiş sayılır. Ancak kararnamelerin yürürlük tarihi ile ilgili olarak kararnamede hüküm koymak şartı ile farklı süreler de tayin edilebilir⁹⁷⁶.

Devlet sırları ve devlet güvenliğini ilgilendiren, gizlilik derecesi yayımlanmasına müsait olmayan konulardaki başkanlık kararnameleri kamuya açık olarak yayımlanmaz. Gizli başkanlık kararnameleri, kararnamede başkaca bir hüküm yok ise imza tarihinden itibaren yürürlüğe girer⁹⁷⁷. Hangi konuların devlet güvenliği ve dahi devlet sırrı olarak görülmesi gerektiğine dair kanuni düzenlemelere sahip olan Rusya bu hususa diğer ülkelere

⁹⁷⁴ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.474.; BAGLAY,(2014),s.478.

⁹⁷⁵ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.471.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.; İVAN,(2007),S.39.

⁹⁷⁶ KUTAFİN,(2015),S.385.; BAGLAY,(2014),s.478.

⁹⁷⁷ KUTAFİN,(2015),S.385.; POPOV,/MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

nazaran daha özenli yaklaşmaktadır⁹⁷⁸. Dolayısı ile Rus Hukuku'nda hangi konularda gizli başkanlık kararnamesi çıkarılacağına dair çok fazla bir müphem alana rastlamak da zordur.

Anayasa'nın 90. Maddesinin başkanlık kararnamesi ile ilgili ön gördüğü tek sınırlama kararnamelerin Anayasa'ya aykırı olmamasıdır. Anayasa'nın bu tavrı Başkan'a yasama faaliyetlerinin yerine geçecek düzenleyici işlemler yapması konusunda sınırsız bir yetki tanınmakta olduğu yönünde eleştirilmektedir⁹⁷⁹. Özellikle Duma'da kanunları Başkan'a kabul ettirebilecek güçlü bir çoğunluk oluşmaması durumunda Başkan düzenleyici işlemleri ile Duma'nın yapamadığı kanunları kendi iradesi ile gerçekleştirebilecektir. Yani pratikte yasama fonksiyonun yerine geçmiş olacaktır. Benzer şekilde Duma'da Başkan'a karşı güçlü bir muhalefetin olmaması, Başkan'ın elini rahatlatacaktır⁹⁸⁰.

Başkanlık kararnamelerinin konu bakımından sınırına ilişkin Anayasa'daki ilk hüküm; başkanlık kararnamelerinin Federal Anayasa'ya ve Federal Kanunlara aykırı olamayacağı hususudur. Diğer yandan Anayasa'da münhasıran kanun ile düzenlenmesi gereken konular yer almaktadır. Bu noktada her ne kadar beklenen kanunun ile düzenlenmesi öngörülen konuların başkanlık kararnamesi ile düzenlenemeyeceği hususu olsa dahi Federal Anayasa Mahkemesi verdiği bir karar ile başkanlık kararnamelerinin konu bakımından sınırını genişletmiştir. Anayasa Mahkemesi, Devlet Başkanı hakkındaki "Devlet Başkanı, devlet organları arasındaki düzen, işleyiş ve uyumun sağlanmasını teminen gerekli önlemleri alır" hükmünü ve Anayasa'nın 90. Maddesinde Devlet Başkanı'na kararname çıkarma yetkisi veren hükümlerde konu bakımından herhangi bir sınırlamaya yer verilmemesini gerekçe göstermek suretiyle, başkanlık kararnameleri bakımından herhangi bir konu sınırlamasına gidilemeyeceğine hükmetmiştir⁹⁸¹. Anayasa Mahkemesi bir başka kararında açıkça " bir konu hakkında federal bir kanuni düzenleme bulunmaz ise federal kanunlar ile Federal Anayasa ile çelişmeyecek biçimde kararname çıkarılabileceğini" ifade ederek kararnameler için Anayasa'nın öngörmediği bir konu sınırlamasına gidilemeyeceğini ifade

⁹⁷⁸ YETİŞKİN,(2018),S.49-54.

⁹⁷⁹ WILLERTON,J.P., SHULUS,A.A.,(1995). "Constructing a New Political Process: The Hegemonic Presidency and the Legislature". **The J. Marshall Law Review**, Vol.28:787, Issue-4,S.790.; MAZO,(2005),S.146-147.; McQUIRE,(2012),S.446.

⁹⁸⁰MOSER,(2001),S.86;McQUIRE,(2012),S.447;POPOV/MİGAÇEV/(2015),S. 104.

⁹⁸¹ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147;ŞEN,(2004),S.143.;POPOV,MİGRAÇEV, (2015),S. 104.

etmiştir⁹⁸². Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'nin 30 Nisan 1996 ve 27 Mayıs 1999 tarihli kararlarında desteklediği üzere Başkan'ın kararname çıkarma yetkisi belirli sınırlar içerisinde ve sınırsız olmayan bir yasama karakterine sahiptir⁹⁸³.

Anayasa'nın bahse konu yaklaşımını pekiştirici olarak Anayasa Mahkemesi 30 Nisan 1996 tarihli ve 11-P sayılı kararında "Başkan, kanun ile düzenlenmemiş bir alanda Anayasa ve federal kanunlara aykırı olmamak kaydı ile dilediği gibi kararname yayımlayabilir" hükmü ile konu hakkındaki görüşünü açıkça ortaya koymuştur⁹⁸⁴. Anayasa Mahkemesi'nin konu hakkında verdiği ikinci kararda da çok fazla değişiklik olmamıştır. Mahkeme 27 Ocak 1999 tarihli ve 2-P sayılı kararında "Rusya Federasyonu'nun da kuvvetler arasındaki yetki sorunlarına ilişkin düzenlemeler kanun dışında bir düzenleme ile yapılamaz. Bu kapsamdaki belirli bir konunun çözüme kavuşturulması ancak Anayasa veya federal kanun ile olabilir." hükmünü açıklamıştır⁹⁸⁵.

2000 yılında bir başkanlık kararnamesi ile Rusya Federasyonu yedi idari bölgeye bölünmüştür. Daha sonra bu konu ile ilgili bir kanun da çıkmamıştır. Dolayısı ile yasama olmaksızın yürütme eliyle devlet yapısal bir değişikliğe götürülebilmıştır⁹⁸⁶.

1999 yılında Başkan'ın federal yürütme düzeni üzerinde başkanlık kararnameleri ile düzenleme yapmasının hukuka aykırı olduğunu, bu alanda ancak federal anayasal kanunlar ve federal kanunlar ile düzenleme yapılmasının hukuka uygun olduğunu düşünen birtakım Duma milletvekilleri Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Fakat 27 Ocak 1999 tarihinde Anayasa Mahkemesi beklenilenin aksine Başkan'ın federal yürütme üzerinde başkanlık kararnamesi ile değişiklik yapabilmesinin mümkün olduğu yönündeki 2-P sayılı kararını almıştır⁹⁸⁷. Federal Anayasa Mahkemesi bu kararıyla; federal yürütme sistemini ve federal yürütme organlarının Federasyon içerisindeki sorumluluğunu açıklamış ve tarif

⁹⁸²KUTAFİN,(2015),S.384.;McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.;
POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

⁹⁸³ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146.; İVAN,(2007),S.39.; ŞAHRAY,(2013),S.121.;
NESTEYANOVA,(2015),S.319.

⁹⁸⁴ Anayasa Mahkemesi Bülteni,1996,No,3; RF Yasama Külliyatı 1996,No:19,S.2370.

⁹⁸⁵10 Nisan 1999 tarihli ve 25 sayılı Rusya Resmi Gazetesi; RF Yasama Külliyatı
1999,No:6,S.866. NESMEYANOVA,Svetlana E.,2015,S.316.

⁹⁸⁶ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.218.

⁹⁸⁷ RF Yasama Külliyatı 1999, No:6 ,S.866.; NESMEYANOVA,(2015),S.316.; ŞAHRAY,
(2013),S.119;

etmiş; federal yürütme organları tahdidi olarak Anayasa'da yer almamakta olduğunu belirterek federal yürütme organlarına ilişkin bahse konu hususların federal kanunlar ve/veya başkanlık kararnameleri ile düzenlenebileceklerini belirtmiştir. Mahkemeye göre daha önce yayımlanan federal kanunlara aykırı olmamak üzere başkanlık kararnameleri ile düzenleme yapılmasında bir beis yoktur⁹⁸⁸. Mahkeme'nin bu kararına istinaden, federal kanunlarda boşluk kalan çok sayıda alan başkanlık kararnameleri ile doldurulmuştur⁹⁸⁹.

Başkanlık kararnamelerinin Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırı olamaması hükmüne, mefhumun muhalifinden yaklaşılacak olursa; başkanlık kararnamesi ile düzenlenen bir konuda parlamento tarafından kanuni bir düzenleme yapılır ise kanuni düzenleme tarihinden itibaren kararnamenin yürürlüğünün ortadan kalkacağı neticesine ulaşılacaktır⁹⁹⁰. Diğer yandan kararnameler, kanunlar gibi Federal Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabidir. Bu kapsamda Mahkeme tarafından iptal edilen kanunlar yürürlükten kalkmaktadır⁹⁹¹. Bu sebeplerden ötürü literatürde Rusya'da başkanlık kararnamelerinin kanun altı bir statüsü olduğu ifade edilmekle birlikte bu yorum Anayasa'nın lafzından doğrudan değil mana ölçütünde elde edilmektedir. 1993 Anayasası'nın 90. Maddesinin 3. Fıkrası gereğince Başkan'ın kararnamelerinin Anayasa'ya ve federal kanunlara aykırılık teşkil etmemesi gerektiği yönündeki hüküm, Rus literatüründeki kimi yazarlar tarafından kararnamelerin kanun altı düzenleyici işlemler olduğu yönünde yorumlanmıştır⁹⁹².

Başkanlık kararnamelerinin, kanuni düzenleme bulunmayan alanlarda çıkarılması ve uygulanması bakımından başkanlık kararnameleri ile federal kanunlar arasında bir fark yoktur. Ancak Federal Anayasa'nın başkanlık kararnameleri ile ilgili 90. Maddesinin 2. Fıkrasında, başkanlık kararnamelerinin Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırı olamayacağı hükmü dikkate alındığında başkanlık kararnameleri ile federal kanunların normlar hiyerarşisi bakımından aynı basamakta olmadığı federal kanunların altında yer aldığı görülmektedir⁹⁹³.

⁹⁸⁸ NARIŞKİN,HABRİEVA,(2006),S.68

⁹⁸⁹ İVAN,(2007),S.40.

⁹⁹⁰ ÇİRKİN,(Konstitusiyone,2013),S.475.; ŞAHRAY,(2013),S.119.

⁹⁹¹ KUTAFİN,(2015),S.385.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

⁹⁹² ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146.

⁹⁹³ ÇİRKİN,(Konstitusiyone,2013),S.475.;KUTAFİN,(2015),S.384.;BAGLAY,(2014), S.478.

Rusya uygulamasına bakıldığı takdirde başkanlık kararnamelerinin ağırlıklı olarak sosyal, ekonomik ve siyasi alanlarda çıkarıldığı görülmektedir. Devlet Başkanları, genellikle uzun vadeli bir düzenleme talep ediyorlar ise parlamentoda kanuni düzenleme yapılması için çaba sarf etmektedirler. Zira kanunlar, başkanlık kararnamelerine nispetle daha meşakkatli şekilde yürürlükten kaldırılır iken, bir başkanlık kararnamesi diğer bir başkanlık kararnamesi ile ilga edilebilmektedir. Bu sebeple bir Devlet Başkanı kendisinden sonra da yürürlüğünü koruması gerektiğine inandığı bir düzenlemenin kanun yolu ile yapılmasını arzu etmektedir. Devlet Başkanı, parlamentoyu ikna edemediği durumlarda gerekli gördüğü düzenlemeyi kararname yolu ile yapmak eğilimindedir. Dahası Devlet Başkanları'nın bu tavrının arkasında, Rus toplumunda kanunların, kararnamelere göre daha güvenilir olduğuna dair inancın yatıyor olması da imkan dahilindedir⁹⁹⁴.

Devlet Başkanı'nın önemli konularda parlamento ile uyum sağlama arayışının en mühim sebebi hiç şüphesiz ki kanuni düzenleme yapma yetkisinin parlamentoda olmasıdır. Dolayısı ile Devlet Başkanı'nın kararname ile düzenlediği bir konuda parlamento farklı bir kanaate sahip ise aynı konuda çıkaracağı kanun ile Devlet Başkanı'nın elini kolunu bağlayabilecektir. Bu sebep ile Devlet Başkanı öncelikle parlamentoyu ikna etmeyi başarabilir ise istediği düzenlemeyi kanun gibi daha güçlü bir araç ile izhar ettirmiş olacaktır. Diğer yandan Devlet Başkanı ile parlamento arasında bir ihtilaf çıkması durumunda, parlamento da en az Devlet Başkanı kadar zor duruma düşecektir. Devlet Başkanı, veto yetkisine istinaden parlamentonun istediği kanunun çıkmasını engellemeye çalışarak kendisi kararname çıkarmaya çaba sarf edecektir. Üstelik parlamentonun alt kanadı olan Duma'da oldukça farklı siyasi tercihlerin temsil imkanı bulmasından dolayı Duma'nın Devlet Başkanı'nın iradesi muhalifinde birlik olma ihtimali bulunmayabilir. Böylesi bir durum hiç şüphe yok ki, Devlet Başkanı'nın lehine bir siyasi ortam oluşturacaktır. Görüldüğü üzere Devlet Başkanı ve parlamentonun uzlaşma sağlamaması durumunda iki tarafından da kendi yetkileri kapsamında birbirleri ile mücadele etmeleri kaçınılmaz olup böylesi bir durumda hangi tarafın iradesinin egemen olacağının önceden kestirilmesi güçtür. Kaldı ki, siyasi hesap verebilirlik açısından halka karşı sorumlu olan yürütme ve yasamadan hangisinin halk tarafından sorumlu tutulacağı da önemli bir siyasi yükür⁹⁹⁵.

⁹⁹⁴ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147 ;ŞEN,s.145.; McQUIRE, (2012),S.444; MAZO, (2005),S.146-147.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

⁹⁹⁵ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147 ; ŞEN,(2004),S.146.

Kararname izhar etme yetkisi veto yetkisi ile tahkim edilen Başkan bu alanda oldukça güçlü kılınmıştır. Yürütmenin düzenleyici işlemleri ile yasamanın kanunlarının karşı karşıya geldiği durumda Başkan kendi düzenleyici işlemlerini yasamaya kabul ettirme konusunda yasamaya göre daha güçlü bir pozisyonundadır⁹⁹⁶. Dahası Anayasa, başkanlık kararnameleri ile ilgili parlamentoya herhangi bir denetim yetkisi de vermemektedir⁹⁹⁷.

Devlet Başkanları'nın başkanlık kararnamelerini, özellikle iktisadi alanda etkin kullandıkları görülmektedir. Özelleştirme, özel sektöre teşvik ve yardım, sosyal yardımlar, toprak reformu gibi konularda kanunlardan çok kararname tercih edilmektedir. Seçim dönemlerinde belirli sosyal grupları ilgilendiren düzenlemelere gidilmesi de bu kapsamda ele alınabilecektir⁹⁹⁸.

Rusya Federasyonu'nda başkanlık kararnameleri; ülkenin, komünist demokrasiden liberal temsili demokrasiye ve liberal anayasal düzene geçişinde çok önemli bir işlev görmüştür. 1993-2007 yılları arasında yaklaşık 2000 kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanunların 1/3'ü eski sisteme ilişkin reform kanunlarıdır. 1993-2006 yılları arasında 10.000'e yakın kararname yürürlüğe girmiştir⁹⁹⁹. 1994-1999 yılları arasındaki dönem itibarıyla, ülkenin anayasal düzeninin henüz tam olarak işlerlik kazanamaması ile istikrarlı bir hukuk sisteminin işliyor olmamasından dolayı yasama ve yürütme arasındaki mücadeleden kaynaklanan siyasi krizler başkanlık kararnameleri ile aşılmaya çalışılmıştır. 1993-2007 yılları arasında 2000'e yakın kanun yürürlüğe girerken 10.000'e yakın başkanlık kararnamesinin yürürlüğe girmesi kararnamelerin kanunlara nazaran daha etkili ve yaygın olduklarını göstermektedir. Bununla birlikte 1999'dan sonra ise ülkeyi ilgilendiren önemli konularda başkanlık kararnameleri yerine kanuni düzenlemelerin ağırlık kazandığı görülmektedir¹⁰⁰⁰.

Başkanlık kararnameleri ile ilgili olarak her ne kadar genel, kişilik dışı düzenlemeler içeren işlemlerdir tanımı yapılırsa da uygulamada Devlet Başkanı'nın atama ve azil gibi

⁹⁹⁶ MOSER,(2001),S.86.; McQUIRE,(2012),S.446; MAZO,(2005),S.146-147.

⁹⁹⁷ AVAKYAN,(Problemler,1998),S.31.; İVAN,(2007),S.50.

⁹⁹⁸ REMINGTON,(2002),S.13.;McQUIRE,(2012),S.444;MAZO,(2005),S.146-147.;POPOV, MİGRAÇEV,(2015),S. 104.

⁹⁹⁹ İVAN,(2007),S.40-42.

¹⁰⁰⁰ REMINGTON,(2002)S.14.;ÇİRKİN,(Konstitusyon,2013),S.475.;İVAN,(2007),S.40-42.

işlemleri de başkanlık kararnamelemleri ile yaptığı görölmektedir¹⁰⁰¹. Bu tür kararnamelerin normatif yönü bulunmamaktadır¹⁰⁰². 13 Mayıs 2000 tarihli 849 sayılı Federal Okrugların Oluşturulması Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi normatif iken 21 Nisan 2009 tarihli 429-433 sayılı Rayon Mahkemelerine Hakim Atanması Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi ise normatif olamayan kararnameler açısından örnek olarak ifade edilebilir¹⁰⁰³.

5.2-)Başkanlık Emri Çıkarma Yetkisi

Devlet Başkanı, kanunların uygulanmasını temin etmek ve kanunları açıklamak üzere başkanlık emirleri çıkarmak yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 90. Maddesine göre bahse konu emirlerin kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir.

Ayrıca kural olarak başkanlık emirleri, normatif karaktere sahip değildir¹⁰⁰⁴. Bununla birlikte Başkanlık İdaresi ile ilgili düzenleme yapan idari emirlerin normatif karaktere sahip oldukları da görölebilmektedir¹⁰⁰⁵.

Bazı Rus Anayasa Hukukçuları'na göre başkanlık kararnameleri ile emirleri arasındaki temel fark kararnamelerin normatif karakterde olması, emirlerin normatif karakterde olmamasıdır. Ancak uygulamada çok sayıda emrin normatif karakterde olduğu da görölmektedir¹⁰⁰⁶. Diğer bazı yazarlara göre ise en temel fark emirlerin kişisel nitelikli olması iken kararnamelerin genel kişilik dışı olmasıdır. Ancak uygulamada bunun aksi de sık sık görölmektedir¹⁰⁰⁷.

6-) Parlamentoda Konuşma Yapma ve Mesaj Yayımlama Yetkisi

Anayasa'nın 84. Maddesine göre Devlet Başkanı, iç ve dış politikayı ilgilendiren konuların ana hatlarını açıklamak üzere Federal Meclis'te yıllık mesaj yayımlama yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 100. Maddesine göre Devlet Başkanı'nın yıllık mesajını dinlemek

¹⁰⁰¹ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146-147.; HUSKEY,(1999),S.178.

¹⁰⁰² BAGLAY,(2014),S.478.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.

¹⁰⁰³ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.216,S.217.

¹⁰⁰⁴ ÇİRKİN,(Konstitutsionne,2013),S.474.; BAGLAY,(2014),S.478.

¹⁰⁰⁵ KUTAFİN,(2015),S.383.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.

¹⁰⁰⁶ OKUNKOV,(1996),S.48.; İVAN,(2007),S.50.

¹⁰⁰⁷ İVAN,(2007),S.50.

amacıyla parlamentonun her iki kanadı ortak bir oturum düzenlemek zorundadır. Devlet Başkanı, mesajı parlamentoda bizzat kendisi okumaktadır.

Anayasa kuvvetler ayrılığı prensibini kabul ederken aynı zamanda kuvvetlerin birbirleri ile etkileşim halinde bulunması gerektiğini de ifade etmiştir. Zira kuvvetler her ne kadar ayrı da olsa tek bir devlet kudretinin temsilcileridirler. Bu sebeple devlet kudretinin etkileşim gerektirdiği durumlarda işbirliği ve iletişim kurabilme sorumlulukları vardır. Başkan'ın Federal Meclis'in açılışında yıllık konuşma yapması Anayasa'nın bahsettiği etkileşim ve ilişki kurma biçimine bir örnek teşkil etmektedir. Dahası Başkan yıllık konuşması vesilesi ile parlamento üzerinde etki yaratmak ve yapacaklarına ilişkin meclis içerisinden destek bulmak imkanına kavuşmaktadır¹⁰⁰⁸.

Rusya'da Başkan, devletin iç ve dış siyasi durumuna ve ülkenin genel gidişatına ilişkin olarak Federal Meclis'in her iki kanadının da hazır bulunduğu bir oturumda konuşma yapmaktadır. Anayasa'nın 84. Maddesinde düzenlenen bu yetki Başkan'ın parlamentoya ve parlamentonun yasama faaliyetine nüfuz etme araçlarından birisi olarak algılanmaktadır. Zira Başkan dönem içerisinde parlamentoya taşıyacağı kanun taslaklarına ilişkin konuşması vesilesi ile bir altyapı hazırlamaktadır. İleriki günlerde gündeme getirmeyi düşündüğü tartışmalı tasarılar için gündemi hazırlayabilmektedir¹⁰⁰⁹.

Başkan'ın yıllık konuşmaları hukuki bir yaptırım olmayan başkanlık işlemleri olarak görülmektedir. Bunlar Başkan'ın bir nevi yıllık planlarıdır. Başkan bu planları kararnameleri ile hayata geçirmektedir. Kararnamelerin yayımlanması ile birlikte yıllık konuşmanın içeriği hukuki yaptırıma kavuşmaktadır¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁸ LAPATUHİNA,(2013),S.44.

¹⁰⁰⁹ İVAN,(2007),S.65.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143-144.

¹⁰¹⁰İVAN,(2007),S.65.; ABD ve Fransa'da devlet başkanları benzer şekilde parlamentoda konuşma yapmaktadırlar. ABD'de başkan genel olara federeatif yapıyı ilgilendiren konular, iktisadi konular ve bütçe hakkında Kongre'de konuşma yapmaktadır ve bu konuşmalar Kongre tarafından ciddiye alınmaktadır. Ancak bunların hukuki anlamda bir yaptırımı yoktur. Fakat Başkan'ın Kongre'de konuşma yapma amacı hiç şüphe yok ki ileriki süreçte Kongre'nin alacağı kararlara kendi ekseninde etki yapmaktır. Bkz.: MİŞİN,A.A.,VLACİHİN,V.A.,(1985). **Konstitutsiya SŞA, Mejdunarodnie Otnoşeniya.** Moskva,S.58.

Devlet Başkanı tarafından yayımlanan mesajın, normatif bir yönü bulunmamakta olup parlamento üzerinde herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır¹⁰¹¹. Ancak Rusya’da Devlet Başkanı’nın parlamento yaptığı konuşma ve mesajı oldukça mühimsenmektedir. Zira Devlet Başkanı konuşması ve mesajı ile parlamentoya ve parlamento nezdinde kamuoyuna beklentilerini, yasama organı ile kurmak istediği ilişkinin biçimini deklare etmektedir. Sistemin kendi içerisinde yasama ve yürütme organlarının uyumlu olmaları oldukça önem arz ettiği için açılış konuşmaları Devlet Başkanı’nın beklentileri açısından önemli siyasi mesajlar içermektedir¹⁰¹². Yine de esasen Başkan’ın konuşmasının ne derece etki yarattığı parlamentonun oluşumuna bağlı olarak değişmektedir. Eğer Başkan’ın mensup olduğu siyasi parti parlamentoda azınlıkta ise konuşmanın çok fazla bir siyasi etkisi bulunmamaktadır¹⁰¹³.

Başkan’ın yıllık konuşmasının ardından Hükümet, Başkan’ın gösterdiği hedef doğrultusunda doğrudan çalışmalarına başlayabilmekte, konuşmayı bir direktif olarak algılamaktadır¹⁰¹⁴. Hükümet’in 25 Nisan 1995 tarihli 639 sayılı tüzüğünün başlığı durumu çok iyi özetlemektedir: Rusya Federasyonu Devlet Başkanı’nın 1995 yılı Federal Meclis Yıllık Konuşmasının Realize Edilmesi Kapsamında Hükümetin Kapsamlı İcraat Planı Hakkındaki Tüzük¹⁰¹⁵. Aynı başlığın 1997 yılına dair olan tüzüğü de Hükümet tarafından çıkarılmıştır¹⁰¹⁶.

Eski bir Başkanlık İdaresi üyesi olan ve Mayıs 2018 itibarıyla Başbakan Yardımcısı olan İgor ŞUVALOV’un ifadesi ile Başkan’ın Federal Meclis’te konuşma yapması ihtiyari bir durum değil bir zorunluluktur. Bu mesuliyet Başkan’a, Anayasa tarafından yüklenmiştir. Federal Hükümet ve federe yürütme organları da Başkan’ın konuşması üzerine kendi üzerlerine düşeni yapmak için herhangi bir talimata ihtiyaç duymadan hareket etmelidirler¹⁰¹⁷.

¹⁰¹¹ BAGLAY,(2014),S.469.

¹⁰¹² LAPATUHİNA,(2013),S.44.

¹⁰¹³ İVAN,(2007),S.66.

¹⁰¹⁴ İVAN,(2007),S.65.

¹⁰¹⁵ Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,1995,No.28 S.2675.

¹⁰¹⁶ Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,1997,No:18,s.2149.

¹⁰¹⁷ ŞUVALOV,(2004),S.91.

Yıllık mesajlar zaman zaman seçim propagandası olarak da kullanılmıştır. YELTSİN'in "Sorumlusu olduğumuz Rusya" başlıklı mesajının bu kapsamda seçim programı özelliği taşıdığı ifade edilmektedir¹⁰¹⁸.

Yıllık konuşma zaman zaman da parlamentodan talep edilen desteğin bir ifadesi olabilmektedir. Rusya Federasyonu'nun iç siyasi ve kamusal düzeninin oldukça karmaşık olduğu 1996 yılında; Devlet Başkanı, parlamentonun üst kanadı olan Federasyon Konseyi'nin açılış konuşmasında milli güvenlik temalı bir konuşma yaparak parlamentodan asayiş ve güvenlik konularında kendisine destek olmasını talep etmiştir¹⁰¹⁹.

7-) Federal Meclis Oturumlarına Katılma Yetkisi

Devlet Başkanı, devletin başı olma sıfatına ve devlet organları arasında insicamı sağlama mükellefiyetine istinaden yasama organının oturumlarına katılma yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı, şahsi olarak oturumlara katılmak yerine, uygulamada bir temsilci görevlendirmektedir. Devlet Başkanı'nın Tam Yetkili Temsilcisi, Devlet Başkanı nam ve hesabına yasama oturumlarına katılarak gözlemde bulunmaktadır. Bu noktada genel görevlendirme ile işbaşına gelen temsilci, özel bir görevlendirme olmaksızın lüzumlu gördüğü durumlarda parlamentonun oturumlarına katılmaktadır. Temsilci, sadece kanun yapımı ile ilgili oturumlara değil tüm oturumlara katılmaya yetkilidir¹⁰²⁰.

Temsilcinin parlamento oturumlarındaki temel görevi gözlem olsa da kanun teklifleri hakkında söz alarak yorum da yapabilmektedir.

8-) Bütçe Meclisi'ne Aday Gösterme Yetkisi

Federal Meclis'in alt kanadı olan Duma'ya bağlı olarak faaliyet yürüten Bütçe Meclisi'nin üyelerin yarısı Duma tarafından atanır iken diğer yarısı Başkan tarafından

¹⁰¹⁸SHUKUROV,T.,(2003). **Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi.** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,S.94.

¹⁰¹⁹ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013),S.470.; LAPATUHİNA,(2013).S.44-53.

¹⁰²⁰ KUTAFİN,(2015),S.370.; BAGLAY,(2014),s.470.

gösterilen adaylar arasından Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır¹⁰²¹. Burada Başkan'ın sadece aday gösterme yetkisi bulunmaktadır¹⁰²².

Rusya Federasyonu Bütçe Meclisi Hakkındaki Federal Kanununun 5. maddesine göre Başkan, Bütçe Meclisi Başkan adayını atanmak üzere Duma'ya sunmak yetkisine sahiptir. Duma'da yapılacak oylama gizli açık sayım usulü ile yapılırken karar yeter sayısı Duma üye tam sayısının 1/5'idir. Başkan, en geç Bütçe Meclis Başkanı'nın görevinin bitmesine 3 aylık bir süre kalana kadar adayını Duma'ya sunmalıdır¹⁰²³.

Bütçe Meclisi Başkanı, Başkan tarafından gösterilen adaylar arasından Duma tarafından atanır. Duma tarafından Başkan'ın gösterdiği Bütçe Meclis Başkan adayı reddedilir ise Başkan ret tarihinden itibaren 2 hafta içerisinde yeni bir aday göstermek zorundadır. Bütçe Meclis Başkan Yardımcısı, Başkan'ın teklifi ile Federasyon Konseyi tarafından seçilmektedir¹⁰²⁴.

Bütçe Meclis Başkanı'nın görevden alınması usulü de atanma usulüne paraleldir. Rusya Federasyonu Bütçe Meclisi Hakkındaki Federal Kanununun 29. maddesine göre Başkan, Bütçe Meclis Başkanı'nın görevden azlini Duma'dan talep eder ve Duma bu konuda iki hafta içinde karar verir. Duma'nın azil kararını takip eden iki hafta içerisinde Başkan yeni bir adayı sunmak zorundadır¹⁰²⁵.

C-) Yürütmeye İlişkin Görev ve Yetkileri

Başkan'ın yürütmeye ilişkin yetkileri üç grupta ifade edilebilir. Birincisi, yürütme kuvvetinde yer alan federal organların teşekkülünü sağlamak; ikincisi, yürütmenin faaliyetlerinin temel yönelimini belirlemek; üçüncüsü ise yürütme faaliyetlerinin kanuna ve hukuka uygun olmasını temin etmektir¹⁰²⁶. Başkan'ın yürütmeye ilişkin yetkileri, federal kanun ve kanun altı işlemler ile düzenlenmiştir.

¹⁰²¹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.191.; İVAN,(2007),S.96-98.; KUTAFİN,(2014),S.430.

¹⁰²² ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.110.; KUTAFİN,(2014),S.430.

¹⁰²³ KUTAFİN,(2014),S.430.

¹⁰²⁴ KUTAFİN,(2014),S.430.

¹⁰²⁵ KUTAFİN,(2014),S.430-431.

¹⁰²⁶ POPOVA,(2013),S.64

Federal organların teşekkülüne ilişkin olarak yetkileri; Duma'nın onayı ile Başbakan'ı atamak, Başbakan'ın teklifi ile Başbakan Yardımcısı'nı atamak ve azletmek, Başbakanın teklifi ile Bakanları atamak, Başbakan'ın istifasını kabul etmek, Hükümet toplantılarına başkanlık etmek ve sair olarak ifade edilebilecektir¹⁰²⁷.

Yürütmenin faaliyetlerinin temel yönelimini belirlemeye ilişkin olarak; Federal Meclis'in açılışında yıllık konuşmasını yayımlamak suretiyle Hükümet'in hedeflerini, ana hatları ile belirtmek, devletin iç ve dış politikasının ana hatlarını belirlemek, Federasyon adına diplomatik temsilci atamak ve diğer ülkelerin diplomatik temsilcilerini kabul etmek ve silahlı kuvvetlerin başkomutanı olmak ve sair hususlar ifade edilebilecektir¹⁰²⁸.

Yürütme faaliyetlerinin kanunlara ve hukuka uygunluğunu temin etmeye ilişkin olarak; Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırılık teşkil etmesi durumunda federal ve federe Hükümet'in düzenleyici işlemlerini iptal edebilir veya bunların yürürlüğünü durdurabilir, Yüksek Mahkeme yargıçlarının atanması için Federasyon Konseyi'ne teklif sunar, federal mahkeme yargıçlarını atar, idarenin eylem ve işlemlerini doğrudan veya dolaylı olarak denetleyebilir¹⁰²⁹.

1-) Atama ve Azletme Yetkileri

1.1-) Başbakanı ve Kabinayı Atama Yetkisi

Anayasa'nın 83. Maddesine göre Devlet Başkanı, Başbakan'ı atamaya yetkilidir. Ancak Devlet Başkanı'nın; Başbakan'ı atama hususunda Duma'nın da onayını alması gerekmektedir. Başbakan'ın atanması sürecinde her ne kadar Duma'nın, Başkan'ın önerdiği adayı onaylaması ihtiyari olsa dahi Başkan ile uzlaşmayan Duma'nın fesih tehdidi altında olması Başbakan'ın atanması konusunda Başkan'ın etkisini arttırmaktadır¹⁰³⁰.

Daha önce ifade edildiği üzere Devlet Başkanı'nın seçilmesini veya Başbakan'ın istifasını müteakip iki hafta içerisinde Duma'nın adayını reddettiği günden itibaren bir hafta

¹⁰²⁷ POPOVA,Natalya,2013,S.64; ŞAHRAY,Sergey,2013,S.29.

¹⁰²⁸ POPOVA,(2013),S.65; ŞAHRAY,(2013),S.29.

¹⁰²⁹ POPOVA,(2013),S.65.

¹⁰³⁰ İVAN,(2007),S.96.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.151.

içerisinde Başbakan'ın atamasının yapılması gerekmektedir¹⁰³¹. Devlet Başkanı'nın Duma'ya sunduğu üç Başbakan adayına da Duma tarafından onay verilmez ise Devlet Başkanı yeni bir aday gösterebileceği gibi Duma'yı da feshetme yetkisine sahiptir¹⁰³².

Anayasa'nın 73. 103 ve 111. Maddeleri uyarınca Devlet Başkanı Duma'nın onayı ile Başbakan'ı atar. Başkanlık seçimin yapılmasının ardından yeni seçilen Başkan göreve başladıktan en geç iki hafta sonra veya Başbakanlık koltuğunun boşalmasını müteakiben en geç iki hafta içinde Başbakan adayını Duma'ya sunmak zorundadır. Duma Meclis İç Tüzüğü'nün 17. maddesine göre Başkan'ın teklifinin Duma'ya ulaşmasının ardından bir haftalık süre içerisinde Duma'da konu hakkında oylama yapılmalıdır. Başkan bizatihi veya Duma'daki yetkili temsilcisi vasıtasıyla Başbakan adayını Duma'da tanıtmalıdır¹⁰³³.

Devlet Başkanı parlamentoyu feshettikten sonra yeni parlamento göreve başlayana ve Başbakan adayını yeni parlamento sunana kadar, yürütmenin sürekliliği prensibi uyarınca Başbakansız kalınamayacağından ötürü “Geçici Başbakan” atayabilmektedir. Her ne kadar “geçici Başbakanlık”, Anayasa'da düzenlenen bir husus olmasa dahi Devlet Başkanı'nın meşru ve hukuki olarak kullanabileceği yetkileri arasında yer aldığı kabul edilmektedir¹⁰³⁴. Geçici Başbakan'ın, Başbakan'a ait hangi yetkileri kullanacağına dair Rus literatüründe geniş kapsamlı bir uzlaşma bulunmamakla birlikte “geçici” olma vasfından dolayı geçici Başbakan'ın, Hükümet'in icraatlarına ilişkin önemli sayılabilecek yetkileri kullanamayacağı, bu kapsamda “işgüder” Hükümet olarak faaliyet göstermesi gerektiği ifade edilebilecektir. Geçici Başbakan'ın, yeni Başbakan göreve gelene kadar, idarenin kesintisiz olarak faaliyetlerine devam etmesini temin etmekten başkaca bir fonksiyonu olmadığı düşünülebilir.

Diğer yandan Devlet Başkanı'nın, feshin ardından yenilenen Duma seçiminden sonra dahi Duma'ya gösterdiği adayı kabul ettirememesinin söz konusu olduğunu daha önce ifade etmiştik. Böylesi bir kriz durumunda, idarenin sürekliliği ilkesince devletin hükümsüz

¹⁰³¹ BAGLAY,(2014),S.622.; ASKER,(2015),S.208.; İVAN,(2007),S.96-98.

¹⁰³² BAGLAY,(2014),S.623. ;ASKER,(2015),S.208.; İVAN,(2007),S.96-98.

¹⁰³³ KUTAFİN,(2014),S.427.

¹⁰³⁴ İVAN,(2007),S.96-98.

kalmaması için; Devlet Başkanı'nın Duma'nın onayı olmadan doğrudan bir Başbakan atayabileceği yönünde literatürde genel bir kanaat hakimdir¹⁰³⁵.

Başbakan'ı atama konusunda Devlet Başkanı, Duma'nın desteğine ihtiyaç duyuyor gibi gözükse dahi gerçekte fesih tehdidi altındaki Duma'nın önünde Devlet Başkanı'nın gösterdiği Başbakan adaylarından birisini seçme konusunda çok da fazla seçenek olduğu söylenemeyecektir. Zira Devlet Başkanı'nın gösterdiği adaylardan hiçbirisine onay verme konusunda rıza göstermemesi durumunda feshedilerek seçime gitme konusunda tehlike içerisinde olan yalnızca Duma'dır. Bu durumda Devlet Başkanı'na yönelen herhangi bir tehdit bulunmamaktadır. Bu durumda Duma'nın Devlet Başkanı'na baskı yapmaya yarayacak herhangi bir anayasal yetkisi bulunmamaktadır. Oysa Duma'nın da, Devlet Başkanı'nın fesih yetkisine mukabil bir yetkisi olmuş olsa idi, Devlet Başkanı da Duma ile uzlaşmanın yollarını arayabilirdi¹⁰³⁶.

Tüm bu hususlar kapsamında ifade edilebilir ki; Devlet Başkanı'nın Başbakan'ı atama konusunda Anayasa'nın lafzına göre Duma'nın onayına ihtiyaç duyuyor gibi gözükse dahi Duma'nın onayı işlevsel bir husustan ziyade sembolik bir ayrıntıdır.

Anayasa'nın 83. Maddesine göre Başbakan'ın önerdiği isimler üzerinden Başbakan Yardımcısı'nı ve Bakanları atama yetkisi Devlet Başkanı'na verilmiştir. Başbakan, Devlet Başkanı'nın göreve gelişini müteakip 7 gün içerisinde Bakanlar Kurulu'na ilişkin her Bakanlık için uygun gördüğü adayı açıkça belirtmek kaydı ile bir tasarı sunmak zorundadır¹⁰³⁷. Ancak Devlet Başkanı, Başbakan'ın sunduğu kabine tasarına uymak zorunda değildir. Tavsiye niteliğinde olan bahse konu tasarıya bağlı olmaksızın Bakan ataması yapmak konusunda Devlet Başkanı serbesttir¹⁰³⁸.

Görüldüğü üzere, Anayasa'nın lafzında Devlet Başkanı'nın kabinenin atanması konusunda Başbakan ile birlikte yetkilerini kullanacağı ifade edilse dahi Başbakan'ın bu hususta Devlet Başkanı'na baskı oluşturabilecek herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

¹⁰³⁵ BAGLAY,(2014),S.623.; İVAN,(2007),S.96-98.

¹⁰³⁶ LUÇİN,(2000),S.18.

¹⁰³⁷ BAGLAY,(2014),S.623.; İVAN, (2007),S.96-98.

¹⁰³⁸ LUÇİN,(2000),S.18.

Daha önce de ifade edildiği üzere Rus Anayasa Hukuku'nda yer alan “yeni Devlet Başkanı ve yeni Hükümet” prensibi gereğince yeni Devlet Başkanı, mevcut Hükümet ile yola devam edebileceği gibi yeni bir Hükümet'te atayabilmektedir. Seçilerek göreve gelen Devlet Başkanı mevcut Hükümet'in görevde kalmasını uygun görse dahi, bir atama ile Hükümet'i tekrar görevlendirmelidir¹⁰³⁹.

1.2-) Başbakanı ve Kabinayı Azletme Yetkisi

Her ne kadar Devlet Başkanı tarafından Başbakan'ın atanması kapsamında Duma'nın onayına ihtiyaç duyulsa dahi Başbakan'ın görevden azledilebilmesi için Devlet Başkanı'nın Duma'nın onayına ihtiyacı bulunmamaktadır. Anayasa'nın 83. Maddesi hükmüne göre Devlet Başkanı, Başbakan'ın istifasını kabul etmek veya reddetmek hususunda açıkça yetkilendirilmiştir. Diğer yandan Başbakan'ın istifası dışında Devlet Başkanı'nın Başbakan'ı azline ilişkin açık bir hüküm olmadığı görülmektedir. Fakat uygulamaya bakıldığında Devlet Başkanı'nın Başbakan'ın istifasına ihtiyaç duymadan Başbakan'ı azlettiği birçok örnek görebiliriz. Bu kapsamda açık kanuni dayanağı olmamakla birlikte açık bir kanuni engel de bulunmamasından ötürü bir teamül olarak Devlet Başkanı'nın herhangi bir sebep göstermeksizin Başbakan'ı azledebileceği ifade edilebilecektir¹⁰⁴⁰. Diğer bir deyişle Anayasa'nın 83. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı herhangi bir sebep göstermeksizin kabinenin istifasını talep edebilmektedir¹⁰⁴¹.

Anayasa'nın 117. Maddesinin 2. ve 3. Fıkrasına göre Duma, Hükümet hakkında güvensizlik oylamasında bulunabilmektedir. Duma'nın üye tam sayısının çoğunluğu ile alınan güvensizlik kararı neticesinde doğrudan Hükümet düşmemektedir. Bu noktada Devlet Başkanı seçimlik hak olarak; güvensizlik oylaması neticesinde Hükümet'in azlini ilan eder veya Duma'nın güvensizlik oylamasını dikkate almayabilir. Güvensizlik oylamasını takip eden 3 ay içerisinde Duma, Hükümet hakkında tekrar güvensizlik kararı verebilir. Bu durumda dahi Devlet Başkanı Hükümet'i azletmek zorunda değildir. Duma'yı feshederek, Hükümet'in görevine devam etmesine karar verebilir.

¹⁰³⁹ BAGLAY,(2014),S.625.; İVAN,(2007),S.96-98.; LUÇİN,(2000),S.18.

¹⁰⁴⁰İVAN,(2007),S.101-106;ŞEN,(2004),S.57,S.129.;McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.;KUTAFİN,(2014),S.428-429.

¹⁰⁴¹EBZEEV,(2013),S.705.;KUTAFİN,(2014),S.428.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.151.

Duma'nın herhangi bir girişimi olmaksızın Başbakan da, Duma'dan Hükümet'i hakkında güvenoyu talep edebilmektedir. Başbakan, Duma'dan güvenoyu alamaz ise Devlet Başkanı yedi gün içerisinde Hükümet'in azline veya Duma'nın feshine karar vermek durumundadır. Görüleceği üzere Devlet Başkanı'nın rızası olmadan Başbakan veya Hükümet'in istifası ve dahi azli hiçbir koşulda mümkün değildir. Her ne kadar Duma'nın güvensizlik oylaması yapma yetkisi var ise de oylama neticesinde Hükümet'in düşmesine karar verecek olan Başkan'dır.¹⁰⁴².

Devlet Başkanı, Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar'ın atanması usulüne paralel biçimde Başbakan Yardımcısı ve Bakanlar'ın azledilmesi konusunda da yetkilendirilmiştir. Bu kapsamda; Devlet Başkanı, Başbakan'ın herhangi bir bakanı azletme teklifine göre veya re'sen bir Bakan'ı görevden azledebilmektedir¹⁰⁴³.

Başbakan'ın istifa etmesi durumunda tüm kabine istifa etmiş sayılmaktadır¹⁰⁴⁴. Diğer yandan Anayasa'nın 117. Maddesine göre Hükümet kolektif olarak da istifa edebilmektedir. Ancak Devlet Başkanı ne Başbakan'ın istifasını ne de Bakanlar Kurulu'nun istifasını kabul etmek zorunda değildir. Başbakan veya Hükümet'in istifasının Devlet Başkanı tarafından kabul edilmesinin ardından yeni Başbakan veya Hükümet göreve gelene kadar müstafi konumunda olan Hükümet görevine devam edecektir. Anayasa, Başbakan'a kendi kararı ile ve Başkan'ın talebi olmaksızın istifa etme yetkisi vermemektedir. Yani Başbakan görevde kalmayı arzu etmese dahi Devlet Başkanı bu yönde irade göstermez ise görevinin başında kalmak durumundadır. Devlet Başkanı Başbakan'ın istifasını kabul etmez ise Başbakan görevini sürdürmek zorunadır¹⁰⁴⁵.

Duma'da, Başkan'a karşı güçlü bir muhalefetin olmaması; Başkan'ın, Başbakan'ı atama ve azletme konusunda tahakküm kurmasına yol açabilmektedir¹⁰⁴⁶. Böylelikle

¹⁰⁴² ÇİRKİN,(Glava,2013),S.91; BAGLAY,(2008),S.63.

¹⁰⁴³ BUTLER,(2009),S.321.; İVAN,(2007),S.101-106.; KUTAFİN,(2014),S.428.

¹⁰⁴⁴ BUTLER,(2009),S.321.; İVAN,Mario,2007,S.101-106.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.

¹⁰⁴⁵ İVAN,(2007),S.101-106.; McQUIRE,(2012),S.444; MAZO,(2005),S.146-147.

¹⁰⁴⁶PROTSKY,O.,(2005).“Prime Minister's Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes”. **European Journal of Political Research**, Vol:44.; McQUIRE,(2012),S.446; KUTAFİN,(2014),S.428.

Başkan'ın dilediği gibi Başbakan değiştirmesini engelleyebilecek herhangi bir mekanizma da bulunamayacaktır¹⁰⁴⁷.

YELTSİN'in ilk dönemi 1993-1996 yılları arasında Başbakan Viktor ÇERNOMİRDİN'dir. İkinci dönemi 1996-1999 yılları arasında ise sırasıyla 10 Ağustos 1996- 23 Mart 1998 arasında ÇERNOMİRDİN, 24 Nisan 1998- 23 Ağustos 1998 tarihleri arasında Sergey KİRİYENKO, 11 Eylül 1998 - 12 Mayıs 1999 tarihleri arasında Yevgeni PRİMAKOV, 19 Mayıs 1999- 10 Ağustos 1999 tarihleri arasında Sergey STEPAŞİN Başbakan olarak görev yapmıştır. YELTSİN döneminin son Başbakanı Vladimir PUTİN, 16 Ağustos 1999'da Başbakan olarak atanmış, 31 Aralık 1999'a kadar bu görevi yürütmüş daha sonra ise Devlet Başkanı olarak seçilmiştir.

Başkan YELTSİN çok parçaya bölünmüş olan bir Duma karşısında rahat hareket edebilmiştir¹⁰⁴⁸. Bundandır ki bu dönemde Başkan YELTSİN çok sayıda Başbakan değiştirmesi ile ünlenmiştir. Viktor ÇERNOMİRDİN'i görevden alarak yerine KİRİYENKO'yu atamış daha sonra onu da görevden alarak tekrar ÇERNOMİRDİN'i atamak üzere Duma'ya sunmuştur. Ancak bu noktada Duma iki kez ÇERNOMİRDİN'i onaylamayı reddetmiştir. Bunun üzerine YELTSİN üçüncü kez ÇERNOMİRDİN'i oylamaya sunmak yerine PRİMAKOV'u atamıştır. YELTSİN'in son atadığı Başbakan olan PUTİN ise daha sonra Başkan olmuştur¹⁰⁴⁹.

Başbakan KİRİYENKO sadece 5 ay görevde kalabilmiştir. Toplumsal anlamda gelişen huzursuzluklara kurban gitmiştir. YELTSİN, KİRİYENKO'ya kendi politikalarının sorumluluğunu yüklemiştir. Petrol fiyatlarının düşmesi ve devalüasyon gibi siyasi olarak başarısızlıklardan onu sorumlu tutmuştur. Görüldüğü üzere Başkan, kendi politikalarının sorumluluklarını almamak için dahi Başbakan azlebilmektedir¹⁰⁵⁰. YELTSİN tarz-ı

¹⁰⁴⁷ MOSER,(2001),S.72-75.

¹⁰⁴⁸McQUIRE,(2012),S.449; MAZO, (2005),S.192-195.;

¹⁰⁴⁹ ŞAHRAY,(2013),S.128.; MAZO,(2005),S.159-165.; HERSPRING, YELTSİN'in sık sık başkan değiştirmesini mizahi bir dille eleştirerek: "Bir süre boyunca Moskova'daki izleyicileri için iddiaya bahse girebilecekleri en iyi spor YELTSİN'in Başbakan'ın ne kadar süre görevde kalacağı veya yerine kimin geçeceğiydi". Bkz.:HERSPRING, D.R.,(2003). **Introduction, in Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers. S.158.**

¹⁰⁵⁰ MOSER,(2001),S.72-75.; McQUIRE,(2012),S.447.

siyaset olarak Başbakan'ları birer siyasi kalkan olarak kullanmış toplumsal anlamda güç kaybettiği alanlarda bunları feda etmiştir¹⁰⁵¹.

PUTİN'in ilk dönemi olan 2000-2004 yılları arasında Mihail KASYANOV, 17 Mayıs 2000 -13 Mart 2004 yılları arasında tek Başbakan olarak görev yapmıştır. PUTİN ikinci dönemi olan 2004-2008 yıllarında 5 Mart 2004-12 Eylül 2007 yılları arasında Mihail FRADKOV ve 14 Eylül 2007- 7 Mayıs 2008 Viktor ZUBAKOV Başbakan olarak görev yapmıştır. 2008-2012 yılları arasında anayasal sınırlamalardan dolayı 3. kez Başkan adayı olamayan PUTİN, MEDVEDEV'in Başkanlığı'nda 8 Mayıs 2008-7 Mayıs 2012 yılları arasında Başbakan olarak görev yapmıştır. 2012-2018 yılları arasında PUTİN 3. kez Başkan olduğunda ise MEDVEDEV'i Başbakan olarak atamıştır. PUTİN 7 Mayıs 2018'de 4. defa Başkan olduğunda da yine MEDVEDEV'i Başbakan olarak atamıştır. MEDVEDEV, 8 Mayıs 2012'den bu yana Başbakan olarak görev yapmaktadır. Başbakanın atanması ve azli meseleleri YELTSİN döneminde gündemi çokça meşgul etmesine karşılık PUTİN döneminde önemli bir istikrar sağlandığı için gündeme gelmemiştir.

1.3-) Merkez Bankası Başkanlığı için Aday Göstermek

Rusya Federasyonu Merkez Bankası, Federasyon'un resmi para biriminin istikrarından ve korunmasından mesul olan bu kapsamda iktisadi politikaların belirlenmesi noktasında bağımsız bir yapıya sahip olan anayasal bir kamu kurumudur. Anayasa'nın 75. Maddesi uyarınca Federasyon'un resmi para birimi olan Ruble'nin basımı münhasıran Rusya Federasyonu Merkez Bankası tarafından gerçekleştirilir.

Merkez Bankası'nın bağımsızlığı mutlak değildir. Diğer devlet iktidarına sahip olan benzer yapıdaki kurum ve kuruluşlar gibi denetim mekanizmaları ile kamu yararına aykırı ve keyfi faaliyet yürütmesinin önüne geçilmeye çalışılmaktadır. Bu kapsamda en önemli mekanizma Merkez Bankası'nda ki üst düzey görevlere yapılacak atamalardır. Merkez Bankası atamalarında farklı kuruluşlara yetki verilmesi, devlet iktidarına sahip olan organlardan hiçbirisinin Merkez Bankası üzerinde tek başına hakimiyet kurmasına müsaade etmeme maksadı taşımaktadır. Merkez Bankası üyelerinden on iki tanesi Federasyon

¹⁰⁵¹ McQUIRE,(2012),S.448

Konseyi, üç tanesi Duma, üç tanesi Devlet Başkanı, üç tanesi ise Başbakan tarafından atanmaktadır¹⁰⁵².

Anayasa'nın 83. Maddesi uyarınca Başkan, Merkez Bankası Başkan adayını Duma'ya onaylanmak üzere sunma yetkisine sahiptir. Esasen atama, Duma'nın onayından sonra gerçekleşmiş olur. Merkez Bankası Başkanı'nın azli de Başkan tarafından Duma gündemine getirilebilmektedir¹⁰⁵³.

Eğer Duma, Başkan tarafından gösterilen adayı onaylamaz ise Başkan iki hafta içerisinde yeni bir aday göstermek durumundadır. Duma tarafından reddedilen aday Başkan tarafından tekrar aday olarak sunulamaz. Bu noktada Devlet Başkanı aynı adayın Merkez Bankası Başkanı olması için aday gösterme kararında direnemez¹⁰⁵⁴. Başkan farklı bir kişiyi aday göstermek zorundadır.

Merkez Bankası Başkan adayı Duma'da faaliyet planlamalarına dair bilgi verir. Bu oturumda Duma vekilleri adaya soru yöneltebilir.

Devlet Başkanı, Duma'nın seçeceği Federal Merkez Bankası Başkanlığı'na aday göstermektedir. Merkez Bankası Başkanı'nı doğrudan göreve getirmediği için doğrudan görevden alamayan Devlet Başkanı, Merkez Bankası Başkanı'nın görevden alınmasını Duma'dan talep edebilmektedir. Merkez Bankası Başkanı'nın atanması ve azline ilişkin Devlet Başkanı teklifleri, Duma'da yapılacak oturumlarda oylanır üye tamsayısının çoğunluğunun onayladığı teklifler geçerli olur¹⁰⁵⁵. Duma'da yapılacak oylama gizli açık sayım usulü ile yapılırken karar oy çokluğu ile alınır. Merkez Bankası Yönetim Kurulu üyeleri ise Merkez Bankası Başkanı'nın teklifi ile Duma tarafından atanır. Bu hususta Duma, Başkan'ın da onayını almaktadır¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵² EBZEEV,(2013),S.704.

¹⁰⁵³ KUTAFİN,(2014),S.428-229.

¹⁰⁵⁴ KUTAFİN,(2014),S.428-229.; EBZEEV,(2013),S.705.

¹⁰⁵⁵ EBZEEV,(2013),S.705.

¹⁰⁵⁶ KUTAFİN,(2014),S.428-229.

1.4-)Diğer atama ve azletme yetkileri

Devlet Başkanı üst düzey kamu görevlilerinden bazılarını doğrudan atama yetkisine sahiptir. Rusya Federasyonu adına diplomatik görev yapmak üzere temsilcileri; Ombudsmanı; yetkili Başkan Temsilcisi'ni; Başkanlık İdaresi ve Teşkilatı'nda çalışanları ve Federasyon Güvenlik Konseyi üyelerini atamak ve azletmek bu kapsamda ifade edilebilecektir.

Merkezi Seçim Kurulu'nun üye tamsayısının üçte birisi Başkan tarafından atanmaktadır¹⁰⁵⁷.

1994 yılında çıkarılan 66 sayılı Federal Yürütme Organının Yapısı Hakkındaki Kararname ile Devlet Başkanı, ilgili Bakan'ın rızasına ihtiyaç duymadan ilgili Bakanlığa idari atama yapabilme yetkisini kendisine vermiştir¹⁰⁵⁸.

2-)Hükümet Toplantılarına Başkanlık Etmek ve Hükümeti İdare Etmek

Devlet Başkanı, Anayasa'nın 83. Maddesi ve Rusya Federasyonu Hükümeti hakkındaki Federal Kanun'un 31. Maddesindeki açık hükümler gereğince Hükümet toplantılarına başkanlık etme yetkisine sahiptir. Rusya Federasyonu Hükümeti hakkındaki Federal Kanun'un 31. Maddesine göre Devlet Başkanı, Bakanlar Kurulu Presidyum toplantılarına da başkanlık edebilmektedir. Devlet Başkanı uygun gördüğü durumlarda Hükümet toplantılarına başkanlık edebileceği gibi uygun görmediği durumlarda başkanlık etme yetkisini kullanmayabilir¹⁰⁵⁹.

Başkan'ın Hükümet toplantılarına başkanlık etmesi oldukça ender bir durumdur¹⁰⁶⁰. Bunun yerine Rusya'da Başkan münhasıran, Başbakan ile düzenli olarak her hafta bir araya gelmektedir. Bu toplantılara gündeme uygun olan Bakanlar'da katılmaktadır. İç ve dış

¹⁰⁵⁷ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.191.

¹⁰⁵⁸ İVAN,(2007),S.112.

¹⁰⁵⁹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.153.

¹⁰⁶⁰ ÇİRKİN,(Glava,2013).S.118.

politikaya ilişkin güncel meselelerini ele alındığı bu toplantılarda; Başkan, Başbakan ve ilgili Bakanlar'a icra edilmesi için direktifler verebilmektedir¹⁰⁶¹.

Hükümet bahsinde de ifade edildiği üzere Başbakan ve kabine, Devlet Başkanı'nın ana eksenini ve politikalarını belirlediği hususların icra edilmesi görevini yüklenmiştir. Dolayısıyla ile Devlet Başkanı; kendisinin belirlediği plan ve projeler ile ilkelere göre çalışması gereken kabinenin en önemli karar alma yeri olan kabine toplantılarına da bu minvalde başkanlık ederek kabineyi yönlendirmeye muktedirdir¹⁰⁶².

Başkan Hükümete emir ve direktif verme yetkisine sahiptir. Başkan, Başbakan'a veya doğrudan Başbakan Yardımları ile Bakanlar'a emir ve direktif verebilir. Dahası kabine dışındaki federal yürütme organlarının yöneticilerine de doğrudan emir ve direktif verebilmektedir¹⁰⁶³. 7 Mayıs 2012 tarih ve 599 sayılı Eğitim ve Bilim Alanına İlişkin Devlet Politikalarının Gerçekleştirmesine İlişkin Önlemler Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi buna iyi bir örnek teşkil eder. Bu kararname kapsamında Hükümet, Haziran 2012 yılında Rusya Federasyonu'nda Eğitim Hakkındaki Federal Kanun teklifini Duma'ya sunmak durumunda kalmıştır¹⁰⁶⁴.

Başbakan, Hükümet'in çalışmalarını düzenler ve yönetir¹⁰⁶⁵. Başkan, Hükümet'ten farklı olarak devlet politikasına ilişkin köklü kararlar alabilir, temel ilkesel yönelimleri değiştirebilir¹⁰⁶⁶.

3-)Hükümetin Faaliyetlerini Denetlemek

Anayasa'nın 78. Maddesi incelendiği takdirde Devlet Başkanı'nın yürütmeye ilişkin yetkilerini kullanmak için Hükümet'e ihtiyacı olduğu görülmektedir. Zira lafzi olarak Anayasa'nın Federasyon topraklarında uygulanmasından Devlet Başkanı ve Hükümet birlikte sorumlu tutulmuşlardır. Burada Hükümet ve Devlet Başkanı uyum içerisinde Anayasa'nın uygulanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Esasında anayasa koyucu

¹⁰⁶¹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.211.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.153.

¹⁰⁶²POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.153.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2018),S.367-376.

¹⁰⁶³ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.153.; POPOVA,(2013),S.65

¹⁰⁶⁴ POPOVA,(2013),S.65

¹⁰⁶⁵ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.160.

¹⁰⁶⁶ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.91.; POPOV,/MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.153.

burada Hükümet'in, Anayasa'nın uygulanması konusunda gerekli eylem ve işlemleri yapmasını, Devlet Başkanı'nın da Hükümet'in bu eylem ve işlemlerini denetlemesini arzu etmektedir¹⁰⁶⁷.

Başkan, yürütme kuvvetini yönetmeye ilişkin oldukça geniş yetkilere sahiptir¹⁰⁶⁸. Hükümetin düzenleyici işlemlerini; Anayasa, kanunlar veya başkanlık kararnamesine uygun olmadığı gerekçesi ile iptal etmek yetkisi Devlet Başkanı'na tanınmıştır. Burada Devlet Başkanı ilgili düzenleyici işlemi herhangi bir yargı merciine havale etmeksizin anayasallık ve yasallık denetimi yaparak iptal edebilmektedir. Ayrıca Başkan yargıya başvurma hakkına da sahiptir¹⁰⁶⁹. Başkan'ın bu yetkisi devletin başı olarak kontrol fonksiyonundan ve Anayasa'nın garantörü olma sıfatından kaynaklanmaktadır¹⁰⁷⁰.

Federal Hükümet, Federal Anayasa, federal kanunlar ve başkanlık kararnamelerine uygun olarak düzenleyici işlem izhar etmek durumundadır. Anayasa'nın 115. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı; Hükümet'in karar ve emirlerini Federal Anayasa'ya, federal kanunlara, başkanlık kararnamelerine aykırılık sebebiyle iptal edebilir¹⁰⁷¹.

Hükümet toplantılarına başkanlık etme yetkisine sahip olan Devlet Başkanı'nın kabine toplantılarına katılması, onun Hükümet üzerinde denetim kurmasını da sağlamaktadır.¹⁰⁷² Devlet Başkanı kabine toplantısına başkanlık yaptığında Hükümet'in bir düzenleyici kuralına ilişkin görüşlerini açıklama ve çekincelerini belirtme imkanı da bulunmaktadır. Ayrıca Devlet Başkanı sadece Hükümet oturumlarına değil Hükümet'in icra organı olan Presidyum oturumlarına da başkanlık etme hakkına sahiptir. Burada da görüş ve çekincelerini beyan edebilmektedir¹⁰⁷³.

¹⁰⁶⁷ İVAN,(2007),S.84-85.

¹⁰⁶⁸ POPOV,MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011),S.153.; NESTEYANOVA,(2015),S.314.

¹⁰⁶⁹ İVAN,(2007),S.116.; KUTAFİN,(2014),S.442.

¹⁰⁷⁰ KUTAFİN,(2014),S.442.

¹⁰⁷¹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154.; KUTAFİN,(2011),S.89.

¹⁰⁷² İVAN,(2007),S.86; EBZEEV,(2013),S.703.

¹⁰⁷³ İVAN,(2007),S.119; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154.

4-) Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Yetkileri

4.1-)Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim İlan Etmek

Anayasa'nın 87. Maddesine göre; Rusya Federasyonu'na yönelmiş yakın saldırı tehdidi veya saldırı durumlarında Devlet Başkanı sıkıyönetim ilan etme yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı bahse konu durumlarda Federasyon'un genelinde veya bir kısmında sıkıyönetim ilan edebilmektedir. Anayasa, sıkıyönetim ilan eden Devlet Başkanı'na, keyfiyeti ivedilikle parlamentonun her iki kanadına bildirme yükümlülüğü vermiştir. Bu noktada sıkıyönetim ilanının 48 saat içerisinde Federal Meclis'e sunulması gerektiği belirtilmektedir¹⁰⁷⁴.

Federasyon Konseyi, Devlet Başkanı'nın sıkıyönetim ilanına ilişkin üye tamsayısının basit çoğunluğu ile bir karar alarak sıkıyönetim ilanını onaylar veya reddeder. Federasyon Konseyi'nin reddetme kararına kadar sıkıyönetim ilanı kararı hukuka uygun olarak hüküm ve sonuç doğurmaktadır¹⁰⁷⁵.

Anayasa'nın 87. Maddesi sıkıyönetim rejiminin federal kanunlar ile düzenlenebileceğini belirtmiştir. Bu bağlamda, sıkıyönetim rejiminin temel prensiplerinin ortaya konulması için, 30 Ocak 2002 tarih ve 1 numaralı Sıkıyönetim Hakkındaki Federal Kanun çıkarılmıştır.

Devlet Başkanı, sıkıyönetimin kaldırılmasına ilişkin bir başkanlık kararnamesi çıkarmak suretiyle sıkıyönetim ve olağanüstü hali kaldırabilmektedir¹⁰⁷⁶.

Anayasa'nın 88. Maddesi ise federal anayasal kanun ile belirtilen hallerde Devlet Başkanı'nın, Federasyon'un tamamında veya bir kısmında olağanüstü hal ilan edebileceğini hüküm altına almıştır. Devlet Başkanı, olağanüstü hal ilan etme yetkisini tek başına

¹⁰⁷⁴ EBZEEV,(2013),S.729; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.153.

¹⁰⁷⁵ EBZEEV,(2013),S.730.

¹⁰⁷⁶ EBZEEV,(2013),S.731.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.153.

kullanabilmektedir. Anayasa, olağanüstü hal ilan eden Devlet Başkanı'na, keyfiyeti ivedilikle parlamentonun her iki kanadına bildirme yükümlülüğü vermiştir.

Devlet Başkanı'nın olağanüstü hal ilan etme yetkisi, onun devletin egemenliğinin ve toprak bütünlüğünün teminatı olması görevi ile doğrudan bağlantılıdır. Diğer yandan insan hak ve hürriyetlerinin de teminatı olan Devlet Başkanı, olağanüstü hal durumlarında dahi insan hak ve hürriyetlerinin korunmasına ilişkin yükümlülüklerini askıya almamalı, demokratik hukuk devleti olmanın gerekliliklerine uymalıdır¹⁰⁷⁷.

Anayasa'nın 56. Maddesi hükümlerine göre olağanüstü hal durumlarında kişilerin güvenliğinin sağlanması ve anayasal düzenin korunması için kişi hak ve hürriyetlerine sınırlamalar getirilebilmektedir. Kişi hak ve hürriyetlerine getirilecek sınırlamaların kapsamı ve yürürlük süreleri belirtilmelidir. Ayrıca aynı Anayasa Maddesinin 3. Fıkrası uyarınca birtakım temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılması yasaklanmıştır. Bu kapsamda; yaşam hakkı, özel hayatın gizliliği, din ve vicdan hürriyeti, işkence yasağı, konut hakkı, hak ve hürriyetlerin yargısal korunmasını talep etme hakkı, kanuni hakim ve mahkemeyi talep etme hakkı, jüri talep etme hakkı, adli yardım talep hakkı, kanuna uygun toplanmayan delillerin göz ardı edilmesini talep etme hakkı, temyiz talep etme hakkı, eş ve akrabalar aleyhine ifade vermeye zorlanamama hakkı, devlet organlarının hukuka aykırı karar ve eylemlerinden doğan zararın giderilmesini talep etme hakkı ile ölüm cezasının federal kanun ile tayin edilmesi, masumiyet karinesi, aynı suçtan dolayı ikinci kez yargılanma yasağı, kanunların geriye yürümezliği ilkelerine olağanüstü hal dönemlerinde dahi kısıtlama getirilememektedir.

Anayasa'nın 118. Maddesi gereği sıkıyönetim ve olağanüstü hal durumlarında, olağandışı yargılama yapan yargı yerlerinin kurulması yasaklanmıştır. Ülkenin tamamının veya bir kısmının doğrudan savaş içerisinde olması durumunda olağan yargı yerleri dışında bir olağanüstü yargı yeri kurulması anayasal anlamda mümkün değildir.

¹⁰⁷⁷EBZEEV,(2013),S.732.;EBZEEV,(2011),S.70-84.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİ-ROV,(2012),S.143.

4.2-) Olağanüstü Hal ve Sıkıyönetim Durumunda Başkanlık Kararnameleri

Anayasa'nın 102. Maddesine göre olağanüstü hal ve/veya sıkıyönetim durumunda Devlet Başkanı tarafından çıkarılacak başkanlık kararnameleri Federasyon Konseyi'ne sunulmak durumundadır. Ancak 9 Aralık 1994 tarihinde Devlet Başkanı YELTSİN tarafından çıkarılan başkanlık kararnamesi, Federal Konsey'e sunulmadan yürürlüğe konulmuştur. Federasyon Konseyi ve Duma, bu kararnameye karşı Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Ancak burada Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın açık hükmüne rağmen Devlet Başkanı'nın yetkilerini yasama organına nispetle arttırıcı yönde bir yorum yaparak, "ülke bütünlüğünü ve anayasal düzeni korumak için önlem alma görev ve yetkisine" sahip olan Devlet Başkanı'nın çıkardığı kararnamenin esas yönünde Anayasa'ya uygun olmasından dolayı iptal edilmeyeceğine hükmetmiştir. Usulen açıkça Anayasa'ya aykırı olmasına rağmen siyasi bir karar alan Anayasa Mahkemesi'nin bu kararından sonra bahse konu kararname yürürlükte kalmıştır¹⁰⁷⁸.

5-) Milletlerarası Andlaşma Yapma Yetkisi

Anayasa'nın 86. Maddesi uyarınca milletlerarası andlaşmaları müzakere ve imzalama yetkisi Devlet Başkanı'na verilmiştir. Daha önce ifade ettiğimiz üzere Federasyon'un iç ve dış siyasetine ilişkin temel ilkeleri belirleme görev ve yetkisine sahip olan Devlet Başkanı, dış ilişkiler kapsamında belirlediği siyaseti uygulama bakımından da milletlerarası andlaşmaları yapma yetkisi ile donatılmıştır.

Anayasa'nın 106. Maddesine göre Devlet Başkanı'nın imzaladığı milletlerarası andlaşmaların yürürlüğe girebilmesi için Federal Meclisin her iki kanadı tarafından da onaylanması gerekmektedir.

6-)Referandum Çağrısı Yapma Yetkisi

Rusya Federasyonu vatandaşlığına sahip olan ve seçme yeterliliği bulunan iki milyon kişinin bir konuda referanduma gidilmesi iradesini yansıtan imzalı başvurularının Devlet Başkanı'na ulaşması durumunda Devlet Başkanı referandum çağrısında bulunmak zorundadır. Devlet Başkanı'nın önüne gelen konunun referanduma sunulması konusunda

¹⁰⁷⁸ ŞEN,(2004),S.131.

herhangi bir yetkisi bulunmadığı gibi kendisi de halktan intikal etmeyen bir konuyu münhasıran, re'sen referanduma sunamamaktadır¹⁰⁷⁹.

Tahdidi olarak hangi konuların referanduma sunulamayacağı Anayasa'da belirtilmemiş olup bu konu Referandum Hakkındaki Federal Anayasal Kanun ile düzenlenmiştir. Bu minvalde Devlet Başkanı ve parlamentonun her iki kanadının görev süreleri ile ilgili; federal bütçe kanunu ve vergi düzenlemeleri ile ilgili, özel ve genel af ilanı ile Federasyon unsurlarının hukuki durumuna ilişkin konular referandum konusu yapılamamaktadır¹⁰⁸⁰.

7-)Anayasa Mahkemesi'ne Başvurma Yetkisi

Federal Anayasa'nın 125. Maddesi gereğince Devlet Başkanı, yürürlükte olan bir kanunun Anayasa'ya aykırılığı gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı, kanunun yürürlüğe girmesinden evvel Anayasa Mahkemesi'ne başvuramamakta olup bu noktada veto yetkisi gereğince denetimi kendisi yapmak durumundadır. Ancak vetonun aşılması ile kanunu imzalamak zorunda kalan Başkan, Anayasa Mahkemesi'ne gidebilme yetkisini kullanabilecektir. Diğer yandan Başkan veto yetkisini kullanmayıp, kanunu yürürlüğe girmesi için imzalayarak doğrudan Anayasa Mahkemesi'ne de başvurabilmektedir¹⁰⁸¹.

8-)Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi

Anayasa'nın 90. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı kararname ve emir yayınlama yetkisine sahiptir. Devlet Başkanı'nın, düzenleyici işlem olarak yayımladığı kararnamelere başkanlık kararnameleri denilmektedir. Federasyonun tamamında bağlayıcı olan kararnameler ve emirler Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırı olamazlar.

Başkanlık kararnameleri Anayasa'nın 115. Maddesine göre, normatif karaktere sahip düzenleyici işlemlerdir. Anayasa lafzında "normatif kararnameler" tabiri geçmektedir. Bu bakımdan, genel, sürekli, kişilik dışı objektif işlemler olan kararnameler gerçek ve tüzel

¹⁰⁷⁹BAGLAY,(2014),S.470.;REMINGTON,(2001),S.507.;ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013) , S.471.; EBZEEV,(2014), S.189-190.

¹⁰⁸⁰ ÇİRKİN,(Konstitusyonne,2013), S.474. EBZEEV, (2014),S.189-190.

¹⁰⁸¹ KUTAFİN,(2011),S.36.

kişiler için bağlayıcıdır. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, başkanlık kararnamelerinin normatif karakterinin istisnası da mevcuttur. Zira Devlet Başkanı'nın atama işlemleri de başkanlık kararnameleri ile yapılmaktadır¹⁰⁸². Bir statüye bir kişinin atanması işlemi kişiye özgü bir işlem olup normatif işlemlerin genel, kişilik dışı, objektif olmak özellikleri ile bağdaşmamaktadır. Devlet Başkanı'nın federe unsurların yürütme organlarının kararlarının yürürlüğünü durdurma yetkisi de benzer şekilde başkanlık kararnameleri ile sağlanmaktadır¹⁰⁸³.

Başkanlık kararnamelerinin yürürlüğünün hiçbir aşamasında kural olarak parlamentoya onay için sunulması gerekmemektedir. Bunun tek istisnası; Anayasa'nın 102. Maddesine göre sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilanına ilişkin başkanlık kararnamelerinin Federal Meclis'in üst kanadı olan Federasyon Konseyi'ne onay için sunulmasıdır¹⁰⁸⁴.

Başkanlık kararnameleri, kural olarak yasamanın bir kanun izhar etmek suretiyle düzenlemediği alanlarda çıkarılabilmektedir. Eğer ortada federal kanun ile düzenlenen bir husus var ise aynı konuda başkanlık kararnamesi çıkarma imkanı bulunmamaktadır. Diğer yandan başkanlık kararnamesi ile düzenlenen bir husus hakkında daha sonra yasama organı kanun çıkarır ise kanun uygulanacaktır. Böylelikle ilgili başkanlık kararnamesinin tamamı veya bir kısmı yürürlükten kalkmış olacaktır. Dolayısı ise kural olarak bir başkanlık kararnamesinin yürürlük süresi, o konu hakkında parlamento tarafından kanun çıkarılmasına kadardır¹⁰⁸⁵.

Diğer yandan bir federe unsurun yürütme organının düzenleyici işleminin yürütmesinin durdurulması hakkındaki başkanlık kararnamesinin uygulanma süresi, ilgili düzenleyici işleme ilişkin yargı merciinin vereceği karara kadardır. Zira yargı merci ilgili düzenleyici işlemi iptal etse de etmese de başkanlık kararnamesi yürürlük süresini tamamlamış olmaktadır. Diğer bir deyişle yargı merciinin verdiği hüküm başkanlık kararnamesinin yürürlüğünü sona erdirmektedir¹⁰⁸⁶.

¹⁰⁸² NESTERENKO,(2014),S.104-105.

¹⁰⁸³ EBZEEV,(2013),S.720.; KUTAFİN,(2011),S.33.

¹⁰⁸⁴ İVAN,(2007),S.43.

¹⁰⁸⁵ NESTERENKO,(2014),s.105-106.

¹⁰⁸⁶ EBZEEV, (2013),S.720.

Görüldüğü üzere başkanlık kararnameleri, idarenin düzenleyici işlemlerinden ziyade adeta “geçici federal kanun” görünümündedir¹⁰⁸⁷.

Normatif karaktere sahip olan başkanlık kararnamelerinin Federal Anayasa ve federal kanunlara uygunluğunu denetleme yetkisi, Anayasa’nın 125. Maddesi hükümleri ile Anayasa Mahkemesi’ne verilmiştir. Bu kapsamda başkanlık kararnamelerinin, Anayasa’ya aykırılığı iddiası ile Anayasa Mahkemesi’ne başvurma yetkisi; Federasyon Konseyi’ne, Duma’ya, Hükümet’e, Federal Yüksek Mahkeme’ye, Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi’ne, Federe unsurların yasama ve yürütme organlarına verilmiştir.

Ancak tüm başkanlık kararnameleri normatif karakterde değildir. Başkan, atamaya dair işlemlerini de kararname yolu yapmaktadır. Daha önce de ifade ettiğimiz suretle Devlet Başkanı göreve gelmesinin akabinde, kabinede yer alacak Bakanlıklar’ın sayılarını ve Başbakan Yardımcısı sayısını belirleyebilmektedir. Devlet Başkanı, bahse konu yetkisini yayımlayacağı bir başkanlık kararnamesi ile kullanabilmektedir¹⁰⁸⁸.

Devlet Başkanı’nın, normatif karaktere sahip olmayan düzenleyici işlemleri olarak “emirler” herhangi bir denetime tabi değildir¹⁰⁸⁹.

9-) Federal Yürütme Organlarını Yönetme Yetkisi

Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun’un 32. Maddesi uyarınca, Başkan federal yürütme organlarını yönetmeye yetkilidir. Başkan, federal yürütme organlarını doğrudan ve/veya Bakanlar üzerinden yönetip, yönlendirebilmektedir¹⁰⁹⁰. Anayasa, federal anayasal kanunlar ve federal kanunlar uyarınca Başkan, bazı Bakanlıklar’ı doğrudan yönetme diğerlerini ise dolaylı yönetme yetkisine sahiptir¹⁰⁹¹.

¹⁰⁸⁷ SHUKUROV,(2003),S.109.

¹⁰⁸⁸ BAGLAY,(2014)S.617-618.; NESTERENKO, (2014),S.107-108.

¹⁰⁸⁹ NESTERENKO,(2014),S.108-109.

¹⁰⁹⁰ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2011),S.154.

¹⁰⁹¹ POPOV,MİGrAÇEV,(2015),S.103.

Başkan bilahare federal yürütme organlarının koordineli bir şekilde çalışmasından da sorumludur. Yani federal yürütme organlarının birbirleri ile ilişkilerini düzenlemek de Başkan'ın sorumluluğundadır¹⁰⁹².

Daha önce Hükümet bahsinde detaylı olarak ifade ettiğimiz üzere federal yürütme organlarının yapısına ilişkin en son düzenleme olan 12 Mayıs 2008 tarihli ve 724 sayılı Başkanlık Kararnamesi'ne göre federal organlar üçe ayrılmakta olup birinci grupta; faaliyetleri Başkan tarafından yönetilen Federal Bakanlıklar ve bunların yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur. İkinci grupta faaliyetleri Hükümet tarafından yönetilen Federal Bakanlıklar ve bunların yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur. Üçüncü grupta ise doğrudan Hükümet'in yönetimindeki Federal Hizmetler ve Federal Ajanslar bulunur¹⁰⁹³.

Başkan tarafından yönetilen federal yürütme organları Başkan'ın doğrudan ve dolaylı olarak talimat verebildikleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Başkan, birtakım federal yürütme organlarını Bakanlıklar üzerinden dolaylı yürütür iken birtakım federal yürütme organlarına doğrudan talimat verebilmektedir. Mesela Başkan, Federal Vergi Hizmeti'ne, Federal Finans Bakanlığı üzerinden talimat verebilir. Federal Vergi Hizmeti bahse konu Bakanlığa bağlı kuruluştur. Diğer yandan Federal Güvenlik Servisi yani iç istihbarat servisi, Federal Antitekel Servisi'ne ise doğrudan talimat verebilir. Bunlar herhangi bir Bakanlığa bağlı faaliyet yürütmezler¹⁰⁹⁴.

Federal Servisler, kontrol ve denetim fonksiyonunu icra eden federal yürütme organlarıdır. Bunlardan bir kısmının güvenlik, asayiş, suç ile mücadele ve genel kamu düzeni alanlarına ilişkin özel fonksiyonları da vardır. Federal Hizmetler'in bir kısmı doğrudan Başkan'a bağlıdır¹⁰⁹⁵.

¹⁰⁹² POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.154.

¹⁰⁹³ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.178.; İSAEV, BARANOV, (2013), S.89-91.

¹⁰⁹⁴ POPOV, MİGRAÇEV, (2015), S.110.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.230

¹⁰⁹⁵ POPOV, MİGRAÇEV, (2015), S.110.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.231.

Federal Ajanslar, ise devlet hizmetlerinin görülmesini sağlayan federal yürütme organlarıdır. Kural olarak kontrol ve denetim fonksiyonu icra eden faaliyetleri yoktur. Bunlardan bazıları da Başkan'a bağlı faaliyet yürütürler¹⁰⁹⁶.

Başkanlık Bloku da kendi içerisinde ikiye ayrılmaktadır: Başkan'a doğrudan bağlı olan Federal Servis ve Ajanslar ile Başkan'a bağlı Bakanlıklar'a bağlı olan Federal Servis ve Ajanslar. Federal yürütme organlarını düzenleyen en güncel düzenleme olan 21 Mayıs 2012 tarihli ve 636 sayılı Başkanlık Kararnamesine göre Başkanlık blokunda yer alan federal yürütme organları şöyledir¹⁰⁹⁷:

“1-Dışişleri Bakanlığı;

2-Vatandaş Güvenliği, Acil Durum ve Afet Önleme Bakanlığı;

3-İçişleri Bakanlığı, Bağımsız Devlet Topluluğu (SNG) İşleri Ajansı, Milletlerarası İnsani İşbirliği Ajansı;

4-Güvenlik Bakanlığı, Askeri ve Teknik İşbirliği Servisi, Teknik ve İhracat Kontrolü Servisi, Federal Askeri Özel Araç ve Ekipmanların Tedariki Ajansı, Federal Özel İnşaat Ajansı;

5-Adalet Bakanlığı, Federal Ceza İnfaz Servisi, Federal İcra Servisi

6-Devlet Parademik Servisi

7-RF Dış İstihbarat Servisi, RF Federal Emniyet Servisi (iç istihbarat servisi), Uyuşturucu Kaçakçılığı ile Mücadele Servisi, RF Federal Güvenlik Servisi, Federal Finans İzleme Servisi,

8-RF Başkanı'nın Hususi Programlarını İdare Başkanlığı,

¹⁰⁹⁶ POPOV, MİGAÇEV, (2015), S.110.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.232.

¹⁰⁹⁷ POPOV, MİGAÇEV, (2015), S.114-115.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.234-238.

9- *RF Başkanı 'ın İşlerini Yürütme Federal Ajansı*”

Doğrudan Hükümet'e bağlı Servis ve Ajanslar şöyledir¹⁰⁹⁸:

“1-*Federal Antitekel Servisi,*

2-*Federal Devlet İstatistik Servisi,*

3-*Federal Göç Servisi,*

4-*Federal İnsan Sağlığı ve Tüketici Koruma Alanında Denetim Ajansı,*

5-*Federal Savunma Düzeni Servisi,*

6-*Federal Alkol Piyasası 'nı Düzenleme Servisi,*

7-*Federal Gümrük Servisi,*

8-*Federal Tarife Servisi,*

9-*Federal Finansal Piyasalar Servisi,*

10- *Federal Ekolojik, Teknik, Atom Denetim Servisi*

11- *Federal Uzay Ajansı,*

12-*Devlet Sınırının Düzenlenmesi Federal Ajansı*”

10-)Sığınma Hakkı ve Vatandaşlık Verme Yetkisi

Anayasa'nın 89. Maddesine göre Devlet Başkanı, yabancı bir kişiye Federasyon vatandaşlığı verilmesi ve siyasi sığınma hakkı tanınmasına ilişkin konuları karara bağlamaya yetkilidir. Başkan tarafından Federasyon vatandaşlığının nasıl verileceği 31 Mart 2002 tarihli ve 63 sayılı Rusya Federasyonu Vatandaşlığı Hakkındaki Federal Kanun ile

¹⁰⁹⁸ POPOV,MİGAÇEV,(2015),S.117.

düzenlenmiştir. Federal Kanun'un 28. Maddesi vatandaşlık verilmesi hakkındaki yetkinin öncelikli olarak Başkan'a tanındığını ifade etmektedir¹⁰⁹⁹. Anayasa'da sadece Federasyon vatandaşlığına alınmak ile ilgili hususlar yer alsa da Başkan vatandaşlıktan çıkmaya ilişkin hususları da karara bağlamaya yetkilidir¹¹⁰⁰.

2002 tarihli Kanun'da veya Anayasa da öngörülmemiş olmasına rağmen 14 Kasım 2002'de Başkan kendine bağlı bir komisyon kurulmasını sağlamıştır. Bu komisyon Başkan'ın önüne gelecek vatandaşlık ve siyasi sığınma hakkına ilişkin konularla alakalı olarak çalışmaları Başkan adına yürütmekle görevlendirilmiştir. Komisyon, Başkan'ın mezkur yetkilerini kullanmasını ve gerçekleştirmesini temin etmek üzere kurulmuş bir danışma organıdır¹¹⁰¹.

Komisyon, Anayasa ve mezkur federal kanunun Başkan'a yüklemiş olduğu sorumluluklar uyarınca ilgili konularda Başkan'ı bilgilendirme, konuların çözümüne ilişkin hazırlık yapma ve Başkan'a bir sonuç sunma ile görevlendirilmiştir. Ayrıca genel anlamı ile Federasyon vatandaşlarını ilgilendiren tüm konularda milletlerarası organizasyonları takip ederek, gerekiyorsa bunlara katılım göstermek de komisyonun görevidir. Komisyon yıllık çalışmalarına ilişkin her senenin sonunda bir rapor hazırlayarak Başkan'a sunmaktadır. Komisyon gerekli olan durumlarda parlamento oturumlarına da katılabilmektedir¹¹⁰².

Komisyon, tamamı Başkan tarafından atanan; bir komisyon başkanı, başkan yardımcıları, sekreteryaya ve üyelerden oluşmaktadır. Komisyon en az iki ayda bir defa toplanmak zorunda olup toplantı sıklığı ve üst sınır komisyonca belirlenmektedir. Komisyonda kararlar üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınmaktadır. Komisyonun aldığı kararlar protokol hükmündedir¹¹⁰³.

Anayasa'nın 89. Maddesinde ifade edilen siyasi sığınma konusunda 21 Haziran 1997'de çıkarılan başkanlık kararnamesine göre; Başkan, yabancı ülke vatandaşları ve/veya vatansızların Federasyon'a siyasi sığınma taleplerine ilişkin konuları karara bağlayabilmektedir. Bu hususta Başkan, ülkenin menfaatlerine uygun olarak Anayasa'ya

¹⁰⁹⁹ Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,2002,No.22 S.2031.

¹¹⁰⁰ KUTAFİN,(2014),S.537.

¹¹⁰¹ KUTAFİN,(2014),S.539-540.

¹¹⁰² KUTAFİN,(2014),S.539-540.

¹¹⁰³ KUTAFİN,(2014),S.540.

aykırılık oluşturmayacak biçimde milletlerarası kanunlara uygun bir biçimde siyasi sığınmaya ilişkin konularda karar vermektedir.

Siyasi sığınmaya ilişkin konulara yukarıda ifade edilen Vatandaşlık Komisyonu bakmaktadır. Ayrıca Hükümet içerisinde de Dışişleri Bakanlığı'na bağlı Federal Göç Servisi ve Federal Güvenlik (İstihbarat) Servisi (FSB) konu ile ilgili yetkili kuruluşlardır¹¹⁰⁴.

11-) Ödül ve Onur Madalyası Verme Yetkisi

Yetkinin nasıl kullanılacağını düzenleyen düzenleme 2 Mart 1994 tarihli Başkanlık Kararnamesi'dir. Devlet ödül ve nişanları sanat, edebiyat, iktisat gibi pek çok konuda devlet tarafından ödüllendirilerek yüceltilmek istenen insanlara verilmekte olup Rusya Federasyonu'nda bu ödül ve nişanların oldukça önemli bir manevi havası ve ağırlığı mevcuttur. Başkan, devlet ödül ve nişanlarını, Federasyon vatandaşlarına, yabancılara veya vatansızlara verebilmektedir. Başkan'a bağlı olarak faaliyet gösteren Devlet Ödül İşleri Komisyonu, Başkan adına konuyu takip etmek ile görevlidir¹¹⁰⁵.

Federe unsurların yürütme organlarının başındaki kişiler, Başkan'dan belirli kişi ya da kişileri Federal Devlet ödülleri ile ödüllendirilmesini talep edebilmektedir¹¹⁰⁶.

Yabancılar ve vatansızların devlet ödül ve nişanlarını alabilmelerinin ön koşulu bunların kalıcı olarak Federasyon'da ikamet ediyor olmalarıdır¹¹⁰⁷.

12-) Affetme Yetkisi

Anayasa'nın 89. Maddesi Başkan'ın af ilan etme yetkisi olduğunu ifade etmektedir. Ancak madde hükmünde özel veya genel affa ilişkin açıklayıcı ibareler yer almamaktadır. Rusya Federasyonu Ceza Kanunu'nun 85. Maddesinde ise Başkan'ın af ilanının kendisi tarafından bizzat kullanılması gerektiği düzenlenmiştir. Kanun ifadesine göre Başkan'ın af yetkisi bir suçlunun hüküm aldığı cezanın infaz süresini kısaltabileceği gibi infazı tamamen ortadan da kaldırabilmekte ve suçluyu hürriyetine kavuşturabilmektedir. Ayrıca af yetkisinin

¹¹⁰⁴ KUTAFİN,(2014,)S.542.

¹¹⁰⁵ KUTAFİN,(2014),S.543-544.

¹¹⁰⁶ KUTAFİN,(2014),S.545.

¹¹⁰⁷ KUTAFİN,(2014),S.546.

kullanımına bağı olarak suçlunun adli sicil kayıtları da ortadan kalkabilmektedir. Tüm bu düzenlemelerden Türk literatüründe bildiğimiz anlamı ile Başkan'ın genel ve özel af¹¹⁰⁸ yetkisine sahip olduğu sonucu çıkarılabilmektedir¹¹⁰⁹. Diğer yandan karşılaştırmalı hukuka göre bu bir "gras" yetkisidir¹¹¹⁰.

Devlet Başkanı'ndan dilekçe marifeti ile af yetkisini kullanması kişiler tarafından talep edilebilmektedir. 28 Aralık 2001 tarihli ve 16 Mart 2007'de değişikliğe uğrayan Başkanlık Kararnamesi ile bahse konu dilekçeye ilişkin prosedürlerin nasıl olacağı düzenlenmiştir¹¹¹¹.

Başkan ancak bir suçtan dolayı Rusya Federasyonu'nun ilgili mahkeme hükmü ile mahkum olan kişilere ilişkin af yetkisini kullanabilmektedir. Bu noktada yargı yolunun kapanarak kararın kesinleşmiş olması gerekmektedir. Yargılaması devam eden bir konu hakkında Başkan af yetkisini kullanamayacaktır. Diğer yandan Rusya Federasyonu sınırları içerisinde işlediği bir suçla ilişkin milletlerarası antlaşmalara ilişkin olarak yabancı ülke mahkemeleri tarafından hakkında mahkumiyet kararı verilerek cezası kesinleşen şahıslara ilişkin olarak da Başkan af yetkisini kullanabilecektir¹¹¹².

Başkan'ın af yetkisi, mahkemenin kararının değişmesi anlamında olmayıp sadece suçun infazına ilişkin sonuçları etkilemektedir. Esasında Başkan'ın sahip olduğu yetki af ilan etme yetkisi olmayıp suçluları affetme yetkisidir¹¹¹³.

D-) Yargıya İlişkin Görev ve Yetkileri: Atama ve Aday Gösterme Yetkileri

Anayasa'nın 83. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı; Anayasa Mahkemesi, Federal Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi üyelerine ilişkin olarak Federasyon Konseyi'ne aday gösterme yetkisine sahiptir. Anayasa'nın 102. Maddesine göre ise; Devlet Başkanı tarafından gösterilen adaylar arasından atama yapma yetkisi Federasyon

¹¹⁰⁸ GÖZLER,K.,(2001). **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi**. Anayasa Yargısı, Cilt 18. Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını, S.298-330.

¹¹⁰⁹ KUTAFİN,(2014),S.552.

¹¹¹⁰ GÖZLER,(2001),S.298-330.

¹¹¹¹ KUTAFİN, (2014),S.553.

¹¹¹² KUTAFİN, (2014),S.553.

¹¹¹³ KUTAFİN, (2014),S.553.

Konseyi'ne aittir. Yüksek mahkeme statüsünde olmayan federal mahkemelerde görev yapan hakimler ise doğrudan Başkan tarafından atanmaktadır¹¹¹⁴.

Başkan; Yüksek Mahkeme Başkanı ve Başkan Yardımcılığı, Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkan ve Başkan Yardımcılığı için adaylarını Federasyon Konseyi'ne sunar. Ayrıca Yargıtay Temyiz Kurulu Başkan ve üyelikleri için adaylarını da Federasyon Konseyi'ne sunmaktadır¹¹¹⁵.

Herhangi bir sebep ile boşalan Anayasa Mahkemesi üyeliğine Devlet Başkanı bir ay içerisinde aday göstermek zorundadır. Anayasa Mahkemesi üyeliklerine ilişkin olarak Devlet Başkanı'nın sunduğu atama teklifi 14 gün içerisinde Federasyon Konseyi'nde oylanarak neticelendirilir. Bu kapsamda Federasyon Konseyi'nde yapılacak oylamada her bir aday ayrı ayrı oylanır. Oylama gizli oy, açık sayım esasına göre gerçekleştirilir. Bir adayın atamasının onaylanması için Federasyon Konseyi'nin üye tam sayısının çoğunluğu gerekmektedir¹¹¹⁶.

Başkan, Anayasa Mahkemesi üyeliği, Yüksek Mahkeme üyeliği, Yüksek Arbitraj Mahkemesi üyeliği ve Federasyon Genel Savcılığı için adaylarını Federasyon Konseyine sunmaktadır. Başkan, bu pozisyonlar için adaylarını kendisi veya Federasyon Konseyi'ndeki Temsilcisi vasıtası ile tanıtmalıdır¹¹¹⁷.

Anayasa Mahkemesi üyeliği, Yargıtay üyeliği, Yüksek Arbitraj Mahkemesi üyeliği için sunulan adaylar Federasyon Konseyi'nin Hukuk İşleri Komitesi tarafından aday gösterilen pozisyonlar için yeterlilikleri bakımından incelenir¹¹¹⁸. Burada ifade etmek gerekir ki; Devlet Başkanı Federasyon Konseyi'ne aday göstermeden önce, göstereceği adayın gereken şartlara ve niteliklere sahip olup olmadığının tespiti için adayını Hakimler Topuluğu Yeterlilik Komisyonu'na¹¹¹⁹ sunmak zorundadır.

¹¹¹⁴ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.215.; ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.110.

¹¹¹⁵ KUTAFİN,(2014),S.432.

¹¹¹⁶ÇİRKİN,(Glava,2013),S.191.;ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.110.;KRAŞENİNİKOV,(2009),S.40.

¹¹¹⁷ KUTAFİN,(2014),S.431.

¹¹¹⁸ KUTAFİN,(2014),S.431.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.62-65.

¹¹¹⁹ Detaylı bilgi için 2.Bölüm'de Yargı Başlığı'na bakınız.

Federal Yüksek Mahkeme Başkanı ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanı ile bu Yüksek Yargı üyeliklerinde herhangi bir sebep ile boşalma olması halinde 6 ay içerisinde; Devlet Başkanı tarafından gösterilen aday Federasyon Konseyi tarafından atanmaktadır. Devlet Başkanı'nın gösterdiği adaya ilişkin tebligat Federasyon Konseyi'ne ulaştıktan sonra, Federasyon Konseyi 14 gün içerisinde atamaya ilişkin karar vermek zorundadır. Her bir aday ayrı ayrı Federasyon Konseyi tarafından oylanır. Oylamada yeterli oyu alamayan adaylar Konsey tarafından reddedilmiş olur¹¹²⁰.

Federasyon Konseyi tarafından oylanan aday yeterli çoğunlukta oy alamaz ise reddedilmiş sayılmaktadır. Bu durumda Başkan, oylama tarihinden itibaren 30 gün içerisinde yeni aday göstermek zorundadır¹¹²¹.

Başkan, bahse konu Yüksek Yargı mensupları dışındaki Federal Mahkemeler'deki federal yargı organı üyesi olan hakimleri, kanunlarda gösterilen usullere göre doğrudan atamaya yetkilidir. Daha önce yargı kuvveti bahsinde değinildiği üzere Devlet Başkanı'nın atamasını yaptığı federal hakimlerin göreve başlayabilmesi için Hakimler Topluluğu'nun ilgi organı tarafından, atamaya konu federal hakimnin gerekli nitelikleri taşıdığına onaylanması gerekmektedir¹¹²².

Anayasa Mahkemesi Başkanı, Başkan'ın teklifi üzerine Federasyon Konseyi tarafından 6 yıllığına atanmaktadır. Ayrıca Mahkeme üyelerinden iki tanesi de 6 yıllığına Başkan Yardımcısı olarak Başkan'ın teklifi Federasyon Konseyi'nin kararı ile atanır. Anayasa Mahkemesi üyeleri, Anayasa'nın 121. Maddesi uyarınca görev süreleri boyunca görevden alınamayacakları için Devlet Başkanı'nın mahkeme üyelerini azletme yetkisi yoktur¹¹²³.

Federasyon Genel Savcılığı makamına yapılacak atama için de Federasyon Konseyi'ne aday göstermek yetkisi Devlet Başkanı'ndadır. Federasyon Genel Savcısı'nın

¹¹²⁰KUTAFİN,(2014),S.431.;KRAŞENİNİKOV,Pavel,2009,S.40.PAJETNIH,D.V.,2014,S.115-116.

¹¹²¹ KUTAFİN,(2014),S.433.

¹¹²² ÇİRKİN,(Glava,2013),S.191.; KUTAFİN,(2014),S.434.

¹¹²³ KUTAFİN,(2014),S.432.

görevden azlini doğrudan gerçekleştirme yetkisi bulunmayan Devlet Başkanı bunu Federasyon Konseyi'nden talep eder¹¹²⁴.

Başkan kendisi veya temsilcisi vasıtası ile Federasyon Genel Savcılığı adayını Konsey'de tanıtır; bu esnada Konsey üyeleri aday hakkındaki sorularını sorabilirler. Federasyon Konseyi Hukuk İşleri Komisyonu ve Güvenlik Komisyonu tarafından Başkan'ın gösterdiği adayın mezkur pozisyon için aranana niteliklere sahip olup olmadığı incelenir. Başkan'ın aday gösterme tarihinden itibaren 30 gün içerisinde Konsey atamaya ilişkin karar vermek zorundadır¹¹²⁵.

Federasyon Genel Savcılığı makamına ilişkin Devlet Başkanı'nın sunduğu tebligatın Federasyon Konseyi'ne ulaşmasını müteakip Federasyon Konseyi, 30 gün içerisinde atamaya ilişkin karar almak zorundadır. Eğer Federasyon Konseyi'nde, Devlet Başkanı'nın gösterdiği adayın atanmasına ilişkin yeterli oy çıkmaz ise Devlet Başkanı 30 gün içerisinde yeni bir aday göstermek zorundadır. Bu noktada Federasyon Konseyi'nin, Devlet Başkanı tarafından bir karar almaya zorlanabilmesinin imkanı yoktur. Dolayısı ile kararlı bir Federasyon Konseyi, Devlet Başkanı'nın istediği adaylardan hiçbirisini atamarak bir siyasi krizin doğmasına yol açabilecektir. Federal Anayasa Mahkemesi bir yorumunda, Federasyon Genel Savcılığı'nın atanmasına ilişkin Devlet Başkanı ve Federasyon Konseyi'nin anlaşamaması durumunda siyasi kriz çıkmaması için gerekli önlemleri almaya ve uzlaşma zemini hazırlamaya öncülük etmesi gerekenin Devlet Başkanı olduğunu; zira devletin başı olarak ve teminat görevleri gereği siyasi krizlerin önüne geçmesi gereken tarafın Devlet Başkanı olduğunu ifade etmiştir¹¹²⁶.

Federasyon Genel Savcısı'nın atanması usulüne paralel olarak azledilmesi de Başkan'ın teklifi ve Federasyon Konseyi'nin kararı ile olmaktadır. Federasyon Konseyi tarafından yapılan oturumda oylama gizli oy açık sayım usullerine göre yapılırken karar yeter sayısı Federasyon Konseyi üye tam sayısının çoğunluğudur. Federasyon Genel

¹¹²⁴ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.191.

¹¹²⁵ KUTAFİN,(2014),S.432.

¹¹²⁶ Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi'nin 01/12/1999 tarihli ve 17-P numaralı kararı.

Savcılığı makamına atanma, Konsey'in karar aldığı anda vukuu bulduğu gibi makamdan azil de Konsey'in karar aldığı an gerçekleşmiş olur¹¹²⁷.

Federe Sulh Mahkemeleri'ne ilişkin Başkan'ın bir atama yetkisi bulunmamaktadır. Farklı federe unsurların farklı düzenlemeleri olmakla birlikte bunlar iki grupta toplanmaktadır. Federe Sulh Mahkemesi hakimleri, federe unsur vatandaşları tarafından seçilmekte veya federe yasama organı tarafından atanmaktadır¹¹²⁸.

Bağımsız Devletler Topluluğu İktisadi Mahkemesi'nin¹¹²⁹ Rusya Federasyonu'nuna ayrılmış olan üyelikleri için Başkan, adaylarını Federasyon Konseyi'ne sunmaktadır¹¹³⁰.

E-) Devlet Güvenliğine İlişkin Yetkileri

Başkan özellikle devlet güvenliği ile alakalı olarak çok önemli yetkiler ile donatılmış olup bu alanda yürütme içerisindeki en fonksiyonel unsurdur. Başkan, devlet güvenliğine ilişkin tedbirlerin alınarak, iç ve dış devlet güvenliğinin temin edilmesine ilişkin politik çerçeveyi çizer. Böylelikle devletin iç ve dış güvenliğini realize eder¹¹³¹.

Bu noktada bahse konu hususlara ilişkin genel çerçeve ve ilkeler Başkan tarafından belirlenirken bunların yürütülmesi Hükümet'in görevidir. Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 20. Maddesine göre ülkenin asayiş ve emniyetini sağlamak ve dış politikaya ilişkin kararları uygulamak Hükümet'in en önemli görevlerinden birisini oluşturmaktadır.

Devletin dahili ve harici emniyetine ilişkin federal organların çalışmalarını denetlemek ve bu organların birbirleri ile uyumlu çalışmasını temin etmek Başkan'ın en

¹¹²⁷ KUTAFİN,(2014),S.433.

¹¹²⁸ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.214.

¹¹²⁹ 8 Aralık 1991 tarihinden Belarus, Rusya ve Ukrayna arasında yapılan anlaşma ile kurulan ve merkezi Minsk olan Bağımsız Devletler Topluluğu bir ekonomik işbirliği organizasyonudur. Topluluğa daha sonra Azerbaycan, Ermenistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Tacikistan, Türkmenistan, Özbekistan'da dahil olmuştur. İktisadi Mahkemesi'de topluluğun tahkim işlevi görevi gören yargı organıdır. PUGAÇEV,A.N.,VEREGA,İ.V., (2009). **Konstitutsionnoe Pravo: Teokratiçeskie Osnovi**. Novopoltsk: İzdatelstvo PGU, S.321-324.

¹¹³⁰ KUTAFİN,(2014),S.432.; PUGAÇEV,VEREGA,(2009)S.333-340.

¹¹³¹ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154-155.; EBZEEV,(2014),S.241.

önemli vazifelerinden birisini oluşturmaktadır. Bahse konu federal organlar arasında kanuni düzenlemelerden kaynaklanan ihtilafların çözümü ve tarafların uzlaştırılması Başkan'ın sorumluluğundadır¹¹³².

1-)Askeri Konulara İlişkin Görev ve Yetkileri

1.1-) Başkomutanlık Yetkisi

Başkomutanlık yetkisinin tarihi kökleri Çarlık Rusya'sı döneminin 1906 Anayasası'na dayanmaktadır¹¹³³. 1993 Anayasa'nın 87. Maddesine göre Rusya Federasyonu'nun, "başkomutanı", Devlet Başkanı'dır¹¹³⁴. Anayasa, başkomutanlık sıfatı ile Devlet Başkanı'nın milli güvenlik ve askeri konulara ilişkin devletin en yetkili kişisi olduğunu ifade etmektedir. Bu kapsamda Devlet Başkanı; Federasyon Güvenlik Konseyi'ne başkanlık yapmaya, askeri doktrini onaylamaya, Federasyon Silahlı Kuvvetleri'nin Genelkurmay Başkanı'nı, silahlı kuvvetlerinin yüksek komuta heyetini göreve atamaya ve azletmeye, Federasyon vatandaşlarını askere çağırmaya ve sivil savunmaya ilişkin kararlar almaya yetkilidir¹¹³⁵.

31 Mayıs 1996 tarih ve 61 sayılı Savunma Hakkındaki Federal Kanuna göre Milli Savunma; Federasyon'un milli askeri savunmasını hazırlamak üzere askeri, iktisadi, sosyal ve hukuki tedbirlerin alınması olarak ifadesini bulmaktadır. Milli Savunma ise Federasyon Silahlı Kuvvetleri ile sağlanmaktadır. Bu minvalde Başkomutan olarak Devlet Başkanı, milli savunmaya ilişkin tedbirleri alma görev ve yetkisi ile donatılmıştır. Başkan, Genelkurmay Başkanı'na emir ve talimat verebilir, Silahlı Kuvvetlerin geliştirilmesi için planlar yaparak uygulamaya sunabilir¹¹³⁶.

¹¹³²POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.155; POPOV,MİGAÇEV,(2015),S. 103-104.

¹¹³³ Son İmparator 2. Nikolay Devlet Başkanı olarak Başkomutan sıfatını 1.Dünya Savaşı sırasında kullanmıştır.Bkz; ÇİRKİN,(Glava,2013), S.25.

¹¹³⁴ÇİRKİN,(Glava,2013),S.121.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 103-104.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.153.

¹¹³⁵ÇİRKİN,(Glava,2013),S.25.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.103-104.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.154.

¹¹³⁶ EBZEEV,(2013),S.728.; ÇİRKİN,(Glava, 2013),S.25.

Silahlı kuvvetler başkumandanlığı Rusya Federasyonu açısından sembolik bir yetkiden daha fazlasıdır. Bu kapsamda Rusya Federasyonu Silahlı Kuvvetler Genel Kurmay Başkanı (GEN-ŞTAB) doğrudan Başkan'ın yönetimi altında olup diğer federal organlardan farklı olarak doğrudan ve organik anlamda Başkan'a bağlıdır. Görülen odur ki; silahlı kuvvetlerin olağan işleyişine müdahale etmeyen Başkan ancak silahlı kuvvetlerin devleti ilgilendiren ve milli savunmaya ilişkin olan mühim fiil ve işlemlerine müdahil olmakta ve böylelikle silahlı kuvvetler idaresini elinde tutmaktadır¹¹³⁷.

1.2-)Federasyonun Harp Doktrinini Onaylamak

Harp Doktrini, Rusya Federasyonu için oldukça önemli bir belgedir. Federasyonun iç ve dış ilişkilerini ana hatları ile belirlemeye yetkili olan Devlet Başkanı'nın, Federasyon'un güvenlik konseptini belirleme ve kamuoyuna duyurmasına yardımcı olan temel belge harp doktrinidir. Doktrinde Federasyon için halde ve gelecek de tehlike olan ve/veya olabilecek meseleler ele alınmakta; tehlikelerin bertaraf edilmesine ilişkin askeri ve siyasi tedbirler ile askeri strateji ve politikalara yer verilmektedir. Harp doktrini ana hatları ile savaş güvenliği, savaşa ilişkin tehlikeler, muharip anlamda ihtilafı meseleler, Silahlı Kuvvetleri ilgilendiren ihtilafı meseleler, bölgesel ve küresel ölçekte muharebe konuları ile muharebe strateji, organizasyon ve planlarını içermektedir¹¹³⁸.

Harp doktrini dahili ve harici anlamda ülke için risk unsuru olabilecek konuların belirlenerek olası risk durumlarında ne gibi önemler alınacağını ifade eden devlet güvenliği bağlamında Rusya Federasyonu'ndaki en önemli belgelerden birisidir. Harp doktrini bağlamında ülkeye dahili ve harici anlamda yönelecek tehditler ile olağanüstü hallerde nasıl bir karşılık verileceğine karar vermek de Başkan'ın yetkisi dahilindedir¹¹³⁹.

¹¹³⁷POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154-155.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015), S. 103-104.

¹¹³⁸POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154-155.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2012),S.155.

¹¹³⁹POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154-155.

Harp Doktrini, kısa süreli hedeflerden ziyade uzun süreli politikalara odaklanmaktadır. 2000 yılında dönemin Devlet Başkanı tarafından yayınlanan savaş doktrini Federasyon'un 2020 yılına kadarki durumunu ele almaktaydı¹¹⁴⁰.

Federasyon'un başkomutanı olan Devlet Başkanı, Anayasa'nın 83. Maddesi uyarınca Federasyon'un harp doktrinini onaylamak yetkisine sahiptir. Harp doktrini, Güvenlik Konseyi tarafından hazırlanmakta ve daha sonra onaylanmak üzere Başkan'a sunulmaktadır. Devlet Başkanı, doktrinin onaylanmasını uygun görür ise bir başkanlık kararnamesi yayımlamak suretiyle doktrini onaylamış olur¹¹⁴¹. Daha önce ifade edildiği üzere Güvenlik Konseyi, Devlet Başkanı'na bağlı faaliyet yürüten bir kurumdur. Dolayısı ile harp doktrininin gerek hazırlanması aşamasında gerek onaylanması aşamasında Devlet Başkanı çok etkilidir.

Harp doktrini kendi başına normatif yürütülebilir bir düzenleyici işlem değildir. Dahası Devlet Başkanı'nın doktrini başkanlık kararnamesi ile onaylaması da doktrine normatif bir karakter kazandırmamaktadır. Çeçen iç savaşı sırasında, harp doktrininin normatif bir karaktere sahip olup olmadığı konusu Anayasa Mahkemesi'nin önüne gelmiştir. Mahkeme 31 Temmuz 1995 tarihinde 10-P sayılı kararında açıkça harp doktrininin normatif bir karaktere sahip olmadığını belirterek konuyu vuzuha kavuşturmuştur.

1.3-)Atama, Azletme ve Rütbe Verme Yetkileri

Anayasa'nın 83. Maddesi uyarınca Devlet Başkanı, Federasyon Silahlı Kuvvetleri'nin Genelkurmay Başkanı'nı; silahlı kuvvetlerinin yüksek komuta heyetini atama ve azletme yetkisine sahiptir.

Anayasa'nın 89. Maddesi uyarınca Başkan, Yüksek Askeri ve Yüksek Hususi Rütbelere vermeye yetkisine sahiptir. Bu yetki silahlı kuvvetlerin üst düzey kademelerine ilişkin askeri rütbelerin Devlet Başkanı tarafından verileceğini ifade etmektedir¹¹⁴².

¹¹⁴⁰EBZEEV,(2013),S.709.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.103-104.;İSAEV,BARANOV,(2013),S.433-442.

¹¹⁴¹ EBZEEV,(2013),S.709; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.151.

¹¹⁴²POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.154-155.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.103-104.; KUTAFİN,(2014),S.551.

2-)Güvenlik Konseyi

Anayasal bir kurum olan Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi, Haziran 2004 tarihli ve 726 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile kurulmuştur. Bu kapsamda Güvenlik Konseyi, Başkan'ın ülkenin dahili ve harici güvenlik ve asayişine ilişkin olarak yetkilerini kullanmasında ve sorumluluklarını yerine getirmesinde Başkan'a yardımcı olması için kurulmuş istişari bir federal organdır. Güvenlik Konseyi'nde devletin iç ve dış siyasetine ilişkin konular devletin güvenliği ile bağlantılı olarak ele alınarak güvenlik meselelerine ilişkin kararlar görüşülmektedir. İktisadi, sosyal, ekolojik, enformasyonel, devletin stratejik yaklaşımlarına ilişkin meseleler güvenlik konsepti ile ele alınmakta ve bu kapsamda çözüm önerileri sunulmaktadır¹¹⁴³.

Güvenlik Konseyi; devletin iç ve dış ilişkileri kapsamında; askeri, sosyal, siyasi ve iktisadi alanda pek çok meselenin tartışıldığı önemli bir yapıdır. Güvenlik Konseyi, Devlet Başkanı'na milli güvenlik ve savunma konularında danışmanlık yapmak üzere kurulmuş bir anayasal kurumdur. Üyeleri doğrudan Devlet Başkanı tarafından atanıp azledilirler. Devlet Başkanı, Güvenlik Konseyi'nde yapısal anlamda istediği değişikliklerin tamamını yapmaya yetkilidir. Güvenlik Konseyi; başkan, sekreter, daimi üyeler ve üyelerden oluşmaktadır. Düzenli bir şekilde toplanan Konsey'de, kararlar üye tamsayısının çoğunluğu ile alınmaktadır. Konseyin aldığı kararlar bağlayıcı olmayıp Devlet Başkanı tarafından Konsey'in kararları ayrıca başkanlık kararnamesine konu olabilmektedir¹¹⁴⁴.

Güvenlik Konseyi, devletin dahili ve harici emniyet ve asayişine ilişkin reform önerilileri sunma yeni federal kurumlar kurulmasını önerme yetki ve sorumluluğu ile donatılmıştır. Konsey, olağanüstü hal ilan etme, süresini uzatma ve olağanüstü hali kaldırma tekliflerini Başkan sunmaktadır¹¹⁴⁵.

¹¹⁴³ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.105.; ŞAHAY,(2013),S.256.; İSAEV, BARANOV,(2013),S.76-79.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.155.

¹¹⁴⁴ EBZEEV,(2013),S.708.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.155-156.; POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 105.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.155.

¹¹⁴⁵ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011),S.156-157.

Güvenlik Konseyi, devletin asayiş ve güvenliğine ilişkin Başkan'ın aldığı kararların, federal yürütme organlarında ve federe unsurlarda uygulanmasını koordine etme fonksiyonuna da sahiptir¹¹⁴⁶.

Güvenlik Konseyi'nin denetim fonksiyonu da bulunmaktadır. Milli güvenlik ve asayiş alanında program hazırlamak ve bu programların uygulanmasını denetlemek ile mükelleftir. Ayrıca güvenlik ve asayiş alanında federal bütçenin kullanılmasını da denetler. Hükümet'in Güvenlik Konseyi'nin alanına giren faaliyetlerini yıllık olarak Güvenlik Konseyi'ne sunması zorunlu olup Güvenlik Konseyi bunları incelemek sureti ile Başkan'a rapor hazırlar¹¹⁴⁷.

Güvenlik Konseyi oldukça önemli bir kurumdur. Zira Başkan'ın devlet güvenliğine ilişkin oldukça geniş olan yetkilerini kullanma ve hayata geçirmesi ona sağlanan bir yetkiler manzumesinden ziyade sorumluluktur. Bu sorumluluğun yerine getirilmesi ve oldukça hayati ve işlevsel olan yetkilerin kullanımı konusunda Güvenlik Konseyi en önemli role sahip federal kurumdur denilebilir. Her ne kadar istişari kararlar alan bir yer olsa dahi Güvenlik Konseyi'nde alınan kararlar büyük ölçüde Başkan için yol gösterici olmaktadır. Bu kararların bağlayıcılığı kanuni düzenlemelerden ziyade siyasi sorumluluk sahasında kendini göstermektedir. Konseyin aksine bir karar alan Başkan, konunun uzmanlarının aksine de bir yol olarak toplumsal anlamda siyasi sorumluluğu tek başına üstlenecektir. Her ne kadar Konsey'in kararlarının sorumluluğu Başkan'da olsa da Konsey'in aksine karar veren Başkan'ın alacağı siyasi risk ve üstleneceği sorumluluk hiç şüphe yok ki daha fazladır. Konsey'in verdiği kararlarla hareket eden bir Başkan, menfi bir sonucu Konsey'e yükleyerek, Konsey üyelerini değiştirip toplum nazarında siyasi sorumluluktan peki ala belli ölçülerde kurtulabilir. Ancak Konsey'in aksine karar alan Başkan bütün bir risk ve sorumluluğu şahsında topladığı için sorumluluğu herhangi bir yer ile paylaşamayacaktır.

Diğer yandan Başkan'a karşı doğrudan sorumlu olan Güvenlik Konseyi'nin Başkan'ın aksine karar alması çok da mümkün değildir. Buna karşın konunun uzmanlarından oluşması ve güvenlik konusunda en yüksek merci olmasından dolayı tamamen Başkan'ın güdümünde olan bir Güvenlik Konseyi'nden bahsetmek doğru

¹¹⁴⁶ ŞAHRAY,(2013),S.258.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.156.

¹¹⁴⁷ ŞAHRAY,(2013),S.259.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.156.

olmayacaktır. Zira böyle olsa idi Başkan'ın böylesi bir kuruma ihtiyacı olmazdı. Güvenlik Konseyi, mevzuat açısından bir zorunluluktan ziyade Başkan'ın yetkilerini kullanabilmesi açısından teknik bilgi ve tecrübe gerektiren konuların ele alınması kapasısındaki tabii bir zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Bu nokta-i nazardan bakıldığında Güvenlik Konseyi ve Başkan arasından önemli ve işlevsel bir ilişki olduğu görülecektir.

F-) Federe Unsurlara İlişkin Görev ve Yetkileri

1-)Denetim Görevi Bağlamında İptal, Yürürlüğü Durdurma, Görevden Alma ve Fesih Yetkileri

Anayasa'nın 85. Maddesinin 2. Fıkrasına göre Devlet Başkanı; Rusya Federasyonu federe unsurları yürütme organları düzenlemelerinin yürürlüğünü, bu düzenlemeler; Federal Anayasa'ya ve federal kanunlara, Rusya Federasyonunun uluslararası yükümlülüklerine aykırı olduğunda veya sorun ilgili mahkemede çözümlenmeden, insan ve vatandaş hak ve özgürlüklerinin ihlali durumunda durdurabilmektedir. Durdurma işlemi için sorunun yargıya taşınmasına gerek yoktur. Devlet Başkanı bahse konu yürütmeyi durdurma kararlarını başkanlık kararnameleri ile verebilmektedir. Ayrıca Başkan'ın, Federal Anayasa ve Federal Kanunlara aykırı hareket etme durumunda federe meclisleri fesih yetkisi, yürütme organlarının başındaki kişileri azletme yetkisi de bulunmaktadır¹¹⁴⁸.

Devletin başı olarak Anayasa'nın garantörü sıfatından kaynaklanan bu yetki Devlet Başkanı'na federe unsurlar üzerinde anayasal denetim yapmak iktidarı vermektedir. Diğer yandan dikey kuvvetler ayrılığı bağlamında da; federe unsurların yürütme organları genel anlamı ile yürütme kuvvetinin içerisinde kabul edilmekte bu sebeple de yürütmenin de başı olan Devlet Başkanı'nın, federe unsurların yürütme organlarının da hiyerarşik olarak üstünde yer aldığı kabul edilmektedir. Dolayısı ile Devlet Başkanı'nın, federe unsurların yürütme organlarının işlemleri üzerinde anayasallık denetimi yapma yetkisine sahip olduğu,

¹¹⁴⁸ÇİRKİN,(Glava,2013),S.186.;RADÇENKO,MARİO,(2006),S.144.;KUTAFİN,(2014), S.440.

ancak federe yasama organlarının teşrii faaliyetlerine ilişkin herhangi bir denetim yetkisi olmadığı ifade edilmektedir¹¹⁴⁹.

Devlet Başkanı'na tanına bu yetki seçimlik ve ihtiyari bir yetkidir. Devlet Başkanı yetkisini re'sen kullanır ve hiç kimse Devlet Başkanı'na bu yetkisini kullanıp kullanmaması yönünde baskı yapamaz. Zira Anayasa Mahkemesi, yargısal anlamda anayasallık denetimi yapacak olan asli mercidir. Dahası Başkan kendisi anayasallık denetimi yapmak yerine Anayasa Mahkemesi'ne de müracaat edebilir¹¹⁵⁰.

Anayasallık denetimi yapmak Anayasa Mahkemesi'nin görevidir. Dolayısı ile Devlet Başkanı, federe unsurların düzenleyici işlemlerinin Federal Anayasa'ya veya federal kanunlara aykırı olduğuna dayanarak yürürlükten kaldırma veya yürürlüğünü durdurma işlemi yapıyor ise Anayasa Mahkemesi'nin konu ile ilgili kararını almak zorundadır. Federal Hükümet açısından bir görüş talebi olan husus, federe yürütme organları açısından daha farklıdır. Burada konu, karar verilmesi için yargıya taşınır¹¹⁵¹.

Devlet Başkanı denetim yetkisi kapsamında, federe unsurların yürütme organlarının kararlarına ilişkin yürütmeyi durdurma kararı verebilmektedir. Bu durumda ilgili federe kararın yürürlüğü, konuya ilişkin ilgili yargı merciinin hüküm vermesine kadar durur. İlgili yargı mercii, Devlet Başkanı'nın yürütmeyi durdurma kararını uygun bulur ise federe karar iptal edilir. Tam tersi durumda ise federe kararın yürürlüğü devam eder. Normatif karaktere sahip düzenleyici işlemler için yargı mercii Federal Anayasa Mahkemesi'dir. Diğer durumlarda federe kararın konusu hangi mahkemenin yetkisine giriyor ise denetim yetkisi o mahkemenindir¹¹⁵². Başkan tarafından yürürlüğü durdurma kararı alınmadan evvel mesele yargıya taşınmış ve yargı bir karar vermiş ise Başkan bu konuda herhangi bir durdurma yetkisine sahip değildir¹¹⁵³.

¹¹⁴⁹EBZEEV,(2013),S.719.;RADÇENKO,MARİO,(2006),S.144;VALENTEY,(2008),S.23 6-248.

¹¹⁵⁰ EBZEEV,(2013),S.719.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.186.

¹¹⁵¹ KUTAFİN,(2014),S.443.

¹¹⁵² EBZEEV,(2013),S.71-720.

¹¹⁵³ KUTAFİN,(2014),S.440.

Uygulamada Başkan sıkça federe yürütme organlarının düzenlemelerinin yürürlüğünü durdurma kararı vermektedir¹¹⁵⁴. 1994 senesinde Kraynoyarskiy Kray'ının Yönetiminin Referandum Kararı'nı ve 1996 senesinde Başkurdistan Başkanı'nın Başkurdistan'a Tütün İthalatına İlişkin Kararnamesi'nin yürütmesini durdurmuştur¹¹⁵⁵. Görüldüğü üzere bu kararlar ilgili federe unsur için oldukça önemlidir.

Anayasa'nın 115. Maddesinin 3. Fıkrası uyarınca Federal Hükümetin düzenleyici işlemleri ve idari emirleri Federal Anayasa'ya, federal kanunlara, başkanlık kararnamelerine aykırılık teşkil ettiğinde, devletin başı olarak kontrol fonksiyonundan ve Anayasa'nın garantörü olma sıfatından kaynaklanarak Başkan tarafından iptal edilebilir. Uygulamada bu durumla son derece az karşılaşılmaktadır¹¹⁵⁶. Devlet Başkanı Federal Hükümet'in düzenleyici işlemlerinin yürürlüğüne son verebilirken, federe yürütme organının düzenleyici işlemlerinin yürürlüğünü sadece durdurabilir. Bunların yürürlükten kalkması için yargı kararı gerekmektedir¹¹⁵⁷.

Anayasa Mahkemesi 16 Temmuz 1998'de federe unsurların normatif ve normatif olmayan düzenleyici işlemleri ile ilgili olarak önemli bir karar vermiştir. Mahkemelerin yetki alanına ilişkin düzenlemeler yasa koyucu tarafından belirlenmekte olup Anayasa Mahkemesi'nin yetki alanına giren konular, Anayasa'nın 125. Maddesinde belirtilmiştir. Burada mahkeme Federal Hükümet'in ve federe yürütme organlarının normatif düzenlemelerinin anayasallık denetimini yapmaya yetkili kılınmıştır. Bunun dışında anılan organların normatif karakterde olmayan işlemlerini denetleyememektedir. Dolayısı ile Devlet Başkanı da bu unsurların normatif olmayan düzenlemeleri hakkında yürürlüğü durdurma ve yürürlükten kaldırma yetkisine sahip değildir, artık bu düzenlemeler ancak yargı denetimine tabidir¹¹⁵⁸.

6 Ekim 1999 tarihli Rusya Federasyonu Federe Unsurlarının Temsil ve Yürütme Organlarının Organizasyon Prensipleri Hakkındaki Federal Kanun'a göre Devlet Başkanı

¹¹⁵⁴ KUTAFİN,(2014),S.440.

¹¹⁵⁵ OKUNKOV,(1996),S.48; VALENTEY,(2008),S.112-122.

¹¹⁵⁶ KUTAFİN,(2014),S.442.

¹¹⁵⁷ KUTAFİN,(2014),S.443.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

¹¹⁵⁸ İVANOV,İ .A. ,(2004). "Polnomoçiya Prezidenta RF Po Otmene Aktov Prabitelstva RF i Priostonovleniyu Deystviya Aktov İspolnitelnoy Vlasti Subyektof Rossiskoy Federatsii". **Konstitutsionnoe i Munitsipalnoe Pravo**,S.40.

federe yürütme organının yöneticisini görevden alabilir. Federe temsil organında Federal Anayasa'ya muhalif normatif düzenlemelerin kabul edilmesi durumunda Başkan federe temsil organını feshedebilmektedir¹¹⁵⁹.

2-)Federasyonu Temsil Etme Yetkisi ve Federe Seçimlerde Aday Gösterme Yetkisi

Anayasa, Devlet Başkanı'na sadece yatay kuvvetler bağlamında değil dikey kuvvetler bağlamında da koordinasyon görevi verdiği için, Federe unsurların yönetim organlarının tamamında Başkan'ın bir temsilcisi bulunmaktadır¹¹⁶⁰. Başkan, federe unsurlar ile ilişkide Federasyonu temsil etmektedir. Anayasa'nın 83. Maddesine göre Başkan, bu ilişkiyi tesis etmek için Yetkili Temsilci atayabilmektedir¹¹⁶¹. Ancak Anayasa'da Özel Yetkili Temsilci atama yetkisi için açık bir hüküm bulunmamaktadır. Koordinasyon görev ve yetkisine dayanılarak ihdas edilmiş bir müesseseden ibarettir¹¹⁶².

Anayasa'nın Başkan'a verdiği koordinasyon görevinin yerine getirilebilmesi maksadı ile atanan temsilcinin Federal Devlet'i temsil edecek diplomatik bir unsur olarak federe unsurlar ile ilişki tesis etmesi ve federe unsurların özerkliğine zarar vermemesi gerektiği kabul edilmektedir¹¹⁶³. Ancak Rus yazarların bir kısmı; Yetkili Temsilciler ve Başkan'ın diğer yetkileri birleşince dikey kuvvetler dengesi bakımından, merkezi devlet lehine dengenin bozulduğunu iddia etmektedirler¹¹⁶⁴.

11 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren federal kanuna göre federe unsurların yürütme organlarının başı; Başkan'ın teklifi ile federe temsil organı tarafından seçilecektir. Başkan sadece aday belirleyebilmektedir. Böylelikle federe seçimlerde Başkan'a aday gösterme yetkisi tanınmıştır¹¹⁶⁵. Dolayısı ile Başkan'ın Yetkili Temsilcisi ile birlikte bu aday gösterme yetkisinin bir araya gelmesi federe unsurlara Başkan'ın açık müdahalesi olarak

¹¹⁵⁹ İVAN,(2007),S.35-36.; KUTAFİN,(2014),S.443-444.; VALENTEY,(2008),S.112-122.

¹¹⁶⁰ İVAN,(2007),S.122-123.; HABRİEVA,ÇİRKİN,(2005),S.88.

¹¹⁶¹ ÇİRKİN,(Glava,2013), S.185.; RADÇENKO,MARİO,(2006),S.144.

¹¹⁶² İVAN,(2007),S.124.; ŞAHRAY,(2013),S.247.; EBZEEV,(2014),S.212.

¹¹⁶³ İVAN,(2007),S.124.; HABRİEVA,ÇİRKİN,(2005),S.88.; ŞAHRAY,(2013),S.247.

¹¹⁶⁴ ŞAHRAY,(2013),S.248.; VALENTEY,(2008),S.112-122.; PAJETNIH,(2014),S.59.

¹¹⁶⁵ RADÇENKO,MARİO,(2006),S.144;İVAN,(2007),S.35-36.; VALENTEY,(2008), S.112-122.; PAJETNIH,(2014),S.60.

yorumlanmaktadır. Hiç değil ise federal devletim, federe unsurlara bu anlamda müdahale etmemesi gerekir.

3-)Uzlaştırma Prosedürlerini Uygulama Yetkisi ve Uzlaştırma Komisyonu

Anayasa'nın 85. Maddesinin 1. Fıkrası açıkça Devlet Başkanı'nın; devlet organları ve federe unsurlar arasında, federe unsurların birbirleri arasındaki uyuşmazlıkları çözmek adına uzlaştırma prosedürlerini kullanabileceğini hüküm altına almıştır.

5 Ekim 1995 tarihinde Devlet Başkanı tarafından çıkarılan bir kararname ile uzlaştırma prosedürlerinin nasıl işletileceğine dair bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Bu konuları takip etmesi için bir komisyon kurulmuştur.

Devlet Başkanı'na tanınan uzlaştırma yetkisi, "quasi-judicial" bir yetki olarak "yarı yargısal" bir görünüme sahiptir. Başkan, hukuki anlamda soruşturma ve inceleme yapabilir, kanunu uygulayabilir¹¹⁶⁶. Fakat uzlaştırmanın hüküm doğurabilmesi için uzlaştırmaya konu tarafların uzlaşma iradesinde olması gerekir¹¹⁶⁷.

Anayasa'nın açık hükmüne göre uzlaştırma kararının alınamaması durumunda veya Devlet Başkanı'nın ihtiyarı ile başvuru üzerine veya re'sen, ihtilafın çözümü için Devlet Başkanı'nca konu yargı organlarına tevdi edilebilmektedir¹¹⁶⁸. Böylelikle Devlet Başkanı'nın uzlaştırma yetkesinin kesin bir yetki olmadığı görülmektedir. Uzlaştırmaya konu taraflardan birisi ve/veya her ikisi de uzlaşma konusunda isteksiz kalır ise konu yargıya tevdi edilebilmektedir. Dahası Devlet Başkanı, uzlaştırma yetkisini kullanmaya da zorlanamamaktadır. Devlet Başkanı, oluşan ihtilafı kendi nazarında çözüme kavuşturmak için yetkisini kullanmayı herhangi bir sebep ile istemez ise konuyu doğrudan mahkemeye de sunabilmektedir. Ancak mahkemeye sunmak zorunluluğu da bulunamamaktadır¹¹⁶⁹.

Uzlaştırmanın, Federal Anayasa ve kanunlara uygun olması gerekir. Uzlaştırma prosedürlerinin işletilmesi ile taraflar arasında bir uzlaşmaya varılmış olsa dahi Devlet

¹¹⁶⁶ EBZEEV,(2013),S.718.

¹¹⁶⁷ POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S. 104.; ŞAHRAY,(2013),S.34.

¹¹⁶⁸ EBZEEV,(2013),S.718.; HABRİEVA,ÇİRKİN,(2005),S.88.

¹¹⁶⁹EBZEEV,(2013),S.718-719;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.104.;ŞAHRAY,(2013), S.34.

Başkanı veya taraflardan en az birinin talebi üzerine kanunlara aykırılık iddiasıyla uzlaştırma konusu yargıya taşınabilmektedir¹¹⁷⁰.

Anayasa’da, uzlaştırma prosedürleri tahdidi olarak sıralanmamıştır. Devlet Başkanı taraflar arasında uzlaşma zeminini uygun bulduğu kanuni vasıtalar ile çözüme kavuşturma konusunda serbesttir. Bu kapsamda uzlaştırma prosedürlerinin işletilebilmesi adına Devlet Başkanlığı İdaresi altında uzlaştırma prosedürlerini uygulamak ile görevli bir komisyon mevcuttur. Bahse konu Uzlaştırma Komisyonu, önüne gelen ihtilafın çözümüne ilişkin hazırlık yaparak Devlet Başkanı’na sunmak üzere bir teklif hazırlamaktadır. Devlet Başkanı komisyonun teklifini uygulamaya sunup sunmamakta da serbesttir¹¹⁷¹.

Uzlaştırma çalışmaları neticesinde taraflar uzlaşmaz ise Başkan konuyu yargıya havale edebilmek yetkisine sahiptir. Bu noktadan sonra konu uzlaştırmadan çıkıp yargının sahasına girmektedir. Artık konunun niteliğine uygun bir yargı organı tarafından uyuşmazlık çözüme kavuşturulmaktadır¹¹⁷².

4-) Devlet Konseyi

01 Eylül 2000 tarihli Rusya Federasyonu Devlet Konseyi Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi ile kurulan Devlet Konseyi, Başkan’ın yürütme faaliyetlerinde kendisine yardımcı olabilmek maksadı ile istişari bir kurum olarak dizayn edilmiştir. Bu kurum anayasal bir kurum değildir, yani Anayasa’da öngörülmemiştir. Devlet Konseyi, Başkan’ın dikey kuvvetler arasındaki konumu güçlendirmiştir¹¹⁷³.

Devlet Konseyi’nin anayasal bir pozisyonu veya bir yürütücü yetkisi bulunmamaktadır. Buna karşın üyelerin devletin başındaki kişi ile iletişim ve ilişkilerinin garantisi sağlanmış olup lobi faaliyetlerinin de önü kapanmamıştır¹¹⁷⁴.

¹¹⁷⁰ EBZEEV,(2013),S.718.; HABRİEVA,ÇİRKİN,(2005),S.88.

¹¹⁷¹EBZEEV,(2013),S.717-718.;ÇİRKİN,(Glava,2013),S.185.;POPOV,MİGRAÇEV,(2015),S.104.; ŞAHRAY,(2013),S.34.

¹¹⁷² KUTAFİN,(2014),S.439.

¹¹⁷³İVAN,(2007),S.125.;MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.84.;İSAEV,BARANOV,(2013),S.73-76.

¹¹⁷⁴ HENDERSON,(2011),S.168.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

FEDERASYON BAŞKANININ ANAYASAL FONKSİYONU

I-) FEDERASYON BAŞKANI ile HÜKÜMET ARASINDAKİ İLİŞKİ ve ETKİLEŞİM

A-) Yürütme Organının Oluşumunun Başkan ve Başbakan'ın İlişkilerine Etkisi

1-)Yürütmenin Fiili Monist Yapısı

Siyasi geçiş dönemlerinde tüm kurumsal düzenlemelerin doğal olarak istikrarsız olacağını kabul edersek, Sovyetler Birliği'nden Rusya Federasyonu'na geçişte ve 1993 Anayasası'nın ortaya çıkışı ve işlerlik kazanması sürecinde, Rusya'nın anayasal düzeninde de birtakım istikrarsızlıkların bulunması tabii olarak karşılanacaktır. Rusya'daki hükümet sistemi başkanlık ve parlamenter hükümet sisteminin bir melezi olarak, diğerlerindeki gibi gerilimlere maruz kalmaktadır. Başkanlık hükümet sistemlerinde halk tarafından seçilen yürütme ve halk tarafından seçilen yasama organlarının varlığı "ikili demokratik meşruiyetler¹¹⁷⁵" doğmasına neden olmaktadır. Diğer yandan yarı başkanlık hükümet sistemlerin de ise Başbakan ve Başkan arasında üçüncü bir çekişme ortamı yaratılmaktadır. Yarı başkanlık hükümet sisteminde, teorik olarak Cumhurbaşkanı'nın parlamentoya değil de halka karşı sorumlu olarak hareket etmesine karşın, Başbakan parlamentoya karşı sorumlu olarak faaliyet yürütür. Bundan dolayı Başbakan, parlamentonun güvenoyuna dayanmak zorundadır. Bu da Cumhurbaşkanı'nın yürütme içerisinde Başbakan'a nazaran ayrıca bir baskı altında kalmasına neden olur¹¹⁷⁶. Cumhurbaşkanı doğrudan halka karşı siyasi olarak hesap vermek ve bilahare parlamentonun muhalefeti ile de mücadele etmek durumundadır.

Yürütme kuvvetinin iki başlı ve düalist olduğu durumlarda Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında anayasal anlamda net bir işbölümü kurulması durumunda sistem içerisinde siyasi krizlerin baş gösterme ihtimali azalmaktadır. Bununla birlikte bürokrat, milletvekili ve halkın nazarında, Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın yönetimde nasıl bir söz

¹¹⁷⁵ Bkz.: LINZ, J.J., (1993). "Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları". **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı** (çev. ÖZBUDUN,E. & KÖKER,L). Ankara: Yetkin Basım Evi.

¹¹⁷⁶ HUSKEY,(1999),S.98.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.345-347.

hakkı olacağına dair oluşan kanaat ve beklentiler Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın kendi yetki sınırlarında kalma ihtimallerini ve birbirlerine karşı ilişkilerini etkilemektedir.

Fransız hükümet sistemi, Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasındaki ilişkilerin anayasal yetkilerden ziyade diğer etmenlere bağlı olarak nasıl bir değişkenlik gösterdiğini ifade etmesi bakımından önemlidir. Hükümet sisteminde, parlamenter bir sistemin içerisinde çifte meşruiyetten kaynaklanabilecek çatışma ve krizleri önlemeye matuf düzenlemeler ile hareket eden bir Başkan'ın var olduğu görülebilmektedir. Fransa'da Cumhurbaşkanı Başbakan atamak için parlamentonun onayına ihtiyaç duymamakla birlikte onu azletmek yetkisine de sahip değildir. Bu yetki parlamentodadır¹¹⁷⁷. Bu örnek üzerinden gidilerek, Sovyetler Birliği döneminin komünist anayasal düzeninin ortadan kalkmasının ardından; YELTSİN'in Federasyon Başkanlığı döneminde, Başbakan'ın parlamentoya bağımlılığını önemli ölçüde sınırlandırılarak ve Başkanlığa olan bağımlılığı arttırılarak düalist yürütmenin doğasındaki gerilimler azaltılmaya çalışılmıştır. Ancak Fransa'dan farklı bir yol izlenmiş, öncelikle Başbakan ve Hükümet'in parlamentoya karşı değil doğrudan Federasyon Başkan'ına karşı sorumlu olacakları anayasal bir düzenleme ile yapılmıştır. Böylelikle Fransa'nın aksine Rusya'nın hükümet sistemi başkanlık hükümet sisteminin temel teorik parametrelerine yaklaşmıştır¹¹⁷⁸. Dahası Başkan, Hükümet'in düzenleyici işlemlerinin yürürlüğüne son verme yetkisine de sahip kılınmıştır.

Fransız hükümet modeli gibi iki başlı olduğu iddia edilse dahi, bu noktada Rusya da fonksiyonel anlamda bir Hükümet'in bulunmayışı, onu Fransız sisteminden açıkça ayırt etmektedir: Fransız hükümet sistemi içerisinde Hükümet, özgül ağırlığı bulunan ciddi bir yürütme organıdır. Bu sebeple Rus düalizmi kağıt üzerinde var olsa da fonksiyonel olarak yürütme bakımından monist bir yapı bulunduğunu kabul etmek gerekir. Bu yüzden ki, hükümet sistemi ifade edilirken Fransız yarı başkanlık sisteminden ziyade monist ABD sistemine atıfla tanımlama yapılmaktadır¹¹⁷⁹. Ancak Başkan, ABD'de yürütme kuvvetinin

¹¹⁷⁷ MAZO,(2005),S.137.

¹¹⁷⁸HUSKEY,(1999),S.99.;ARTYUNYAN,(2013),S.142. EBZEEV,(2014),S.239.; MAZO,(2005),S.136.

¹¹⁷⁹ İVAN,(2007),S.88.; MAZO,(2005),S.136.; McQUIRE,(2012),S.447.

başı olarak anılmakla birlikte Rusya’da “devletin başı”, “devletin en yüksek kişiliği” olarak anılmakta, Anayasa’da ise yürütme kuvvetinde sayılmamaktadır¹¹⁸⁰.

Rus hükümet yapısı belli açılardan yarı başkanlık belli açılardan ise başkanlık hükümet sistemi görüntüsü çizmektedir. Örnek olarak Başkan’ın Bakanları doğrudan ataması bir başkanlık özelliği iken parlamentonun Hükümet’e ilişkin güvensizlik oylaması yapması ise yarı başkanlık özelliği olarak gözükmektedir¹¹⁸¹. Diğer yandan Rusya’da var olan mevcut hükümet sistemi ABD modeli olarak da bilinen klasik başkanlık hükümet sisteminden oldukça farklıdır¹¹⁸². Özellikle yürütmenin kurgulanma biçimiyle atipik bir sistem ortaya konulduğu ifade edebilir.

2-) Başkan ve Başbakan’ın Anayasal Statülerinin Yürütme Kuvvetinin Yapısına Etkileri

1993 tarihli Federal Anayasa’ya göre; Devlet Başkanı devletin başıdır, yürütmenin başı değildir. Anayasa’nın 80. Maddesi açıkça ve münhasıran Başbakan’ı yürütme kuvveti olarak kabul ettiğini lafzi olarak beyan etmektedir. Anayasa’nın 10. Maddesine göre; devlet; yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin ayrılığı usulüne göre şekillenmektedir. Ancak burada Anayasa, Devlet Başkanı’nı da bir kuvvet olarak ele almıştır. Bu durum esasında Fransız modelinden farklı da değildir. Anayasa, Devlet Başkanı’nı yürütme kuvveti olarak algılamamıştır ancak Anayasa’da yer alan Başkanlık yetkilerine bakıldığı zaman yürütmenin motor gücünün Devlet Başkanı olduğu kolayca anlaşılmaktadır¹¹⁸³.

Her ne kadar Anayasa, Devlet Başkanı’nı lafzi olarak yürütme kuvveti içerisinde kabul etmese dahi, Başkan’a tanıdığı yetkiler bakımından Devlet Başkanı’nın yürütmenin başı olduğu açıktır. Zira devlet iç ve dış siyasetinin temellerini belirleme yetkisi münhasıran Başkan’a verilmiş olup bu yetki açıkça yürütme kuvvetinin kullanacağı yetkilerdendir. Dahası yürütme kuvvetinin içerisinde de Hükümet’in kullanması gereken yetkilerden olarak

¹¹⁸⁰ POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2011), S.132.

¹¹⁸¹ ÇİRKİN, (Glava, 2013), S.91.

¹¹⁸² SMOLENSKİY, (2006), S.141-149.; ARTYUNYAN, (2013), S.137.

¹¹⁸³ İVAN, (2007), S.82.; POPOV, MİGRAÇEV, TİHOMİROV, (2012), S.142.

kabul edilebilir. Dolayısı ile bu noktada Anayasa de facto olarak Devlet Başkanı'nı, yürütme organı içerisinde yürütme organının başı olarak kabul etmiştir¹¹⁸⁴.

Anayasa Mahkemesi'nin konuya yaklaşımı da oldukça ilginçtir. Bu konuda verdiği kararlarda yürütme sistemi ve yürütme yapısı olarak iki farklı terim kullanılmaktadır. Mahkemeye göre yürütme yapısı ifadesine yürütme kuvveti organlarının tamamı girmektedir; Başkan ve Başbakan bu yapının içerisinde yer almaktadır. Ancak yürütme sistemi olarak veya yürütme organizasyonu olarak ise Başbakanlığı ifade etmektedir. Mahkemeye göre bu tasnife Başbakan, Bakanlıklar ve diğer kurumlar girmektedir. Sistem olarak ifade edilen esasen bir listeden farklı değildir. Yürütmeyi lafzi olarak ele alıp Başbakanlığın idari işleyişi tarif edilmiştir. Burada daha çok idare hukukuna ilişkin somut yetki sınırlarına binaen bir yaklaşım sergilendiği ifade edilebilir¹¹⁸⁵.

Devlet Başkanı Hükümet'in icrai faaliyetlerinin ana eksenini belirlemektedir. Bazı yazarlar tarafından; Anayasa'da, devletin dış ve iç politikasının ana eksenini belirleme yetkisinin münhasıran Devlet Başkanı'na tanınması eleştirilmektedir. Bu noktada eleştiri getiren yazarlarca, yasama organı ve Hükümet'in de devletin iç ve dış politikasının belirlenmesi sürecine dahil olması gerektiği savunulmaktadır. Zira aksi durumun sınırsız bir yetki ile donatılmış diktatörlüğe evrilmesi olası bir tehlike olarak görülmektedir¹¹⁸⁶.

Buna karşı diğer bazı yazarlar ise Devlet Başkanı'nın yetkilerini kullanırken Anayasa'ya ve federal kanunlara uygun davranma yükümlülüğü altında olduğuna ve bu yükümlülüğün doğrudan Anayasa'dan kaynaklandığına vurgu yaparak bahse konu eleştirilerin yersiz olduğunu dile getirmektedirler. Bu yazarlara göre sistem içerisinde bir dengesizlik ortaya çıksa dahi demokratik olmayan ve hukuk devleti ile bağdaşmayan bir tiranlığın ortaya çıkma imkanı bulunmamaktadır¹¹⁸⁷. Başkan'ın anayasal yetkilerinin sınırlarını zorlamasının halk tarafından nasıl karşılanacağı da önemlidir. Halkın gözünden

¹¹⁸⁴ İVAN,(2007),S.83.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.147.

¹¹⁸⁵ NESTAYANOVA,(2015),S.3354-355.

¹¹⁸⁶ İVAN,(2007),S.84.; ARTYUNYAN,(2013),S.140-141.

¹¹⁸⁷ İVAN,(2007),S.84.; ARTYUNYAN,(2013),S.140-141.

düşmek seçim ile başa gelen bir Başkan açısından çok arzu edilen bir sonuç olmayacaktır¹¹⁸⁸. Zira Başkan, bütün siyasi mesuliyeti tek başına üstlenmektedir.

Anayasa'nın 78. Maddesi incelendiği takdirde Devlet Başkanı'nın, yürütmeye ilişkin yetkilerini kullanmak için Hükümet'e ihtiyacı olduğu görülmektedir¹¹⁸⁹. 78. Maddenin son Fıkrasında "Rusya Federasyonu Cumhurbaşkanı ve Rusya Federasyonu Hükümeti, Rusya Federasyonu Anayasası'na uygun olarak, Rusya Federasyonu genelinde Federal Devlet hakimiyeti yetkisinin kullanılmasını sağlarlar." hükmü yer almaktadır. Zira lafzi olarak Anayasa'nın Federasyon topraklarında uygulanmasından Devlet Başkanı ve Hükümet birlikte sorumlu tutulmuşlardır¹¹⁹⁰.

Burada Hükümet ve Devlet Başkanı uyum içerisinde Anayasa'nın uygulanmasını sağlamakla görevlendirilmiştir. Esasında Anayasa koyucu, Hükümet'in Anayasa'nın uygulanması konusunda gerekli eylem ve işlemleri yapmasını, Devlet Başkanı'nın da Hükümet'in bu eylem ve işlemlerini denetlemesini arzu etmektedir. Başkan, Hükümet'i denetlemenin yanı sıra diğer kuvvetler ile de etkileşim kurarak başkanlık fonksiyonunu gerçekleştirebilmek yetkisine de sahiptir. Kural olarak Hükümet'in diğer kuvvetler ile bu kapsamda doğrudan ilişki kurması anayasal anlamda öngörülmemiştir. Ancak bazı durumlarda Hükümet'e tanınan yetkilerin Başkan'ın yetkileri ile çakışması söz konusu olabilmektedir. Böylesi durumlar ister istemez bir başka yetki çatışması ihtimalini de akla getirmektedir. Mesela Devlet Başkanı ve Hükümet'in ayrı ayrı Anayasa Mahkemesine gitme yetkilerinin mevcut olması bunun için yerinde bir örnek olabilecektir. Bazı yazarlarca bu şekilde ortaya çıkabilecek çakışma ve çatışmalara dayanan yetki sadece birine tanınmalıdır. Böylece olası çatışmalardan kaçınmak imkânı doğacaktır¹¹⁹¹. Pek çok yazar Devlet Başkanı'nın kanun tasarısı sunma yetkisinin ortadan kalkması ile bu yetkiyi kullanacak organ olarak Hükümet'in yürütme içerisinde münhasır bir alanı olmasının en iyi seçenek olacağı üzerinde durmaktadır. Gerçi Hükümet ve Başkan arasındaki ilişki içerisinde Hükümet'in pratikte Başkan'ın iradesi dışında hareket etmesi zor olsa da en azından Başkan'ın anayasal rolleri açısından bunun uygun bir çözüm olacağına inanılmaktadır.

¹¹⁸⁸ MAZO, Eugene D., 2005, S.173-174.

¹¹⁸⁹ EBZEEV, B.C., 2014, S.242.

¹¹⁹⁰ İVAN, (2007), S.84-86.; EBZEEV, B.C., 2014, S.242-243.

¹¹⁹¹ İVAN, (2007), S.84-86.; EBZEEV, B.C., 2014, S.242-243.

Ayrıca Hükümet'in de fonksiyonel anlamda sistem içerisinde bir anlam kazanmasına yardımcı olabilecektir¹¹⁹².

Devlet Başkanı, Anayasa'nın açık hükmüne göre Anayasa'nın uygulanmasından doğan ihtilaflara ilişkin alacağı önlemlerin uygulanması için Başbakan'ın onayına ihtiyaç duymaktadır. Mefhumun muhalifinden gidildiği takdirde Başbakan da benzer biçimde Devlet Başkanı'nın onayına ihtiyaç duymaktadır¹¹⁹³. Ancak Devlet Başkanı'nın arzu ettiği durumlarda Başbakan'ı azledebileceği ve bu konuda gerçek anlamda kendisini sınırlayacak bir mekanizma olmamasından dolayı Başbakan'ın onayı Devlet Başkanı için alınması zor olmayan basit bir prosedürden öteye geçemeyecektir. Fonksiyonel anlamda bakıldığında Başbakan'ın varlığı çok da anlamlı olamamaktadır.

Başkan'ın, Hükümet'e ilişkin yetkileri göz önüne alındığında yürütme organı içerisindeki bütün alana hakim olduğu bu kapsamda tüm siyasetin onun alanında bulunduğu gözlemlenmektedir. Başkan'ın tartışmaya yer bırakmayacak ölçüde, Hükümet'i domine edebildiği söylenebilecektir. Her ne kadar Anayasa'da yürütme organı olarak Hükümet tarif ve tasnif edilse de; Başkan, de facto olarak yürütme organının başı olarak karşımıza çıkmaktadır. Dahası Başbakan'ında de facto biçimde diğer Bakanlar'dan birisi gibi hareket ettiğinin kabul edilmesi gerekmektedir¹¹⁹⁴. BAGLAY'a göre Başkan'ın fiilen yürütme üzerinde hakim olduğu yetkiler onun yürütmenin başı olduğu sonucunu doğurmaktadır¹¹⁹⁵.

Devlet Başkanı'nın yetkileri ve sıfatları arasında Anayasa'nın garantörü olma sıfatı oldukça önem arz etmekte etmektedir. Bu sıfat özellikle olağan üstü dönemlerde Hükümet karşısında kendisine önemli ayrıcalıklar tanımaktadır¹¹⁹⁶. Ancak burada Rus yazarlar tarafından üzerinde durulan esas konu Devlet Başkanı'nın, Anayasa'nın gerçekten garantörü olup olmayacağıdır. Bizim de katıldığımız kanaate göre Devlet Başkanı siyasi bir organ olarak Anayasa'nın garantörlüğünü tek başına sağlayamayacaktır. Zira seçimlerde oy kaygısı taşımak ve siyaset yapmak zorunda olan bir makamın nesnel anlamda Anayasa'yı koruyup kollamasını beklemek gerçekçi olmayacaktır. Pratikte bu durum Devlet Başkanı'na

¹¹⁹² İVAN,(2007),S.53.

¹¹⁹³ İVAN,(2007),S.87.; KUTAFİN,(2011),S.34.

¹¹⁹⁴ ARTYUNYAN,(2013),S.140-141.

¹¹⁹⁵ BAGLAY,(2014),S.200.

¹¹⁹⁶ İVAN,(2007),S.89.

sadece Hükümet'e karşı değil diğer kuvvetlere karşıda siyasi bir üstünlük sağlamaktan öteye geçmeyecektir. Oysaki Anayasa'nın ve kanunların uygulanmasından sorumlu tutulması gerçekçi ve maddi anlamda gerçekleştirilebilir bir gaye iken; daha felsefi ve somutlaştırılması kişisel anlamlandırmalara bağlı olan “garantörlük” sıfatı, böylesi kolay bir biçimde gerçekleştirilemeyebilecektir¹¹⁹⁷.

Anayasa'nın garantörü olan Devlet Başkanı dikey kuvvetler bağlamında özellikle federe unsurlar üzerinde de oldukça önemli yetkiler ile donatılmıştır. Federe unsurların fiil ve işlemlerinin Anayasa'ya aykırılığını tespit ederek fiil ve işlemlere son vermek yetkisine sahip olan Devlet Başkanı, Federal Hükümet kadar federe hükümetler karşısında da etkin konumdadır¹¹⁹⁸.

Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Anayasal Kanun'un 32. Maddesine göre Federal Hükümet yürütme organı içerisindeki kurum ve kuruluşların koordinasyonu ve uyum içerisinde çalışmasından mesuldür. Rus literatüründe ki neredeyse ortak kanaate göre; Hükümet, kendisi politika belirleme görev ve yetkisine sahip değildir. O ancak Devlet Başkanı'nın belirlediği bir politikanın uygulayıcısı olabilir. Bu kapsamda kontrol ve koordinasyon görevini yürütecektir¹¹⁹⁹. Hiç şüphesiz ki halk tarafından doğrudan seçilen Başkan ile Başkan'ın atadığı Başbakan ve Hükümet arasındaki ilişki de denklikten bahsedilemez¹²⁰⁰.

Böylelikle Rus Anayasa Hukukçuları'nın hemen hemen ittifakla ifade ettikleri üzere; Hükümet, Devlet Başkanı'nın belirlediği ve çizdiği alanda faaliyet gösteren ve bundan çıkmak imkanı olmayan bir yürütme organıdır. Her ne kadar Anayasa lafzi olarak farklı bir görüntü çizse dahi bazı yazarlara göre aslında, Rusya'da yürütme organı tektir ve Başkan tarafından temsil edilmektedir. Zira pek çok Rus Anayasa Hukukçusu; Hükümet'i, “Başkan'ın Hükümeti” olarak ifade etmektedir¹²⁰¹. Anayasal düzenlemeler ve pratikte

¹¹⁹⁷ İVAN,(2007),S.90.; POPOV, MİGRAÇEV,TİHOMİROV, (2012),S.143.

¹¹⁹⁸ İVAN,(2007),S.90-91.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

¹¹⁹⁹ TİHOMİROV,Y.,(1998). **Kontseptsii Razvitiya Rossiyskovo Zakonodatelstva**. Moskva: İnstitut Zakonodatelstva i Sravnitelnovo Pravovedeniya,S.33.; EBZEEV,(2014), S.212.; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.89.

¹²⁰⁰ ARTYUNYAN,(2013),S.143.

¹²⁰¹ AVAKYAN,S.,(1998). “Prezident Rossiskoy Federeatsii:Evolyutsiya Konstitutsionno-Pravovogo Statusa”. **Jurnal Pravo**,S,28.

durum açıkça göstermektedir ki Devlet Başkanı yürütme organının aktif bir parçasıdır, dahası Hükümet'in bütün kontrolü de elindedir. BURLATSKİY'e göre Devlet Başkanı Hükümet'in açıkça başıdır¹²⁰². BAGLAY ise Başkan'ın yürütme kuvveti içine sokulmadığında yetkilerinin ve yürütme üzerindeki otoritesinin anlamlandırılmayacağını savunmaktadır¹²⁰³. ÇİRKİN'e göre, Anayasa'da Başkan'ın yürütme kuvveti içerisinde sayılmamasına ve kuvvetlerin koordinasyonundan mesul tutulmasına karşın, gerçekte Devlet Başkanı sahip olduğu yetkiler ve bunları kullanma biçimi ile yürütme kuvvetini oluşturmaktadır¹²⁰⁴. OKUNKOV gibi bazı yazarlar da Başkan'ın yürütme kuvvetine dair önemli yetkileri kullanabilecek şekilde yetkilendirilmesinden de jure olarak olmasa dahi de facto olarak Başkan'ın yürütme organının içerisinde kabul edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir¹²⁰⁵. POPOVA'ya göre ise Başkan, yürütme kuvvetinin başı ve dahi Hükümet'in de supreme yöneticisi olarak görülmelidir¹²⁰⁶. POPOV ise konuya daha farklı bir yerden yaklaşarak yürütme kuvvetinin başında kolektif bir organ yerine tek bir kişinin bulunduğunu, yürütme fonksiyonunun salt Başkan tarafından yerine getirildiğini ifade etmektedir¹²⁰⁷.

B-) Hükümetin Başkan'a Karşı Sorumlu Olması

1-) Başbakan ve Başkan Arasındaki Sorumluluk İlişkisi

Başbakan'ın atanması sürecinde her ne kadar Duma'nın Başkan'ın önerdiği adayı onaylaması gerekse dahi, Başkan ile uzlaşmayan veya uzlaşamayan Duma'nın fesih tehdidi altında olması Başbakan'ın atanması konusunda Başkan'ın etkisini arttırmaktadır. Anayasa koyucu irade bilinçli olarak Hükümet'in göreve gelmesinde parlamentonun dahlini asgariye indirmiştir. Pratikte ise Başbakan'ın, parlamento ile arasındaki ilişkiyi belirli bir seviyede tutmasını gerektirecek hiçbir husus bulunmamaktadır¹²⁰⁸.

Farklı düşünen yazarların başında ÇİRKİN gelmektedir. Ona göre Anayasa, Hükümet'e ikili sorumluluk yüklemiştir; Hükümet hem Başkan'a hem de parlamentoya karşı

¹²⁰² İVAN,(2007),S.87.

¹²⁰³ BAGLAY,(2014),S.200.

¹²⁰⁴ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.128.; EBZEEV,(2014),S.212.

¹²⁰⁵ OKUNKOV,(2001),S.15.

¹²⁰⁶ SUDOROV,(2000),S.344.

¹²⁰⁷ POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.130.

¹²⁰⁸ İVAN,(2007),S.96.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.133.

sorumludur¹²⁰⁹. Ancak buna katılmak imkanı pek yoktur. Zira Başbakan'ın parlamentoya karşı sorumluluğu oldukça kısıtlı olmakla birlikte parlamentonun nihai anlamda Hükümet'i düşürebileceği bir silahının olmaması da sorumluluğun mahiyetini oldukça müphem bırakmaktadır. O yüzden biz Rusya'da Başbakan'ın yalnızca Başkan'a karşı sorumlu olduğu kanaatindeyiz.

Fransız modelinde Başkan'ın atadığı Hükümet'in parlamento içerisinden gelmesi ve parlamentonun desteğine sahip olmasına karşın; Rusya'da Başbakan parlamento ile bu şekilde bir ilişki içerisine yasal anlamda giremeyecektir¹²¹⁰. Pratikte ise parlamentonun desteğine sahip bir kişinin Başkan için elverişli bir Başbakan olup olamayacağı oldukça şüphelidir. Zira Devlet Başkanı'nın siyasi çerçevesinin dışına çıkmaması gereken Başbakan peki ala parlamentonun meşruiyetine güvenerek Devlet Başkanı'nın karşısında bir kamuoyu oluşmasına sebep olabilecektir. Dahası Başkan'ın kendisini görevden alması durumunda da parlamento ile oluşturacağı kamuoyu sayesinde seçmen üzerinden Başkan'a karşı bir tepki oluşmasına da vesile olabilecektir¹²¹¹.

Başbakan veya Hükümet istifa etme konusunda dahi Başkan'ın iradesi dışında hareket edememektedir. Buna karşın Başkan, Hükümet'in azli için herhangi başka bir merciin iradesini göz önünde bulundurmamak zorunda değildir. Başbakan'ın atanması sürecinde Duma'nın onayına ihtiyaç duyan Devlet Başkanı, Başbakan'ı azlederken böyle bir onay mekanizmasına ihtiyaç duymamaktadır. İsteddiği an ve zamanda Başbakan'ı azledebilmektedir¹²¹². Dahası Başkan'ın, Başbakan'ı azletme konusunda anayasal anlamda herhangi bir tehdit veya sınırı da bulunmamaktadır¹²¹³. Mesela Başkan YELTSİN sıkça Başbakan azletmek ile hatırlanmaktadır¹²¹⁴. Mart 1998-Ağustos1999 arasında Başkan YELTSİN herhangi bir sebep göstermeksizin altı Başbakan azletmiştir. Bu durum hiç şüphe yok ki yürütme organında istikrar açısından oldukça sıkıntı yaratmıştır¹²¹⁵. Başbakan'ın azli konusunda Devlet Başkanı'nın elinde bulunan bu yetki bile başlı başına Hükümet'in ve dahi Başbakan'ın, Devlet Başkanı'nın memuru olması sonucunu doğurmaktadır. Anayasa,

¹²⁰⁹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.92.

¹²¹⁰ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.134.; PROTSEYK,(2006),S.224.

¹²¹¹ İVAN,(2007),S.97-98.

¹²¹² ÇİRKİN,(2015),S.135.; McQUIRE,(2012),S.447.

¹²¹³ KUTAFİN,(2014), S.427-428.

¹²¹⁴ ÇİRKİN,(2015),S.135.

¹²¹⁵ İVAN,(2007),S.102.

Başbakan'a kendi kararı ile ve Başkan'ın talebi olmaksızın istifa etme yetkisi vermemektedir¹²¹⁶. Yani Başbakan görevde kalmayı arzu etmese dahi Devlet Başkanı bu yönde irade göstermez ise görevinin başında kalmak durumundadır. Devlet Başkanı Başbakan'ın istifasını kabul etmez ise Başbakan görevini sürdürmek zorundadır¹²¹⁷. Başkan'ın Hükümet'i dilediği gibi azledebilecek olması hiç şüphe yok ki Hükümet'in Başkan'a tam bir itaatini sağlamaktadır. Böylece Başkan, Hükümet'i doğrudan kontrolü altında tutabilmektedir. Başbakan'ın Başkan'a tamamen sadakatle hareket etmekten başka bir şansı yoktur. Tersi bir durum Başbakan'ın siyasi intiharı anlamına gelmektedir¹²¹⁸.

Daha önce ifade ettiğimiz üzere Başbakan'ın yardımcısını tayin konusunda dahi bir yetkisi yoktur. Başbakan Yardımcısı, Başbakan tarafından teklif edilir ve Başkan tarafından atanır. Ancak bu noktada Başkan'ı kendi rızası dışında bir şey yapmaya sevk edebilecek herhangi bir düzenleme yoktur. Yani Başkan, Başbakan'ın teklif ettiği isimden bir başkasını da Başbakan Yardımcısı olarak atayabilecektir¹²¹⁹.

Yürütme organında Devlet Başkanı'nın üstünlüğünün bir başka göstergesi ise yeni bir Devlet Başkanı seçildiğinde Hükümet'in istifasını sunma zorunluluğudur. Görevde olan bir Başkan'ın tekrar seçilmesi halinde de Hükümet istifasını sunmalıdır. Esasen bu durum bile aslında Hükümet'in Devlet Başkanı'nın bir memuru gibi hareket ettiğini göstermektedir. Hükümet varlığına ilişkin meşruiyeti doğrudan Başkan'dan almaktadır¹²²⁰. Bundan dolayıdır ki, halk tarafından doğrudan seçilen Başkan ile Başkan'ın atadığı Başbakan ve Hükümet arasındaki ilişki de denklik oluşmamaktadır¹²²¹. Zira ortada Hükümet ve Başkan'ın ortak kolektif sorumluluğu yoktur. Başkan sorumluluğu kişisel olarak yüklenmektedir¹²²².

Federasyon Başkanı'nın Başbakan'ı atayan ve azleden konumda olmasından dolayı genel olarak Hükümet'in Başkan ile bir menfaat çatışmasına girmemesi beklenmekte ise de zaman zaman Başkan ve Hükümet arasında siyasi gerilimler baş gösterebilmektedir. Özellikle 1993 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği ilk yıllarda Başkan YELTSİN'in kendi

¹²¹⁶ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.134.

¹²¹⁷ İVAN,(2007),S.103.

¹²¹⁸ PROTZYK,(2006),S.219-244.

¹²¹⁹ McQUIRE,(2012),S.446.

¹²²⁰ İVAN,(2007),S.120.

¹²²¹ ARTYUNYAN,(2013),S.143.

¹²²² POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2011),S.130.

atadığı Hükümet'e çok az güvendiği, zira Hükümet'in Başkan'ın kararlarını uygulamak noktasında oldukça isteksiz davrandığı ifade edilmektedir¹²²³. 1995 yılında Rusya'nın Çeçenistan'a karşı tutum ve davranışlarını tasvip etmeyen bir grup Çeçen Direnişçi'nin, bir hastaneyi işgal etmesinin ardından YELTSİN, bahse konu durumun çözümünü tamamen dönemin Başbakan'ına bırakmak suretiyle oluşabilecek menfi siyasi baskıyı üstlenmeyi reddetme eğilimine girmiştir. Zira direnişçiler ile pazarlık yapılması aşamasında Federasyon'un tamamını tatmin edecek bir usul bulmak oldukça zor olabilirdi. Direnişçilere yumuşak davranılması bir taviz olarak algılanabilir, direnişçilere karşı sert bir müdahale neticesinde sivil kayıplar verilmesi ise devletin halkını koruyamadığını gösterebilirdi¹²²⁴. Bu ve buna benzer durumların birçoğunda YELTSİN'in takındığı tutum "Başkan karar alır, Hükümet uygular." şeklinde olmuştur. Netice olarak YELTSİN, siyasi başarısızlıklarını Başbakan'larının başarısızlıkları gibi göstermeyi becerebilmiştir¹²²⁵. Hükümet ise Başkan'ın bu tavrına karşı özellikle siyasi sorumluluğun münhasıran kendilerinde kalacağı konularda, Başkan'a direnmeyi tercih etmiştir¹²²⁶.

2-)Bakanlar ve Başkan Arasındaki Sorumluluk İlişkisi

Rusya'da 1802'den bu yana farklı farklı isimler altında olsa da Bakanlar Kurulu bulunmaktadır. 1993 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği ilk dönemlerde Sovyet döneminin devamı niteliğinde oldukça fazla sayıda Bakanlık bulunmakta ise de zamanla bu Bakanlıklar'ın sayısı düşürülmüştür. Zira çok sayıda Bakanlığın bulunması Hükümet'in etkin ve verimli çalışmasını engellediği gibi Hükümet'in idare edilebilirliğini de zorlaştırmaktadır.

Rusya'da Hükümet'i oluşturan Bakanlar'ın da, Başbakan gibi Başkan'a karşı sorumlu olmaları ve Başbakan'ın Bakanları salt kendi iradesi ile atayıp azledememesinden dolayı Başbakan ve Bakanlar arasındaki ilişki klasik Hükümet yapılarına göre oldukça farklıdır. Ayrıca Bakanlar'ın kendi arasındaki ilişki de bu bağlamda farklılık gösterebilmektedir. Bakanlar, Başkan'a karşı şahsen sorumlu oldukları için Başbakan'ın üzerlerindeki etkileri Başkan'a nispetle düşüktür. Bakanların atanması ve azledilmesi

¹²²³ HUSKEY,(1999),S.100.

¹²²⁴ HUSKEY,(1999),S.100.; MAZO,(2005),S.124.

¹²²⁵ MAZO,(2005),S.124.

¹²²⁶ HUSKEY,(1999),S.101.

hususunda Başbakan'ın yasal yetkiler anlamında Başkan ile ters düşme veya Başkan'a direnme imkanı bulunmamaktadır¹²²⁷. Dahası Rusya'da Hükümet'in kolektif sorumluluğunun bulunmaması da kabinenin iç işleyişini etkilemektedir. Bakanlıkların menfaati kabinenin menfaatinin önüne geçebilmektedir. Netice olarak Hükümet üyeleri kendi yetki ve sorumluluk sahalarında Başbakan'dan ve birbirlerinden bağımsız birer unsur olarak hareket edebilmektedirler¹²²⁸.

Başbakan'ın Başkan'a karşı kullanabileceği tek yetki Bakanlıklar için aday gösterme yetkisi olup Başbakan'ın aday göstermediği bir kişinin Başkan tarafından Bakan olarak atanmasına imkan bulunmamaktadır. Ancak Başbakan'ın Başkan'a karşı direncinde ısrar etmesi durumunda kendisinin azledilmesinin mümkün olduğu unutulmamalıdır. Dahası Başkan'ın bu konuda yetkisi dışında hareket etmesi durumunda da onu denetleyecek bir başka unsurun olmadığı da ifade edilmelidir. Duma sadece Başbakan'ın atanması sürecinde yetki sahibidir. Anayasa Mahkemesi ise normatif olmayan başkanlık kararlamelerini denetlememektedir; Bakanlar'ın atanmasına dair işlem de bir atama kararnamesi ile yerine getirilmektedir. Böylesi bir durum daha önce yaşanmıştır. 31 Mart 1998 tarihinde Başkan YELTSİN, Başbakan'ın teklifi olmadan Bakan ataması yapmıştır. Anayasa hükümlerine açıkça aykırılık teşkil eden bu atamanın iptali de bahse konu huşlardan dolayı söz konusu olmamıştır¹²²⁹.

İlginç olan bir başka nokta ise Devlet Başkanı'nın Bakan Yardımcıları'nı doğrudan atayabilmesi yani Başbakan'ın teklifine ihtiyaç duymamasıdır. Rus Anayasa Hukukçular'ına göre bu durum oldukça tabiidir. Zira Bakanlar kabine üyesi olarak siyasi figürler iken Bakan Yardımcıları idari kadrolardır. Anayasa'nın genel eğilimi üzere üst düzey kamu görevlilerinin önemli bir kısmına ilişkin atama yetkisine sahip olan Devlet Başkanı'nın, Bakan Yardımcılığı'na ilişkin atama yapması oldukça doğaldır¹²³⁰. Ancak uygulamada Başkan, ilgili Bakan'ın teklifi üzerine Bakan Yardımcıları'nı atamaktadır.

¹²²⁷ TİHOMİROV, Y., (1999). **Konstitutsionnoe Zakonoatelctvo Rossi**. Formula Prava, S.189.; İVAN, (2007), S. 98.

¹²²⁸ HUSKEY, (1999), S.101.

¹²²⁹ LUÇİN, (2000), S.18.

¹²³⁰ İVAN, (2007), S. 99

Kabine siyasilerden değil teknokratlardan oluşmaktadır. Rusya’da Bakanlar’ın önemli bir çoğunluğu siyasetçilerin arasından değil bürokrat ve teknokratlardan seçilmektedir. Mesleğinde ve/veya ilgi alanlarında temayüz etmiş kişiler arasından Bakan seçilmesi muhakkak ki etkin ve verimli bir işleyiş oluşmasına hizmet etmektedir. Diğer taraftan ise siyasi kimlik ve kişiliklerinden azade kabinede görev yapan Bakanlar, Hükümet’in genel siyasetine ilişkin çoğu zaman fikir sahibi olmamakta ve siyasetten uzak bir tavır geliştirebilmektedirler. Mesleki deneyimleri ile siyasi deneyimleri tezat oluşturan bu Bakanlar, kendi sorumluluk sahalarında diğer Bakanlar ile kolektif sorumluluğa da sahip olmadıkları için münferiden hareket edebilmektedirler¹²³¹.

Genel olarak Bakanlar Kurulu oluşturulurken siyasi baskı grupları, halkın belli kesimi ve/veya parlamento ya da federe unsurların bir kısmının tatmin edilmesi amaçlanmaktadır. Söz gelimi maliyeden sorumlu Bakan’ın, ülkedeki iktisadi odakların güvendiği bir isim olması Başkan’ın, halka karşı verdiği bir teminat olarak görülebilir. Özellikle parlamentonun oluşturacağı kamuoyu baskısından kurtulmanın yollarından birisi kamuoyunu rahatlatacak Bakanlar’dan geçmektedir. Başkan, Bakanlar’ın atanması ve azli ile ilgili anayasal anlamdaki yetkilerini kullanırken ilgili Bakanlığın sorumluluk sahasına giren bir siyasi kriz konusu olup olmamasına, parlamentoya ve halka verilmek istenen mesajlara göre karar vermektedir.

Bakanların siyasi aktörlerden ziyade teknokrat ve/veya bürokratlardan seçilmesinin bir başka sebebi ise Sovyet dönemi idari kadro anlayışından kaynaklanmaktadır. Sovyetler döneminde devlet idaresi altında çalışan bürokratların ciddi bir etkinliği ve kuvveti söz konusudur. Esasen “Komünist Rusya” dev bir bürokratik oligarşi olarak da algılanabilmektedir. 1993 Anayasası ile birlikte oluşan yeni anayasal düzen, demokratik seçimler ile başa gelen siyasi figürlerin yönetim iktidarına sahip olabilmelerinin önünü açmıştır. Sovyet döneminin güçlü bürokrasisi kendilerini yönetecek siyasi figürlerin deneyimsizliğinden faydalanma yoluna gidebilmiştir. Dolayısı ile Başkan açısından politik olarak sadık ve elverişli olmakla birlikte tecrübesiz kişilerin Bakanlık pozisyonuna atanması

¹²³¹ PROTZYK,(2006),S.231.

durumunda ilgili Bakanlığın idare ve denetimini sağlayamayacak olmasından ötürü bu şahıslar yerine mesleki tecrübesi bulunan şahısların Bakanlık yapması yoluna gidilmiştir¹²³².

Başbakanın diğer Bakanları atama ve azletme yetkisini münferiden kullanamayışı ve Hükümet'in kolektif sorumluluk prensibi ile çalışmamasının bir neticesi olarak; Bakanlar Kurulu toplantılarının -diğer ülke örneklerinde olduğunun aksine- disiplin çerçevesinde gerçekleştirilemediği dönemler olabilmektedir. Bu noktada Başbakan diğer Bakanları kınamak veya sözlü uyarmak dışında pek fazla yaptırım uygulayamamaktadır. 1994 senesinde Başbakan ÇERNOMİRDİN kabinede ki bazı Bakanlar'ın Hükümet toplantılarına düzenli olarak katılmamalarını "Burada oyun oynamıyoruz, ülke yönetiyoruz" sözü ile kamuoyu önünde eleştirmiş ve dahi bakanları kamuoyuna şikayet etmiş, ayrıca 1997 senesinde ise benzer sebepler ile bazı Bakanlara kınama cezası vermiştir.¹²³³

Devlet Başkanı kararname çıkarma yetkisi ile birlikte doğrudan Hükümet yerine karar alarak idari yapıya emir ve talimat verebilmektedir. Esasen bu durum 1993 Anayasası yürürlüğe girmeden önce başlayan idari yapıya ilişkin reform ihtiyacının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Yeni Federasyon anayasası yürürlüğe girmezden evvel idari reform bakımından yasama ve yürütme arasında, yürütme içerisinde de Hükümet ve Devlet Başkanı arasında bir mücadele baş göstermiştir. Her anayasal kurum idari reformdan kendisi için faydalı sonuçlar çıkacak düzenlemelerde ısrarcı olmuştur. Fakat yeni Anayasa'da, Devlet Başkanı'nın kararname çıkarma yetkisi ve bu kararnamelelerinden idari emir ve direktif verebilmesinin önünün açılması idari reformdan Başkan'ın kazançlı çıkmasını sağlamıştır. Normal şartlar altında bir Hükümet'in varlığı, Bakanlıklar'ın altında yer alan idari yapılanma üzerinde Hükümet'in tam anlamıyla yetkili olmasını gerektirse de Devlet Başkanı Hükümet'i aşarak idari yapı üzerinde doğrudan etkili olabilmektedir¹²³⁴. Devlet Başkanı ile Hükümet arasındaki ilişkileri düzenleyen normatif hükümlerin çoğu da Başkan tarafından izhar edilen düzenleyici işlemlerdir¹²³⁵.

10 Ocak 1994 tarihli 66 numaralı Federal Yürütme Organının Yapısı Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi ile genel olarak yürütme organının önemli kurumları hakkında

¹²³² HUSKEY,(1999),S.105.

¹²³³ HUSKEY,(1999),S.106.

¹²³⁴ HUSKEY,(1999),S.119.

¹²³⁵ İVAN,(2007),S.82.

muhtelif düzenlemeler yapılmıştır: İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Dış İstihbarat Servisi, Federal Karşı İstihbarat Servisi, Federal Hudut Servisi, Federal Radyo ve Televizyon Ajansı, Devlet Arşivleri gibi birtakım önemli kurum ve kuruluşlar doğrudan Devlet Başkanı'na bağlanmıştır. Bunların içerisinde en önemli olanları şüphesiz Bakanlıklar'dır. Bunlar hem kabinenin içerisinde yer almakta hem de doğrudan Başkan'a bağlı olmaktadır.1998 tarihinde Başkan tarafından yayınlanan 1483 numaralı kararname ile Federal Adalet Bakanlığı da Başkan'a bağlanmıştır¹²³⁶.

Görüldüğü üzere Hükümet içerisindeki her Bakanlık üstlendikleri görevler ve karşılığında sahip oldukları yetkiler bakımından eşit değildir. Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Savunma Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı bu anlamda kabinenin diğer üyelerinden ayrılmakta ve fonksiyonel olarak daha önemli kabul edilmektedir. Bundan dolayıdır ki bu Bakanlıklar Başbakan'a değil doğrudan Devlet Başkanı'na karşı sorumludurlar. Dahası Devlet Başkanı'nın verdiği emir ve talimatları yerine getirmekle yükümlüdürler. Burada tekrar görüleceği üzere Başbakan adeta diğer Bakanlar'ın uyumundan sorumlu bir şeften öteye gidememektedir. Karşılaştırmalı hukukta eşine az rastlanır biçimde kabine içinde birtakım Bakanlıklar'ın doğrudan Devlet Başkanı'na bağlı olması da göstermektedir ki, fonksiyonel olarak Başbakan yürütme kuvveti açısından pek az etkili konumdadır. Bahse konu Başkan'a bağlı Bakanlıklar, Hükümet'in bütçeye ilişkin tasarrufları konusunda ve Hükümet'in genel icrai faaliyetlerinden dolayı Başbakan'a bağlıdırlar. Bu durum esasen kabinede yer almalarından kaynaklanan tabii bir sonuçtur. Anayasa koyucu irade milli güvenlik ve savunma alanlarını münhasıran Başbakan'a emanet edilemeyecek derecede önemli görmüş olacak ki bahse konu alanları ilgilendiren Bakanlıkları Devlet Başkanı'na bağlama zarureti hissetmiştir¹²³⁷. Başbakan'ın devlet güvenliği alanında münhasıran bir yetki alanı neredeyse kalmamıştır.

Kamu hizmeti politikasını merkezileştirmek ve standartlaştırmak için, 1996 yılında Başkan YELTSİN döneminde, daha sonra Personel Politikası Kurumu adını alan Kamu Hizmeti ve Personel Konuları Ana İdaresi Başkanlığı adlı yeni bir ofis açılmıştır. Bu Başkanlık Kurumu, silahlı kuvvetler ve yargı da dahil olmak üzere Devlet Başkanı'nın atayacağı makamlar için uygun adayların bir listesini geliştirmek için yetkilendirilmiştir.

¹²³⁶ İVAN,(2007),S.106.

¹²³⁷ HUSKEY,(1999),S.117.; EBZEEV,(2014),S.239.

Diğer yandan Başkan'a atamalar için resmi tavsiyede bulunma yetkisine sahip olan karma bir kurum olarak Kamu Hizmeti Konseyi de bulunmaktadır. Konsey üyeler yasama, yürütme ve yargı organlarınca seçilmektedir¹²³⁸.

3-)Hükümet ve Başkanlık İdaresi Arasındaki İlişki

Burada çok önemli olan bir başka husus ise Başkanlık İdaresi ile Hükümet arasındaki ilişkidir. Başkanlık İdaresi, Başkan tarafından atanan bürokratlardan ve teknokratlar oluşmaktadır. Esasen Başkan adına pek çok konuda karar verenler bunlardır. Zira bir kişinin hemen her konuda karar verebilecek bilgi birikim ve alt yapıda olması mümkün değildir. Dolayısı ile Başkan önüne gelen hususun uzmanı kim varsa bunlara konuyu incelettirmekte ve karar vermektedir. İşte bu noktada kabine ile Başkanlık İdaresi arasında bir anlaşmazlık, bir konuda uzlaşma olmazsa ne olacağını anlamak önemlidir. Tahmin etmesi güç olmayacak biçimde Başkanlık İdaresi, Başkan'ın kendisini temsil etmek bakımından kabineye karşı önemli bir avantaj elde etmektedir. İlgili konunun Bakan'ı aynı konu ile ilgilenen Başkanlık İdaresi'ndeki kişi veya kişileri ikna etmeden bir konuda Başkan'ı ikna etme şansına sahip değildir denilebilir. İşte bu durumda Hükümet esasen Başkanlık İdaresi'nin altında bir idari yapıdan farksız durumdadır. Teorik olarak doğrudan Devlet Başkanı'na bağlı olan pek çok husus pratikte Başkanlık İdaresi'nin bürokratik sacayağından geçmekte ve Başkan'ın önünde gelmektedir. Konuların ağırlığı, önemi ve bilgi gerektirme durumlarına göre Başkan konular hakkında karar vermektedir. Peki ala uzmanlık ve teknik bilgi gerektiren bir konuda Başkan ilgili Başkanlık İdaresi bürokratına güvenerek kendisi değerlendirme yapmadan bir karar verebilecektir. Bu sebepten ötürü Hükümet sadece Başkan'a değil Başkanlık İdaresi'ne de itaat etmek durumundadır¹²³⁹. Başkan'a ait devasa bir bürokratik idari aparat olan Başkanlık İdaresi'nin ile Hükümet'in rekabet edebilecek bir kadrosu bulunmamaktadır¹²⁴⁰.

1996 yılında izhar edilen başkanlık kararnamesi ile birlikte birtakım düzenleme getirilmiş ve Başkanlık İdaresi'nin Devlet Tüzel Kişiliği içinde sayıldığı, yürütme organının bir parçası olduğu belirtilmiştir. Aynı yıl çıkarılan bir başka başkanlık kararnamesi ile birlikte Başkanlık İdaresi'ne ilişkin pek çok husus hükme bağlanmıştır. Kararnameye göre Başkanlık İdaresi, Başkan'ın faaliyetlerini gerçekleştiren en önemli devlet organıdır. 11

¹²³⁸ HUSKEY,(1999),S.122.

¹²³⁹ İVAN,(2007),S.121.

¹²⁴⁰ PROTOSYK,(2006),S.241.

Kasım 1996 tarihinde, başkanlık kararnamesi yayımlandıktan sonra Duma, kararnamedeki bahse konu hükmü Anayasa'ya aykırılığını gerekçe göstererek Anayasa Mahkemesi'ne taşımıştır. Ancak Anayasa Mahkemesi Başkanlık İdaresi'nin yürütme içerisinde yer alan ve Başkan'ın faaliyetlerini gerçekleştirmeye yönelik hareket eden bir organ olmasını Anayasa'ya aykırı görmeyerek Duma'nın talebini reddetmiştir¹²⁴¹.

Başkanlık İdaresi'nin Genel Sekreteri hiç şüphe yok ki Başkan'a en yakın konumda olan kişidir. Başkan'ın bütün kararları genel sekreterin önünden geçmektedir. Anayasal bir kurum olan Başkanlık İdaresi anılan hususlar sayesinde Rusya Federasyonu'nda önemli bir siyasi ağırlık kazanmıştır. Siyasetin bir ayağını da burası oluşturmaktadır. Dahası bazı yazarlara göre Başkanlık İdaresi "gölge bir Hükümet" gibi işlev görmektedir. Gerçekten de Başkanlık İdaresi'nde göreve gelenler ile Hükümet'in göreve gelmesi arasında küçük nüanslar arasında bir fark yoktur. Dahası Başkanlık İdaresi, doğrudan Başkan'ın iradesini yansıttığı için Hükümet karşısında güçlüdür¹²⁴². Kanaatimizce, gölge bir Hükümet olmakla birlikte anayasal düzen içerisinde Hükümet'in özgül ağırlığından fazla bir ağırlığa sahiptir.

Hükümet, Başkan ve Başkanlık İdaresi tarafından çerçevesi belirlenen politikaları, teknik anlamda yürüten organdır. Yani Hükümet bir kararın icra biçimiyle alakalı olarak resen hareket tarzı belirleyebilirken, ilgili konuda Başkan'ın siyasi perspektifini etkileyecek kararlar alamaz. Mesela iktisadi konulara ilişkin teknik çalışmaları yapar ve yürütür ancak para politikalarını ancak Başkan ve Başkanlık İdaresi belirleyecektir. Bu durum doğrudan Başkan ve Başkanlık İdaresi'nin üstünlüğünü işaret ederken, Hükümet'in yürütme organı içerisinde zayıf olduğunun göstergesi olarak kabul edilebilir. Rus yazarlara göre Başkanlık İdaresi'ne sağlanan her yetki doğrudan veya dolaylı olarak Hükümet'in sistem içerisinde zayıflamasına yol açmaktadır. Böylelikle hali hazırda teknik bir icra heyetine benzeyen Hükümet giderek verimsiz bir yürütme aparatına dönüşme tehlikesi altındadır¹²⁴³.

4-) Başkan ve Hükümetin Düzenleyici İşlem Yetkileri Kapsamındaki İlişkileri

Devlet Başkanı ile Rusya Federasyonu Hükümeti arasındaki anayasal ve hukuki ilişkilerde, Başkan önde gelen figürdür. Öncelikle Hükümet, işlemlerini başkanlık

¹²⁴¹ İVAN,(2007),S.121.

¹²⁴²İVAN,(2007),S.121-122.;TOPORNİNA,(1997),S.507.; TİHOMİROV,(1996),S.129.

¹²⁴³ NOZDRAÇEV,TİHOMİROVA,(1996),S.129.

kararnamelerine göre yürütmek durumundadır. Başbakan'ın temel görevi Hükümet'i, Başkan'ın kararnamelerine ve talimatlarına göre yönetmektir. Başbakan diğer görevlerini yerine getirirken de Federal Anayasa, Federal Kanunlar ve başkanlık kararnamelerini göz önünde bulundurmak durumundadır. Devlet Başkanı'nın yürütme organı üzerindeki üstünlüğüne dikkat edilmelidir. Özellikle kararnameler yolu Hükümet'i birtakım işleri yapmaya zorunlu kılması başlı başına Başkan'a üstünlük sağlayan bir durum yaratmaktadır. Dahası Hükümet'in düzenleyici işlemleri Federal Anayasa, federal kanunlar ve başkanlık kararnamelerine de uygun olmalıdır¹²⁴⁴.

Federal organlar bünyesindeki yapısal ve sistemsel sorunların giderilmesi için çoğu zaman parlamento yolu ile kanunlar veya Hükümet'in düzenleyici işlemleri değil başkanlık kararnameleri kullanılmaktadır. Doğal olarak bütün bir yürütmeyi etkileyecek olan düzenleyici işlemler Başkan tarafından tek başına izhar edilmektedir. Başkan, kendisine ek yetkiler verebilmektedir. 1994 yılında çıkarılan 66 sayılı Federal Yürütme Organının Yapısı Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi ile Devlet Başkanı, ilgili Bakan'ın rızasına ihtiyaç duyulmadan ilgili Bakanlığa idari atama yapabilme yetkisini kendisine vermiştir¹²⁴⁵.

Başkan YELTSİN'in parlamento tarafından yürütme organını düzenlemek maksadı ile çıkarılan bir dizi kanunu veto ederek yasamanın, Başkan'a danışmadan yürütme alanında kanuni düzenleme yapmasını engellemesi örneğinde görüldüğü üzere yasamanın dahi yürütme alanında düzenleme yapması son derece güçtür¹²⁴⁶. Başkan, pratikte Hükümet hakkında tasarrufta bulunma imkanı olan tek merci haline gelmiştir.

Rusya'da diğer örneklerde olduğu gibi Hükümet'in sahip olduğu bir karşı imza kuralı da bulunmamaktadır. Rus literatüründe yazarların önemli bir kısmı –en azından belli başlı konularda- Hükümet'in karşı imza kuralı çerçevesinde bazı kararları alabilmesinin mümkün olması gerektiğini belirtmektedir. Böylelikle Hükümet'in de eylem ve işlemleri ile ilgili sorumluluk alarak hareket edebileceği, Devlet Başkanı'nın üzerine binen yükün de azalabileceği ifade edilmektedir¹²⁴⁷. Ayrıca Hükümet'in fonksiyonel hale getirilmesi için

¹²⁴⁴ İVAN, (2007),S.111.

¹²⁴⁵ NOZDRAÇEV,TİHOMİROVA,(1996),S.36.

¹²⁴⁶ OKUNKOV,(1998),No:2,S.19.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.147.

¹²⁴⁷OKUNKOV,L.,(2000). “Perspektivı Perepacpredeleniya Polnomoçiy Mejdu Prezidentom i Federalnım Sobraniem”. **Zakonodatelctvo**, No:9, S.53.; İVAN, (2007), S.115; ÇİRKİN,(Glava,2013),S.181.

karşı-imza kuralı ile sorumluluk üstlenmesi önemli görülmektedir. Birlikte ve yakın çalışma imkanı bulması mümkün olan yürütmenin iki unsuru ayrıca birbirlerinin işlemleri içinde bir denetim mekanizması görevi görebilecektir.¹²⁴⁸.

Hükümetin düzenleyici işlem yapma yetkisi de bulunmaktadır. Ancak Hükümetin düzenleyici işlemlerinin Anayasa, kanunlar veya başkanlık kararnamesine uygun olmadığı gerekçesi ile düzenleyici işlemleri iptal etmek yetkisi Devlet Başkanı'na tanınmıştır. Burada Devlet Başkanı ilgili düzenleyici işlemi herhangi bir yargı merciine havale etmeksizin anayasallık ve yasallık denetimi yaparak iptal edebilmektedir. Ayrıca Başkan, Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkına da sahiptir. Devlet Başkanı, Hükümet oturumlarına başkanlık yaptığıında, Hükümet'in bir düzenleyici kuralına ilişkin görüşlerini açıklama ve çekincelerini de belirtme yetkisine sahiptir. Ayrıca Devlet Başkanı sadece Hükümet oturumlarına değil Hükümet'in icra organı olan Presidyum oturumlarına da başkanlık etme yetkisine sahiptir. Burada da görüş ve çekincelerini beyan edebilmektedir¹²⁴⁹.

C-)Dikey Kuvvetler Bağlamında Başkan ve Federe Yürütme Organları Arasındaki İlişki

Başkan, belirli şartlar altında federe unsurların yürütme organlarının başındaki kişileri azletme yetkisine sahiptir. Ayrıca federe unsurların yasama organlarını da feshedebilmektedir. Yürütme organlarına ilişkin federe seçimlerde Başkan'ın aday gösterme yetkisi de vardır¹²⁵⁰.

Anayasa, Devlet Başkanı'na sadece yatay kuvvetler bağlamında değil dikey kuvvetler bağlamında da koordinasyon görevi verdiği için, federe unsurların yönetim organlarının tamamında Başkan'ın bir Temsilcisi bulunmaktadır. Bu durum ister istemez federe unsurların federe bağımsızlıklarını menfi anlamda etkilemektedir. Başkanlık Temsilcisi'nin federe unsurlarda ki muhatabı federe yürütme organının başıdır. Bazı Rus yazarlara göre var olan uygulama oldukça önemli ve müspettir. Zira federe unsurlar ile Federal Devlet arasındaki uyum Başkan'ın Temsilcileri tarafından sağlanmaktadır. Karşılıklı olarak sürekli olarak bir bilgi akışı söz konusudur. Aksi takdirde Federasyon

¹²⁴⁸ ARTYUNYAN,(2013),S.143.

¹²⁴⁹ İVAN,(2007),S.116-119.

¹²⁵⁰ VALENTEY,(2008),S.112-122.; PAJETNIH,(2014),S.60.

sınırlarının büyüklüğü ve federe unsurların Federasyon içerisindeki büyüklükleri göz önüne alındığında merkezden uzakta olan federe unsurların sistem içerisinde unutulmalarının söz konusu olabileceği iddia edilmektedir. Diğer bazı yazarlar ise bahse konu durumun muhtelif tehlikeleri içerdiği konusu üzerinde durmaktadır. Bu yazarlar, pratikte federe unsurların iki başlı bir yürütme organına dönüştüğünü, bunlardan birinin Başkan'ın Temsilcisi olduğunu, dahası bunun federe unsurların yürütme organlarına paralel birer yürütme organı olarak çalıştıklarını, dikey kuvvetler ayrılığı ve federal yapı açısından durumun kabul edilebilir olmadığını ifade etmektedirler¹²⁵¹.

Bazı yazarlar Başkan'ın Özel Yetkili Temsilcisi'nin yetkilerinin kaynağını sorgulamakta; Anayasa'da Başkan'ın Özel Yetkili Temsilcisine ve temsilcinin yetkilerine ilişkin hususların yer almamasını eleştirmektedirler. Oysa yatay ve dikey kuvvetler ile bunlara ilişkin hususlar Anayasa'da yer almaktadır. O zaman kuvvetlerden birisine müdahale anlamına gelebilecek bir hususun da Anayasa'da yer alması gerekmektedir. Buna karşın Başkan'ın Özel Yetkili Temsilcisi'ne ilişkin herhangi bir husus Anayasa'da yer almamaktadır¹²⁵².

Başkan'ın Temsilcisi ile ilgili bir başka tartışma konusu da Temsilci'nin Başkanı mı yoksa Federasyonu mu temsil ettiği'dir. Federe unsurlar ile Federal Devlet arasındaki ilişkilerin biçimi oldukça önem arz etmektedir. Temsilcinin de Başkan adına hareket etmesi ile Federasyon adına hareket etmesi arasında da önemli farklılıklar oluşacaktır. Eğer temsilci Federasyon'u temsil ediyor ise federe unsur ile temsilci arasında diplomatik ilişkiden öteye gitmeyen bir ilişki tesis edilmesi gerekmektedir. Çünkü Federal Devlet'in federe unsurun iç işlerine müdahalesi anlamına gelebilecek bir merkezi hamle federal yapı mantığına ters düşmektedir. Bu nokta-i nazarda temsilcinin Federal Devlet'i temsil edecek diplomatik bir unsur olması durumunda; hem Anayasa'nın Başkan'a verdiği koordinasyon görevinin yerine getirileceği, hem de federe unsurların özerkliğine zarar verilmeyeceği vurgulanmaktadır. Ancak bu durumda dahi temsilcinin görev ve yetkilerinin açıkça Anayasa'da yer alması gerektiği, aksi takdirde temsilcinin federe unsur yürütme organları üzerinde paralel bir yürütme organı gibi çalışması tehlikesinin varlığı şüphe götürmemektedir¹²⁵³.

¹²⁵¹ İVAN,(2007), S.122-123.; VALENTEY,(2008),S.112-122.; PAJETNIH,(2014),S.59.

¹²⁵² İVAN,(2007),S.124.

¹²⁵³ İVAN,(2007),S.124.; VALENTEY,(2008),S.112-122.; EBZEEV,(2014),S.212.

Federal Anayasa'nın garantörü olan Devlet Başkanı, federe unsurların fiil ve işlemlerinin Federal Anayasa'ya aykırılığını tespit ederek fiil ve işlemlere son verme yetkisi ile donatılmıştır¹²⁵⁴. Dolayısı ile Federal Hükümet kadar federe hükümetler de Başkan'ın karşısında güçsüz durumda kalabilmektedir. Zira Başkan'ın Anayasa'yı yorumlama yetkisi olarak da ifade edilebilecek mezkur yetkinin ne denli hukuka uygun kullanılacağına da önceden bilinmesine imkân yoktur. Ayrıca Federe yürütme organı dışında federe yasama organının çıkardığı federe kanunların, mahkeme bir karar verene kadar üç ay boyunca uygulamasını durdurabilme imkânı da peki ala siyasi maksatlar ile menfi anlamda kullanılabilir¹²⁵⁵.

Anayasa'nın 115. Maddesinin 3. Fıkrası uyarınca Federal Hükümetin düzenleyici işlemleri ve idari emirleri Anayasa'ya, federal kanunlara, başkanlık kararnamelerine aykırılık teşkil ettiğinde Başkan tarafından iptal edilebilir. Uygulamada bu durumla son derece az karşılaşmaktadır. Devlet Başkanı, Federal Hükümet'in düzenleyici işlemlerinin yürürlüğüne son verebilirken, federe yürütme organının düzenleyici işlemlerinin yürürlüğünü sadece durdurabilir. Bunların yürürlükten kalkması için yargı kararı gerekmektedir¹²⁵⁶. Uygulamada Başkan'ın sıkça federe yürütme organlarının düzenlemelerinin yürürlüğünü durdurduğu görülmektedir¹²⁵⁷. 1994 senesinde Kraynoyarskiy Kray'nın Yönetiminin referandum kararının yürütmesini durdurmuştur. 1996 senesinde Başkurdistan Başkanı'nın Başkurdistan'a tütün ithalatına ilişkin kararnamesini durdurmuştur¹²⁵⁸.

II-) FEDERASYON BAŞKANI ile YASAMA ARASINDAKİ İLİŞKİ ve ETKİLEŞİM

A-)Yeni Anayasal Düzenin İnşası Sürecinde Başkan ve Parlamento

Rusya Federasyonu, Sovyetler Birliği'nin ardından iki farklı parlamentoya sahip olmuştur. Bunlardan ilki YELTSİN'in Başkanlığı'nın ilk dönemlerine rastlayan Sovyet Hukuk ve Anayasa düzeninin izlerini taşıyan iki kanatlı parlamento modelidir. Bu ilk parlamento selefi olan Sovyet parlamentosundan ciddi izler taşımaktadır. 1991 yılına

¹²⁵⁴ KUTAFİN,(2014),S.442-443.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

¹²⁵⁵ İVAN,(2007),S.90-91.; VALENTEY,(2008),S.112-122.; PAJETNIH,(2014),S.59.

¹²⁵⁶ KUTAFİN,(2014),S.442-443.

¹²⁵⁷ KUTAFİN,(2014),S.440.

¹²⁵⁸ OKUNKOV,(1996),S.48.; VALENTEY,(2008),S.112-122.

gelindiğinde halk tarafından doğrudan seçimle iş başına gelen ilk Federasyon Başkanı olan YELTSİN günümüzdeki Rus Parlamento düzenine ilişkin çalışmalarına başlamıştır. Halk tarafından seçilen Federasyon Başkanı ve halkın seçtiği parlamento arasında çifte meşruiyet sorununun ortaya çıkması da gecikmemiştir¹²⁵⁹. Zira her iki organın da halk tarafından seçimle işbaşına gelmesi anayasal düzenin değişmeye başladığı ve 1993 Anayasası'nın ortaya çıkmaya başladığı dönemde, iki organa da önemli yetkiler tanınmasına sebep olmuştur.

GORBAÇOV, 1989 yılında 1936 Anayasası'nın mirasına sahip çıkarak bir Halk Vekilleri Kongresi'ni (HVK) oluşturmuştur. Rusya tarihinde demokratik seçimler ile oluşan ilk yasama organı olan¹²⁶⁰ bu parlamentonun selefinden farkı, yasama fonksiyonunu kullanma biçimi olup daha reformist gayeler ile teşekkül etmiş olmasıdır. 1989-1991 tarihleri arasında kısa süreli de olsa mevcudiyet gösteren HVK yeni anayasal düzene geçiş aşamasında parlamentonun gelişimi için çok önemli etkiler göstermiştir¹²⁶¹. 1993 tarihli Federal Anayasa metninin ilk hali HVK Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanmıştır¹²⁶². Devamla Sovyetler Birliği'nin resmi olarak dağılmasının ardından 1992 yılı içerisinde Rus Parlamentosu, Sovyet statükosunu savunan muhafazakar siyasetçilerin sayısal üstünlüğüne sahne olmuştur. Bir yanda liberal temsili düzenin öncüsü olmak isteyen ve anayasal düzeni buna göre şekillendirmeyi hedefleyen demokratik meşruiyeti olan Federasyon Başkanı, diğer tarafta ise Sovyet dönemi parlamentosunun karakteristik özelliklerini yeni anayasal düzene aktarmak isteyen muhafazakar bir parlamento bulunmaktadır¹²⁶³. Başkan YELTSİN ve parlamentonun kendi anayasal düzenlerini kurma çabaları, YELTSİN'in önce Bütçe Kanunu veto etmesi daha sonra ise Eylül 1993'te anayasal bir yetkiye dayanmaksızın parlamentoyu feshetmesi ile neticelenmiştir¹²⁶⁴. Yeni Anayasa, parlamentonun feshi gibi ülke açısından önemli sayılabilecek bir travma eşliğinde referanduma sunulmuştur¹²⁶⁵. Ağustos 1991'deki darbe girişimi parlamentonun feshine yol açmakla kalmamış yeni oluşan anayasal düzen içerisinde yasama ve yürütme arasındaki dengeye ilişkin tartışmaları

¹²⁵⁹ ASKER,(2015),S.197.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.48-54.

¹²⁶⁰ NARUSOVA,(2012),S.16.

¹²⁶¹ REMINGTON,(2001),S.15-16.

¹²⁶² RUMYATSEV,(2012),S.45.

¹²⁶³ HUSKEY,(1999),S.163.

¹²⁶⁴ WHITE, S.,(1999). “ **Russia**”, **Semi Presidentialism in Europe**. New York: Oxford University Press,S.218.; REMINGTON,(2001),S.15; SAKWA, (2008), S.121-127; ARTYUNYAN, (2013),S.105.

¹²⁶⁵ RUMYATSEV,(2012),S.47.

yürütme lehine bozmuştur¹²⁶⁶. Ortaya geniş yetkiler ile donatılmış bir Başkan ve karşısında nispeten zayıf bir parlamento çıkmıştır¹²⁶⁷.

Kuvvetler ayrılığı prensibi kadar kuvvetler dengesi de oldukça önemlidir. Mesela Belçika'da, yürütme ve yasama dengesi oldukça güçlü olup, İngiltere ve Yeni Zelanda'da yürütmenin açık üstünlüğü, ABD'de Başkan ve Kongre arasında güç dengesi, Fransa'da ise yasamanın yürütme üzerinde açık üstünlüğü bulunmaktadır¹²⁶⁸. Bu kapsamdan bakıldığında Rusya'da yürütmenin yasamaya karşı açık bir üstünlüğünün olması pek de şaşılacak bir durum değildir. Bu durum anayasa koyucunun bu yöndeki açık iradesi ve anayasal Hareketlerin tabii bir sonucu neticesinde oluşmuştur. Sadece ABD örneğini ele alarak yasama ve yürütme arasında bir güç dengesi olmamasını eleştirmek doğru olmayacaktır. Mevcut sistemsel tercihin ülkenin anayasal ve idari tarihi ile bu anlamdaki kültürel çerçevesinden uzak olmadığı da açıktır.

YELTSİN'i parlamentoyu anayasal düzene aykırı bir biçimde feshetmeye götüren ana etmenler; yarı başkanlık sisteminin oluşumundan dolayı herhangi bir anayasal yöntemle çözülemeyen yasama-yürütme çatışması, 1990 ve 1991 yıllarında yapılan seçimlerde halkın reformcu bir Federasyon Başkanı seçerken muhafazakar bir parlamentoyu da seçmiş olması olarak ifade edilebilir¹²⁶⁹. Son olarak ülkedeki etkin siyasi figürlerin uzlaşma yanlısı olmaktan ziyade çatışma yanlısı olmaları da Rusya'yı ciddi siyasi krizlerin içerisine sokmuştur¹²⁷⁰.

YELTSİN'in anayasal düzen açısından ısrarla savunduğu ve geri adım atmadığı husus; yarı başkanlık hükümet sisteminden başkanlık hükümet sistemine geçilmesi ve anayasal düzen içerisinde Başkan'a diğer kuvvetlere nazaran daha geniş yetkiler tanınması idi. Nitekim Aralık 1993 yılında yapılan halk referandumu ile başkanlık sistemi kabul edilmiştir. Böylelikle Başkan ve parlamento arasında süren hükümet sistemine ilişkin

¹²⁶⁶ FRYE, T.,(1997). "A Politics of Institutional Choice: Post Communist Presidencies". **Comperative Political Studies**,V.30,N.5,S.17-20.; REMINGTON,(2001),S.15.

¹²⁶⁷ ASKER, Ali.,(2016). "Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar". **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 65/4,S.115.

¹²⁶⁸ LIJPHARD,(2014),S.155-156.; SMOLENSKİY,(2006),S.184-191

¹²⁶⁹ İVAN,(2007), S.26

¹²⁷⁰ HUSKEY,(1999),S.164.

çekişme 1993 tarihli Anayasa ile çözüme kavuşturulmuştur¹²⁷¹. Bu kapsamda parlamento anayasal düzen içerisindeki önemini belli ölçüde yitirmişse de tamamen işlevsizleşmemiştir. Parlamento Federasyon Başkanı'nın görevine son veremese dahi Devlet Başkanı'nın keyfi ve hukuk dışı fiil ve kararlarına karşı birtakım yetkiler ile donatılmıştır. Dahası parlamentoya ilişkin tarihi bir kıyas yapılacak olur ise 1993 Anayasası pek çok açıdan yasama organını seleflerine göre bariz biçimde güçlendirmiştir¹²⁷². Ayrıca Rusya Federal Meclisi, anayasal düzenin değişim sürecinde diğer kuvvetlere nazaran daha istikrarlı kalmıştır. Üstelik yürütme ve yargı kuvvetlerini de etkilemiştir¹²⁷³. Dahası Rusya Federal Meclisi'nin güçlü bir başkanlık modeli içinde kurgulanmış bir parlamentoya göre yavaş da olsa ilerleme kaydetmesi de önemlidir¹²⁷⁴. Bu kapsamda yasama organı olarak Federal Meclis'in Rusya'da hala -yavaşça olsa da- gelişmekte olan bir kuvvet olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır¹²⁷⁵.

1990'ların sonuna gelindiğinde Rusya Federasyonu Parlamentosu halefi olan Sovyet parlamentosundan oldukça farklılaşmıştır. Adem-i merkezîyetçi hüviyeti, siyasi partilerin varlığı ve güç kazanmaları, federe unsurların ciddi katılımı, milletvekillerinin daha ciddi sorumluluklar yüklenmeleri, serbest demokratik seçimle işbaşına gelen milletvekillerinin varlığı, neticesinde demokratik hüviyeti olan ve fonksiyonel bir yasama kuvveti ortaya çıkmıştır. Yeni anayasal ve kanuni düzenlemeler ile birlikte Rusya'da parlamentonun rolü değişmiştir¹²⁷⁶.

Yeni oluşan anayasal düzen açısından bazı yazarlara göre en önemli yenilik ve reform Devlet Başkanı'nın konumundan ziyade parlamento yapısı ve parlamentonun yetkileri olmuştur. Alt kanat olan Duma'da çok partili siyasi temsil ve iki kamaralı parlamento en önemli yenilik olarak karşımıza çıkmaktadır. Netice olarak karşımıza çıkan parlamento ise fonksiyonel açıdan etkili bir iktidar organı görünümü sergilemeye yetmektedir. Başkan, yasama faaliyetlerinin kendi icrai yetkilerini etkilememesi için

¹²⁷¹ İVAN,(2007),S.26-27.

¹²⁷² İVAN, (2007),S.29. REMINGTON,(2001),S.18.

¹²⁷³ REMINGTON,(2001),S.6.

¹²⁷⁴ McFAUL,M.,(2004). **Political Parties. Between Dictatorship and Democracy.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace,S.112.; REMINGTON,SMITH, MOSHE,(1998),S.287-322.

¹²⁷⁵ ALEKSANDROV,(2012),S.15.

¹²⁷⁶ REMINGTON,(2001),S.233-234..

parlamento ile uzlaşmak zorunda olduğu gibi başkanlık kararnamelerinin akıbeti açısından da parlamento göz ardı edememektedir¹²⁷⁷.

B-) Yasamanın Denetim Fonksiyonu ve Başkan

1-) Kontrol ve Denge Mekanizmaları

Karşılaştırmalı hukukta genel olarak karşılaştığımız yasamanın yürütmeyi denetleme fonksiyonu, Rusya’da öngörülmemiştir. 1993 tarihli Federasyon Anayasası’na göre parlamento bir denetim organı değildir¹²⁷⁸. Anayasa’nın 94. Maddesine göre yasama organı, Rusya Federasyonunun temsil ve kanun yapma organından ibarettir. Bu sebeple parlamento, Anayasa tarafından denetim konusunda da ciddi yetkiler ile donatılmamıştır. Var olan az sayıda yetki ise denetim konusunda ciddi bir fonksiyon icra edememektedir¹²⁷⁹.

Rusya’da parlamentonun bir denetim görevi olmaması denge ve kontrol sisteminin menfi etkilenişi anlamına gelmektedir¹²⁸⁰. Bu bazı yazarlar açısından parlamentonun etkili bir işlevi olmayışının temel sebebi olarak da görülmektedir¹²⁸¹. Denetim fonksiyonunu yerine getirebilmesi için yeterli enstrümanları bulunmayan Rus parlamentosunun, batılı parlamentolara göre daha zayıf ve güçsüz olduğu belirtilmekte¹²⁸² olup denge ve kontrol sisteminin sadece Başkan lehine işleyen bir sistem olarak varlığını sürdürdüğü¹²⁸³ yönünde haklı eleştiriler gündeme gelmektedir.

Diğer yandan Parlamento içerisinde de Duma ve Federasyon Konseyi’nin parlamento kontrolü bakımından yetkileri farklıdır. Federasyon Konseyi’nin kontrol yetkisi ise Başkan’ın teklifi üzerine yaptığı atamalarda kendisini gösterir¹²⁸⁴. Bunun dışında bir

¹²⁷⁷ REMINGTON,(2001),S.242.

¹²⁷⁸ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.80.

¹²⁷⁹ AVAKYAN,(Praktika,2011),S.22.; EBZEEV,(2014),S.219.

¹²⁸⁰ İVAN,(2007),S.28.; ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.80.; EBZEEV,(2014),S.219.

¹²⁸¹ LAFİTSKIY,V.,(2003). “Konstitutsiya Pozbolila Rossii İzbejat Ugrozı Raspada i Novih Politicheskih Potryaseniy”. **Zakonodatelstvo i Ekonomika**, No:12,S.10.

¹²⁸² ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.80.

¹²⁸³ HOLMES,S.,(1994). “Superpresidentialism and Its Problems”. **East European Constitutional Review**, V. 2, N. 4 (Fall 1993) /V.3, No. (Winter 1994),S.123.

¹²⁸⁴ MURİÇEV, (2011),S.98-102.

suçlandırma (impeachment) sırasında bazı yetkileri vardır. Parlamento kontrolünün asıl sacayağını Duma oluşturmaktadır.

Rusya’da parlamentonun yürütmeyi kontrol etme vasıtalarının esasını oluşturan iki tanesi suçlandırma (impeachment) ve Hükümet’e karşı güvensizlik oyudur. Ancak bunların her ikisinin de realize edilmesi oldukça güç ve karmaşıktır¹²⁸⁵. Hükümeti güvensizlik oyu ile düşürmek isteyen bir Duma, kendisi fesih tehlikesi ile karşılaşabilecektir. Böylesi bir durumda Duma’nın güvensizlik oyu ile Hükümet’i düşürme gibi bir yetkiyi kullanmak için iki kere düşünmesi gerekecektir. Üstelik suçlandırma (impeachment) ile Başkan görevden almak da oldukça güçtür. Bu iki vasıtanın anayasal anlamda bir denetim mekanizması olarak öngörülürken, yasama tarafından pek de sık kullanılmasının arzu edilmediği açıktır. Veto ve kararname gibi güçlü silahları olan yürütmeyi, kullanılması güç ve maliyet oluşturma riski çok yüksek olan yetkiler ile denetlemek oldukça güçtür. Bu yüzden ki Rus parlamentosu yürütme ile müzakere ve diyalog ile belirli konularda uzlaşmak üzerinde yetkinlik kazanmıştır. Kullanılması zor olsa dahi bahse konu denetim yetkilerinin varlığı, parlamentonun diyalog ve müzakere zemininde elinin tamamen boş olmamasına hizmet etmektedir¹²⁸⁶.

Diğer yandan her ne kadar anayasal olarak bir denetim organı olmasa dahi parlamento; bütçe, Hükümet’in göreve gelişi gibi belli alanlarda yürütmeyi denetleyebilmektedir¹²⁸⁷. Ayrıca daimi komisyonların çalışma raporları da denetime dayanak oluşturabilmektedir. Parlamentonun her iki kanadına da sunulan raporlar, kimi oturumlara konu olan oylamalardan önce okunarak parlamentonun ilgili kanadının nihai kararına da dayanak oluşturmaktadır¹²⁸⁸. Peki ala yürütme ile ilişkili konularda da daimi komisyonların çalışma yapması talep edilebilir.

Demokratik bir anayasal yönetim tesis etmenin ve hukuk devletini sağlamanın başat yolu hiç şüphe yok ki kuvvetler ayrılığına dayanan bir anayasal düzen kurmaktır. Ancak şekli anlamda kuvvetler ayrılığının varlığı yeterli değildir. Bir kuvvetin diğer kuvvetleri

¹²⁸⁵ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.148-149.

¹²⁸⁶ ALEKSANDROV,(2012),S.14.; EBZEEV,(2014),S.241.

¹²⁸⁷ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.119.;ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.149.;ALEKS-ANDROV,(2012),S.14.; İVAN,(2007),S.29.

¹²⁸⁸ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.119.

domine etmesini engelleyici düzenlemelere ihtiyaç vardır. Kontrol ve denge mekanizmaları bu kapsamda önemlidir. Özellikle yasama ve yürütme arasındaki güç dengesinin korunması ve bu iki kuvvetin birbirleri üzerinde tahakküm kurmasını engellemek adına denge ve kontrol mekanizmaları önem arz etmektedir. Aksi takdirde şekli anlamda olmasa bile fiilli anlamda bir diktatorya oluşması işten bile değildir¹²⁸⁹. Parlatentonun güçlendirilmesi halkın gücünün de dengeli biçimde yansıtılması açısından önemlidir. Böylelikle halk yürütmeye verdiği icra yetkisini yasama vasıtası ile denetleyebilme imkanı bulacak ve yürütmeye keyfiliğın önlenebilmesi konusunda hukuk düzenine daha çok güvenecektir. Bu kapsamda parlamento denetimi konusunda Rus yasama organının daha etkin vasıtalarla kavuşturulması konusunda Rusya'da da akademi ve diğer camialarda bir arzu mevcuttur¹²⁹⁰.

Kontrol ve denge mekanizmalarının tam ve uygun şekilde tesis edilmesi ile birlikte sadece anayasal düzen korunmuş olmayacaktır; insan hak ve hürriyetleri ile siyasi hak ve hürriyetler de anayasal düzenin korunması altında muhafaza edilecektir. Zaten anayasal düzenin korunmasındaki temel hedeflerden birisi de budur. Zira kuvvetlerden herhangi birisinin keyfi hareket etmesinin önündeki en önemli engellerden birisi kontrol ve denge mekanizmalarıdır¹²⁹¹.

Sovyetler Birliğı'nin dağılmasının ardından ortaya çıkan yeni yönetimler kendi yeni Anayasaları'na denge ve kontrol sistemleri ile ilgili olarak karşılaştırmalı hukukta yer alan örnekleri birebir yerleştirme eğilimindedirler. Oysa bu doğru bir çözüm değildir. Zira kuvvetlerin bir biri ile ilişkilerinin nesnel ölçütleri olduğu gibi öznel ölçütleri de olabilir. Öznel ölçütler her ülkenin kendi siyasi ve kültürel altyapısı ve gelenekleri ile ilgilidir. Dolayısı ile kontrol ve denge sistemlerinin bir ülkede çok iyi işlemesi bir başka ülkede de aynı derecede başarılı olacağı anlamına gelmemektedir¹²⁹². Rusya'da da öznel ölçütlerin gözüne alınması ile bir kontrol ve denge mekanizması kurma arayışı hali hazırda devam etmektedir.

¹²⁸⁹ARTYUNYAN,A.A.,(2013). **Konstitutsionalizm: Problemi Postsovyetkoy Realnosti**. Moskva: İzadatelstvo Norma, S.90-91.; HOLMES,(1994),S.123.

¹²⁹⁰ RUMYATSEV,(2012),S.46.

¹²⁹¹JAKKE,J.,(2002). **Konstitutsionnoe Pravo i Politiceskie İnstituti**. Moskva: Yurist, S.90.

¹²⁹²ARTYUNYAN,(2013),S.105.

1993 Anayasası, meclis araştırması ve soruşturması usullerine ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. 27 Aralık 2006 tarihli ve 196 sayılı Meclis Soruşturması Hakkındaki Federal Kanun ile birlikte meclis soruşturması usulü getirilmiştir. Bahse konu federal kanuna göre, parlamentonun her iki kanadı ayrı ayrı soruşturma komisyonu kurabileceği gibi birlikte bir Meclis Soruşturma Komisyonu'nu da kurabilirler. Dahası Duma'nın kurduğu münhasır soruşturma komisyonunun netice olarak bir şeye ulaşabilmesi de Federasyon Konseyi'ne bağlıdır¹²⁹³. Ancak bu biraz sıkıntılı bir duruma da işaret etmektedir. Zira Federasyon Konseyi üyelerinin bir kısmı daha önceden yürütme organının bir parçası iken daha sonra Konsey'e üye olmuşlardır¹²⁹⁴.

Bu noktada bahse konu yasama organı üyelerinin yürütme ile ilişkilerini ne denli kopardıkları veya yasama ve yürütme arasındaki ilişkide kendilerini nereye daha yakın hissettikleri önemli bir soru işaretidir. Federe unsurdan gelen Konsey üyeleri hiç şüphe yok ki kendi federe unsurlarının menfaatlerini de Konsey'de gözetmek durumundadırlar¹²⁹⁵. Federasyon Konseyi'ne federe unsurların yürütme organlarından gelen üyeler kuvvetler ayrılığı prensibinin açık ve tam ihlali anlamına gelebilmektedir. Bu şahıslar mevcut durumda yürütme kuvvetinin içerisinde yer alan ve faaliyet gösteren birer yasama organı üyesidir¹²⁹⁶. Dikey kuvvetler bağlamında yürütme kuvvetinin yapısı ve federe devletlerin Federal Devlet'e bağımlılıkları göz önüne alındığında Başkan'ın, federe unsurların temsilcilerine baskı kurması ve geldiği bölgenin menfaatleri gereği federe unsurdan Konsey'e gelen üyelerin bu baskıya direnememesi peki ala mümkündür. Federasyon Konseyi'ne federe yürütme organından gelen üyeler, yasama kuvvetine yürütmenin müdahalesi olduğu açıktır¹²⁹⁷.

Tüm zayıflıklarına rağmen, Federal Meclis'in yürütmenin keyfilğini kontrol etme konusunda elindeki sınırlı sayıda imkan ve yetkiyi oldukça etkili biçimde kullanabildiği bilinmektedir. Bütün demokratik olarak seçilmiş meclisler gibi, Rus parlamentosu da bazen Devlet Başkanlığı ve Hükümet politikalarına karşı kamuoyunu kanalize edebilmektedir. Bazı yazarlara göre parlamento bu nedenle sadece bir kanun yapıcı organ değil, aynı

¹²⁹³ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.66.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.153.

¹²⁹⁴ İVAN,(2007), S.30-31.

¹²⁹⁵ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.45.

¹²⁹⁶ NARUSOVA,(2012),S.18.

¹²⁹⁷ ERİAŞVİLİ,(2012),S.82.; PAJETNIH,(2014),S.54.

zamanda teşvik edici ve bilgilendirici amaçla kullanılan bir politik tiyatrodur. Mesela Parlamento, 1997 yılında Federasyon baş ekonomik danışmanı Anatoli CHUBAİS'i mali uygunsuzluklarla suçlayarak itibarını zedelemiştir. Bu dönemde Parlamento, Başkan'ın itibarına yönelik bağlayıcı olmayan birçok kararı da geçirmiştir¹²⁹⁸.

Başta bütçe ve kanuni reformlar olmak üzere bazı konularda yürütme belirli ölçüde meclis onayı olmadan hareket edememektedir. Böylelikle parlamento kısıtlı da olsa denetim fonksiyonu görebilmektedir¹²⁹⁹. Hükümet tarafından hazırlanan Bütçe Kanun Tasarısı, parlamento tarafından kabul edilmelidir. Parlamento; federal bütçe vesilesi ile yürütmeyi belirli oranda denetleyebilmektedir¹³⁰⁰. Ayrıca sadece parlamentonun düzenleme alanına bırakılmış hususların bulunması da parlamentoyu Başkan önünde rahatlatmaktadır. Ceza adaletine ilişkin hukuki düzenlemeler bunlardan birisini oluşturmaktadır. Mesela parlamentonun iradi tasarrufu, Hükümet'in cezaevi tutuklama ve tutukluluk reformunun başlatılmasını birkaç yıl geciktirmiştir. Parlamentonun af yetkisi de bu kapsamda sayılabilmektedir. Ağustos 1991'de Rusya'da gerçekleşen darbe girişimi neticesinde içlerinde siyasilerinde bulunduğu YETLSİN karşıtı pek çok kişi ceza alarak mahkum olmuştur. 1994 yılına gelindiğinde ise parlamento YETLSİN karşıtı bu mahkumların pek çoğunu affetmiştir.

Başkan'ın Başbakan'ı atamak için Duma'nın belirli oranda desteğine ihtiyaç duymasının yanında, birçok yüksek idari makama atama yapabilmesi, parlamentonun üst kanadı olan Federasyon Konseyi'nin, pek azında ise Duma'nın onayına bağlıdır¹³⁰¹. Federasyon Konseyi birçok durumda bu onay yetkisini, Başkan'ın kadro politikasını etkisiz hale getirecek şekilde kullanabilmiştir¹³⁰². Bu noktada önemli olan esas mesele Federasyon Konseyi'nin bir atamaya ilişkin onay vermemesinden ziyade onay vermeme iradesinin oluşabilecek olmasının Başkan'ın üzerindeki etkisidir. Zira Başkan, Federasyon Konseyi'nin onay verememe ihtimalini göz ardı ederek atama yetkisini kullanamamaktadır. Dolayısıyla asıl önemli mesele Federasyon Konseyi tarafından kimlerin reddedildiği değil; reddedilme ihtimali dolayısıyla Başkan tarafından kimlerin aday gösterilmediği yahut

¹²⁹⁸ HUSKEY,(1999),S.169.

¹²⁹⁹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.119.

¹³⁰⁰ İVAN,(2007), S.29.

¹³⁰¹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.107.

¹³⁰² İVAN,(2007),S.29.; HUSKEY,(1999),S.169.

değerlendirilmeye dahi alınmadığıdır. Başkan'ın yaşadığı bu onaylanmama baskısını “öz kısıtlama” olarak ifade etmeyi doğru buluyoruz¹³⁰³.

Parlamentonun kamuoyu yaratma ve kamuoyunu Başkan hilafında yönlendirme vazifesi sistem içerisinde hiç de azımsanmayacak sonuçlar doğurabilmektedir. Doğrudan doğruya halka karşı sorumlu olan Federasyon Başkanı üzerinde güçlü bir azil yetkisi olmayan parlamento, Başkan'a karşı ciddi ve etkili bir muhalefet ile onun toplum nazarındaki siyasi itibarını aşındırmak suretiyle istediği birtakım hususları kabul ettirebilme imkanına sahiptir. Özellikle YELTSİN döneminde bir Bakan'ın veya Başbakan'ın görevinden azledilmesi hadiseleri parlamentonun etkin muhalefetinin neticesi olarak görülüyordu. 1998 yılında YELTSİN altı ay gibi kısa bir zaman zarfında iki Başbakan'ı görevden almak zorunda kalmıştır. Dahası kendi desteklediği kişinin Duma tarafından iki defa reddedilmesi üzerine Duma'nın desteklediği kişiyi Başbakan olarak atamak durumunda kalmıştır¹³⁰⁴.

Her şeye rağmen Rusya'da kuvvetlerin arasında dengesizlik mevcut olduğu tekraren ifade edilmelidir. Denge ve kontrol sistemindeki eksiklik Başkan'ın, yani yürütme kuvvetinin diğer kuvvetleri domine etmesine sebep olmaktadır¹³⁰⁵. Parlamento ise bunu aşmak için çeşitli araçlara başvurmak zorunda kalmaktadır.

Yasama organının en önemli yetkilerinden birisi olarak kontrol yetkileri oldukça sınırlıdır. Kuvvetler ayrılığı prensibinin ve demokrasinin olmazsa olmazı parlamento kontrolüdür. Kontrol yetkisinin özü, halkın tüm kuvvetler ile birbirini denetlemesidir. Kontrol yetkileri olmadan Federal Meclis'in temsil ve yasa yapma fonksiyonlarını da bihakkın yerine getirebileceğini söylemek zordur. Kontrol mekanizması ile kabul edilen kanunların uygulanmasına dair denetim yerine getirilecektir. Kontrol mekanizması tam olarak işlevsel olmadan halkın temsili de tam olarak mümkün değildir¹³⁰⁶.

¹³⁰³ HUSKEY,(1999),S.169.

¹³⁰⁴ HUSKEY,(1999),S.170

¹³⁰⁵ÇETVERNİN,V.,(2008). **Forma Gasudarstva, Problemi Obşey Teorii Prava i Gosudarstva**. Moskva: İzdatelstvo Norma,S.577-578.; MURİÇEV,(2011),S.51.

¹³⁰⁶MURİÇEV,(2011),S.87-91.; AVAKYAN,(1999),S.32.; NUDENKO,(2004),S.184-185.; KORNİLAeva,(2002), s.18-20

2-) Federasyon Konseyi'nin Oluşumu ve Başkan

Federal yürütme organı ve federe yürütme organı tek bir yürütme kuvvetini temsil etmektedirler. Aynı şekilde federe ve federal düzeydeki yasama organları tek bir yasama kuvvetini, yargı organları ise tek bir yargı kuvvetini temsil etmektedirler. Dolayısı ile federe yürütme organları içerisinde yasama organına üye gönderilmesi kabul edilebilir olarak görülmemektedir¹³⁰⁷. Federasyon Konseyi'ne üye seçim sisteminin değişmesine ilişkin neredeyse Rus literatüründe bir fikir birliği vardır. Sadece akademisyenler tarafından değil anayasal düzende yer alan kurumların içerisindekiler de aynı kanaati paylaşmaktırlar. Bu kapsamda 2000 yılında dikey kuvvetlere ilişkin bir anayasal reform gündeme gelmiştir.

Bu reform paketinde yer alan birinci teklif; Federal Meclis'in ikili yapısına son verilerek Federal Meclis'in tek parlamentolu bir yasama organına dönüştürülmesi ve istişari nitelikli Devlet Konseyi'nin üyelerinin Başkan tarafından federe unsur yürütme ve yasama organlarının yöneticilerinden teşekkül etmesi yönünde olmuştur. Bu teklife alternatif diğer reform teklifinde ise Federal Meclis'in iki kamaralı yapısı muhafaza edilecektir. Ancak parlamento üst kanadı üyeliği federe unsurlarda yapılacak olan seçimler ile belirlenecektir. Fakat her iki teklifte Anayasa değişikliğine konu olamamış mezkur reform gerçekleşmemiştir¹³⁰⁸.

Buna rağmen reform beklentisi devam etmektedir. Rusya Federasyonu Anayasal Reform Fonu Başkanı Oleg RUMYATSEV¹³⁰⁹, Federasyon Konseyi ve diğer bazı kurumların temsilci ve üyeleri ile gerçekleştirilen ve Rus Parlamenterizmi'nin sorunlarının tartışıldığı bir platformda “mevcut Anayasa'da yer alan Federasyon Konseyi'nin oluşumu ve Konsey'e üye seçimi konuları ile ilgili olarak buradaki tüm Federasyon Konseyi üyeleri şikayetçi. Bu normal mi? Bence değil işte bu yüzden Anayasa'nın değişmesi gerekmektedir” demiştir. Gerçekten de 2012 yılında gerçekleşen toplantıya katılan Federasyon Konseyi üyelerinin de yukarıda izah edilen sebepler ile Konsey'e üye seçim sistemine ilişkin yasamanın elini güçlendirici reform beklentisinde oldukları görülmektedir¹³¹⁰.

¹³⁰⁷ MURİÇEV,(2011),S.22.

¹³⁰⁸ ERİAŞVİLİ,(2012),S.83-86.

¹³⁰⁹ Ocak 2012 itibarıyla görev yapmaktadır.

¹³¹⁰ RUMYATSEV,(2012),S.45.;ALEKSANDROV,(2012),S.13-14.;ERİAŞVİLİ,(2012), S.89.

Başkan ile parlamento arasındaki ilişki incelenirken özellikle Federasyon Konseyi'nin oluşumunda Başkan'ın ne denli etkili olduğunun gözlemlenmesi gerekmektedir. Anayasa'nın 95. Maddesine göre federe unsurların temsil ve yürütme organlarının yöneticileri Konsey'in doğal üyesidir. Böylelikle her federe unsur Konseye iki üye göndermektedir. Anayasa'nın 77. Maddesine göre Federal Yürütme Organı ve Federe Yürütme Organları, devlet kudreti içerisindeki yürütme kuvvetinin değişik görünümünden ibarettir. Dahası federe unsurların yürütme organları ile Federal Hükümet ve Devlet Başkanı arasında pek çok konuda sıkı bir etkileşim mevcuttur. Her şeyden önce federe unsurlar mali yönden federal merkeze bağımlıdır¹³¹¹. Yasama organının içerisinde yürütme unsurları olduğu için Federasyon Konseyi'nin varlığı kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşmektedir¹³¹².

Sovyet Rusya'dan Rusya Federasyonu'na geçişin devam ettiği 1996-1997 yıllarında federe unsurların yöneticileri seçimle işbaşına gelmiş değillerdir. Bunların tamamı Başkan tarafından başkanlık kararnamesi ile atanmıştır. 23 Aralık 1996'da toplanan ilk Federasyon Konseyi'nin ilk üyeleri seçilmiş yöneticiler değil atanmış yöneticilerden oluşmuştur. Bu durum doğrudan kuvvetler ayrılığının ihlali anlamına gelmektedir. Zira Başkan doğrudan yasama organının üst kanadına üye atamıştır¹³¹³. Gerçekten de YELTSİN döneminde Federasyon Konseyi'nde Başkan'ın ağırlığı bahse konu sebepten dolayı hissedilmekte idi. Zaman zaman Başkan'ın vetosundan ziyade Konsey'in vetosu Duma'nın kanun yapma çalışmalarını engellemiştir¹³¹⁴. Hiç şüphe yok ki anayasa koyucu irade yasama organına yürütmenin böylesi bir müdahalesini arzu etmemiştir¹³¹⁵. En iyi çözüm federe unsur yürütme organlarından gelenler yerine halkın doğrudan temsilci göndermesidir¹³¹⁶. Federasyon Konseyi'ne üye seçimi için en iyi seçenek halkın doğrudan serbest seçimler ile üye göndermesidir. Böylelikle Federal Meclis'in temsil kabiliyeti de artacaktır.

5 Ağustos 2000 tarihli ve 152 sayılı Rusya Federal Meclisi Federasyon Konseyi'nin Yapısı Hakkındaki Federal Kanun'un 4. Maddesine göre Federe Unsurların yürütme organlarının en üst düzey yöneticisi görev süresi boyunca Federasyon Konseyi'nin de doğal üyesidir. Mezkur kanunun 5. Maddesi ise federe unsurun yürütme organının yöneticisinin,

¹³¹¹ İVAN,(2007), S.32-33.; PAJETNIH,(2014),S.54-55.

¹³¹² MURİÇEV,(2011),S.64.

¹³¹³ AVAKYAN,(1999), S.74.

¹³¹⁴ REMINGTON,SMITH,HASPEL,(1998),S.301.

¹³¹⁵ İVAN,(2007), S.34.

¹³¹⁶ MURİÇEV,(2011),S.65.

Konsey’de göreve başlaması için atamayı takiben federe unsurun temsil organında oylamaya tabii olacağını ifade etmektedir. Buna göre bir kişi 2/3 oranında güvensizlik oyu almaz ise Federasyon Konseyi üyesi olabilmektedir. Böylelikle kişi yürütme organının bir unsuru iken yasama organının da bir üyesi haline gelmektedir. Teorik olarak, Federal Meclisin üst kanadı olan Federasyon Konseyi, fesih edilemeyeceği için sürekli olarak görevine devam edecek olan bir organ olması dolayısı ile yasama kuvveti açısından çok önemlidir. Böylesi bir öneme sahip olan organa, Başkan’ın federe unsurlar üzerinden etki de bulunma ihtimalinin bulunması oldukça dikkati çekicidir¹³¹⁷.

6 Ekim 1999 tarihli Rusya Federasyonu Federe Unsurlarının Temsil ve Yürütme Organlarının Organizasyon Prensipleri Hakkındaki Federal Kanun, belli durumlarda Devlet Başkanı’na federe yürütme organının yöneticisini görevden alma yetkisi vermektedir. Bu durum bile başlı başına federe yürütme organı üzerinde bir baskı yaratmaya yetmektedir. 11 Aralık 2004 tarihinde mezkur kanuna ilişkin tartışmalı bir değişiklik kanunu yürürlüğe girmiştir. Buna göre federe unsurun yürütme organının başı Başkan’ın teklifi ile federe temsil organı tarafından seçilecektir. Başkan sadece aday belirleyebilmektedir. Diğer yandan aynı kanuna göre Başkan’ın, federe temsil organını feshetmek yetkisi de vardır. Federe temsil organında Federal Anayasa’ya muhalif normatif düzenlemelerin kabul edilmesi durumunda Başkan, federe temsil organını feshedebilmektedir¹³¹⁸.

Anayasa’da, devletin yürütme ve yasama organlarının oluşum sürecinin halk oyu ile doğrudan yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu noktada Anayasa, Federal Devlet veya federe unsurlar bakımından bir ayrıma gitmemiştir. O zaman federe unsurların yürütme ve yasama organlarına ilişkin de halk oyu ile doğrudan seçim yapılması usulü izlenmesi gerekirken 2004 yılında yapılan federal kanun değişikliği ile federe unsurların yöneticilerinin federe temsil organı tarafından seçilmesi usulünün getirilmesi Anayasa’ya aykırılığı dolayısı ile Duma milletvekilleri tarafından Anayasa Mahkemesi’ne taşınmıştır. 21 Aralık 2005 tarih ve 13-P sayılı kararı ile Anayasa Mahkemesi söz konusu hükmü iptal etmemiş ve hükmün Anayasa’ya aykırı olmadığını açıklamıştır¹³¹⁹.

¹³¹⁷ İVAN,(2011), S.35.

¹³¹⁸ İVAN,(2007),S.35-36.

¹³¹⁹ İVAN,(2007), S.37-38..

Parlamentonun alt kanadı olan Duma, çok partili siyasi hayatın bütün yansımalarını içine alacak şekilde oluşturulmuştur. Federasyon Konseyi'nde ise siyasi partilerin ciddi bir fonksiyonunu görme imkânı bulunmamaktadır. Zira Federasyon Konseyi'ne üye olmaya ilişkin usûl ve esasların bir siyasi partinin desteğini alma lüzumuna müstenit olmadığı da aşıkardır. İşte bu noktada yasama ve yürütme arasındaki etkileşimin açıkça hissedildiği yer Duma ve Başkan'ın ilişkileri olmaktadır. Her ne kadar Federasyon Konseyi anayasal yetkileri bağlamında yasama kuvvetinin bir parçası olarak Başkan'ın siyasi tasarrufları üzerinde etki yaratacak yetkilere sahip olsa da, Duma'nın tabi olduğu seçim sistemine nazaran halka yönelen bir siyasetin tarafı olmaktan uzaktır. Esasında iki kamaralı parlamentoların temel gayesi de budur. Bu yönü ile 1993 Anayasası'nın öngördüğü parlamento sistemi selefi olan Sovyet parlamento mantığından da uzaklaşarak daha güçlü bir yasama kuvvetinin teşekkülünü mümkün kılmıştır¹³²⁰.

Rusya'da parlamentonun iki kanadı bulunmasının bir sonucu olarak Devlet Başkanı, yasamayı temsilen her iki kanattan kendi iradesine daha uygun düşen birisi ile yakın ilişki kurmayı tercih edebilmektedir. Bu kapsamda Duma, Devlet Başkanı gibi halkın doğrudan seçimi ile işbaşına geldiği için Başkan ile menfaat çatışması içine girmesi en olası yasama organı olarak görülmektedir. Atama suretiyle teşekkül eden Federasyon Konseyi ise Duma'ya nispet ile Başkan ile uzlaşmaya daha açık bir yasama organı olarak görülmektedir. Bu kapsamda Rusya'da Devlet Başkanı, Federasyon Konseyi üzerinden yasama kuvveti ile ilişkisini daha sıkı tutabilmekte ve Duma'nın muhalefetini dengeleyebilmektedir¹³²¹. Federasyon Konseyi, parlamento içi denge ve kontrol sistemidir. Konsey'in varlığı Duma'nın daha dikkatli hareket etmesine neden olmaktadır¹³²².

¹³²⁰ REMINGTON,(2001),S.16-17.; NESTEYANOVA,(2015),S.314.

¹³²¹ YELTSİN, başkanlığa karşı saygısız olarak nitelendirdiği tutumlara sinirlenerek yıllarca DUMA'yı ziyaret etmekten imtina etmiştir. 1998'de Başbakan adayını kendisi duyurmaktansa temsilcisine, adayını DUMA'ya bildirme talimatını vermiştir. Oysa aynı dönemlerde Federasyon Konseyi ile YELTSİN'in arasında daha ılıman bir ilişki bulunmaktadır.

¹³²² MURİÇEV,(2011),S.62

3-) Siyasi Partiler, Duma ve Başkan

Rusya’da Başkan ve parlamento arasındaki ilişkiyi anlamak için partilerin rolünün anlaşılması da önemlidir. Zira parlamento içinde ki çoğunluk ve azınlığın yürütme organının siyasi görüşüne yakın olması ve uzak olması da kontrol mekanizmasını etkilemektedir¹³²³.

Sovyet parlamentoları Sovyet ideolojisinin bir ürünü olarak Sovyet toplum birliğinin vücut bulmuş hali olarak görülüyordu. Bundan dolayı Sovyetler döneminde parlamento içerisinde rekabet oluşturacak farklı siyasi fikirlere hoş bakılmıyordu. Dolayısı ile parlamento esasen bir temsil organı olarak işlev göremiyordu. GORBAÇOV döneminde başlayan anayasal reform hareketleri, YELTSİN döneminde ivme kazanmış ve kademeli olarak parlamentonun demokratize olması ile neticelenmiştir. Şunu ifade etmek gerekir ki, anayasal reform hareketleri GORBAÇOV ve/veya YELTSİN’in daha demokrat olma ideallerinin bir yansımasından ziyade bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmıştır. Zira GORBAÇOV devletin başına geçtiği sırada işlevsel olarak ne komuta edebileceği bir ordu ne de yürütme erkini kullanabileceği bir yürütme organı ne de parlamento bulunmamaktadır. Devlet aygıtının işlerlik kazanmasının yolu ve yöntemi olarak anayasal düzene ilişkin reformlara gidilmesi bir zaruret halini çoktan almıştır. Ancak GORBAÇOV, anayasal düzen üzerindeki reformların sistemi daha demokratik hale getirmeye ivme kazandıracak bir itki olarak algılanacağını öngörememiştir. 1990 yılında çok partili siyasi hayata imkan verecek şekilde Anayasa’nın 6. Maddesi değiştirilmiştir. Ardından Sovyetlerin yürütme organı olan Yüksek Sovyet’e Başkan olarak gelen YELTSİN 1990 yılında siyasi grupların temsiline ilişkin cesaret verici birtakım düzenlemelere ön ayak olmuştur. YELTSİN ise reform ihtiyacının neden gerekli olduğunu ve nasıl bir sonuç doğuracağını öngörmüş ve ona göre hareket etmiştir. Ancak karşısında başkanlık hükümet sistemine direnen güçlü bir parlamento muhalefeti ile karşılaşmıştır. Ülkenin içinde bulunduğu gergin siyasi ortamda yaşanan bazı gelişmelerin parlamentonun aleyhine bir hava yaratmasını fırsat bilen YELTSİN, kendi arzu ettiğine yakın bir anayasal düzen tesis edilmesini temin etmiştir¹³²⁴.

Aralık 1991-Aralık 1993 dönemi arasındaki Rusya Federasyonu’nda da yarı başkanlık sisteminde, parlamentonun klasik politik gücü olan yasama yetkisini kullanabilecek sabit bir çoğunluk yoktur. Seçim barajının düşük olması parlamentodaki

¹³²³ MURİÇEV,(2011),S.96.

¹³²⁴ REMINGTON,(2001),S.235-239.; McFAUL,(2004), 112.

temsil oranını arttırmakta ancak sabitenin kurulmasını zorlaştırmakta idi¹³²⁵. Bu eksikliği gidermek için Beşinci Fransız Cumhuriyeti'nde olduğu gibi, 1993 Anayasası ile birlikte Rusya Federasyonu'nda da kurucu iktidarlar yürütme organına kararname yapma yetkisi de veren sıra dışı yetkiler tanımışlardır¹³²⁶. Diğer yandan devlet tarafından siyasi partilere verilen ödeneklerde de kısıtlamaya gidilmiştir¹³²⁷. Siyasi parti sisteminin zayıflığı yürütmenin, yasama ile uyumlu çalışmaya zorlanamaması anlamına gelmekte olup klasik Sovyet anayasal düzeninde ki gibi yasamanın ön planda olmasını engellemiştir¹³²⁸. Dahası siyasi parti sisteminin zayıf bir şekilde kurumsallaştırılması, Devlet Başkanı'nın siyasi partiler arasındaki bölünmeleri sömürmesi ve nüfuz etmesi için daha fazla fırsatına neden olmuştur¹³²⁹. Bununla birlikte siyasi partilerin tamamen etkisiz birer figür olduklarının söylenmesi de aşırılıkçı ve gerçekten uzak olarak görülebilecektir. Mesela 1995 yılında Devlet Başkanlığı Sosyal Kuruluşlar ve Partiler ile İlişkiler Dairesi Başkanı Andrei LOGİNOV, Duma'daki merkezci ve reformist milletvekillerinin desteğini aramış; merkezci milletvekilleri ile birlikte, genel olarak başkanlık programına sempati duyan İstikrarlı Rusya Bloğu kurma girişiminde aktif olarak rol almıştır. LOGİNOV ve diğer Başkanlık çalışanları ve en önemlisi YELTSİN'in siyasi danışmanı Georgi SATAROV, kısmen başarılı olmuşlardır. 1993 ve 1995 parlamento kampanyaları sırasında Başkanlığa yakın milletvekillerini seçmek için çalışmalar yapmışlardır. Bunun sebebi oldukça açıktır; Başkan ile uyumlu çalışacak bir parlamento Başkan ile rekabete girecek bir parlamentoya göre tercihe şayandır. Bu ve benzer örneklerin tahlili neticesinde, Rusya'da zayıf bir siyasi parti rejimi olduğunu kabul etmek ile birlikte var olan siyasi partilerin etkinliklerinin hiçe sayılması da doğru değildir.

Parlamentonun İç Tüzük yapısı, parlamento içerisindeki işleyişi yavaşlatmakta ve bürokrasiyi arttırmaktadır. Böylelikle yasamanın yürütme karşısındaki konumu da zayıflamaktadır. Batılı parlamentolardan farklı olarak, Rus Parlamentosu'nun alt kanadı olan Duma'da, Duma Konseyi olarak bilinen komitelerin üzerinde bir komite bulunmaktadır.

¹³²⁵ REMINGTON,(2001),S.17-18.

¹³²⁶ İVAN,(2007),S.39.; ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.145-146.

¹³²⁷ HUSKEY,(1999),S.164.

¹³²⁸ McFAUL,(2004), 112.

¹³²⁹ SHUGART,M.S.,(1996). “Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe”. **Transition**,N.13, December, S.11.; OVERSLOOT, H.,VERHEUL,R.,(2006). “Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia”. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, V. 22, N. 3., S.386.

Komite atamalarını ve önemli meclis işlemlerini yapan bu organda her parti üzerinde eşit temsil edilmektedir. Bu eşitlikçi ve uzlaşmacı yönetim organı parlamento disiplinini bozmakta ve işleyişi yavaşlatmaktadır¹³³⁰.

Duma Konseyi'nin aldığı kararlar, siyasi parti grupları ve parlamento komiteleri arasındaki uyumsuzluğu daha da arttırmaktadır. Komite atamalarının dağıtımı için usul siyasi parti çıkarlarının dengelenmesi maksadıyla oluşturulmuştur. Bir komite oluşturduktan sonra, bir milletvekilinin komitenin çalışmasına olan bağlılığı ve komite üyeliğinin kendisine getirdikleri genellikle zayıf siyasi parti yapılarının politik faaliyetine olan bağlılığından daha ağır basmaktadır. Paralel ve otonom böylesi yapılar parlamento içerisinde gereklilikten ziyade fazlalık oluşturarak hantallığa sebep olmaktadır¹³³¹.

Marjinal partilerin temsil edilmesini engellemenin bir yolu olarak, Rusya'nın seçim kurallarına göre, partilerin parlamentoda sandalye kazanması için ülke genelindeki geçerli oyların en az yüzde 5'ini alması gerekmektedir. Teorik olarak, yüzde 5'lik barajın, daha küçük partileri birleşmeye teşvik ederek daha rekabetçi seçimlerin meydana gelmesine hizmet ettiği düşünülmektedir. Ancak 1993 ve 1995 parlamento seçimleri deneyimi, bazı yazarların belirttiği gibi Rus partilerinin irrasyonel davranışlar gösterebilmesi bakımından önemlidir. Parlamento içerisinde temsil edilme ve siyasi söylemlerini burada dillendirme fırsatı elde edilmesi, parlamento içerisinde çoğunluğun elde edilmesinin amaçlanmasından daha gerçekçi gözükmektedir. 1993 parlamento seçimlerinde geçerli oyların yalnızca yüzde 6'sını alan Rusya Kadınlar Partisi, mevcut durumu gerçek bir zafer olarak gördüğünü beyan etmiştir¹³³². Bu sebeplerden ötürü olmalı ki daha sonra baraj yüzde 7'ye çıkarılmıştır.

Parlamento içerisinde büyük siyasi parti gruplarına katılarak söylem ve siyasi tercihlerinden vazgeçmekten ise az sayıda temsil ile birlikte parlamentonun gücünden müstakil olarak faydalanmak, küçük çaplı siyasi partiler için daha cazip olmaktadır. Böylelikle Rusya içerisinde oldukça fazla ve farklı eğilimleri olan siyasi partiler ortaya

¹³³⁰ REMINGTON, T.F., SMITH, S.S., (1998). "Theories of Legislative Institutions and the Organization of the Russian DUMA". **American Journal of Political Science**, No:2, S.793-816.

¹³³¹ OSTROW, M.J. (1998). "Procedural Breakdown and Deadlock in the Russian State Duma: The Problems of an Unlinked, Dual-channel Institutional Design". **Europe-Asia Studies**. N.5, S.793-816.; İSAEV, BARANOV, (2013), S.299-304.

¹³³² HUSKEY, (1999), S.168.

çıkmıştır. Özellikle yürütmenin oldukça güçlü olması ve yürütmeye paralel siyasi parti gruplarının ve ana muhalefetin kendiliğinden oluşması neticesinde, parlamento içerisinde temsil kabiliyeti düşük fazlaca siyasi partinin bulunması anayasal düzenin işleyişine zarar vermektedir¹³³³. Dahası Rus literatüründe mevcut durum temsili demokrasinin bir zaferi olarak görülmektedir. Her neviden siyasi partinin parlamento içerisinde temsil kabiliyeti yakalayabilecek olmasının parlamentonun varlık amacıyla örtüştüğü düşünülmektedir. Üstelik küçük siyasi partilerin tek başlarına seçim yarışına girmeleri de gerekmemektedir. Kendileri gibi küçük siyasi partiler ile ittifak oluşturmak suretiyle seçim yarışına giren siyasi partiler parlamento içerisine girebilmekte ve kendi özgün siyasi tercihlerini kaybetmemektedir¹³³⁴.

Temsili demokrasiler açısından oldukça müspet olan bahse konu parlamento aritmetiği, güçlü bir Federasyon Başkanı açısından parlamentoyu zayıflatmaktadır. Zira Başkan karşısından bölünmüş bir parlamentonun ortaya koyacağı irade de bölünmüş ve dahi zayıf olacaktır.

Siyasi partilerin oluşum ve gelişimleri ile Duma'ya üye gönderebilmeleri için toplumsal destek sağlama konusunda ki çalışmalarda eşit düzeyde rekabet edebilecek seviyeye getirilmeleri gerekmektedir. Bu iki boyutu ile ele alınmalıdır. Birincisi siyasi partilerin iç düzenleri, diğeri ise dış dünyaya ilişkin faaliyetleridir. Başkan ile ilişkiler bakımından bizi daha çok ilgilendiren siyasi partilerin kendi iç işleyişleri dışında kalan ve dış dünyaya yansıyan faaliyetleridir. Bu noktada serbest seçim çalışması ve rekabet düzeyine erişmek için gereken devlet yardımından yararlanma konusunda siyasi partilere fırsat verilmesi gerekmektedir. Bunu seçim barajının rasyonelize edilmesi izleyecektir. Böylelikle etkin ve güçlü bir siyasi parti çalışması ile kamuoyu oluşturacak olan siyasi partilerin Duma'nın oluşumuna etkileri bir sonraki adımda parlamento ile Başkan arasında ki güçlü ve sağlıklı ilişkiyi doğurabilecektir.

¹³³³ THAMES,(2004), S.3.

¹³³⁴ HUSKEY,(1999), S.168.; McFAUL,(2004),S.112.; İSAEV,BARANOV, (2013),S.299-304.

C-) Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri Karşısında Yasamanın Fonksiyonu

Başkan'ın gücü temel olarak Anayasa'daki yetkilerine, yasama organındaki siyasi destekçilerine ve halk tarafından seçilmesine dayanmaktadır. Anayasal anlamda veto ve kararname çıkarma yetkisi oldukça önemlidir. Veto reaktif bir yetki olarak görülürken kararname çıkarma yetkisi proaktif bir yetki olarak ifade edilmektedir¹³³⁵.

Rusya'da Devlet Başkanı'nda reaktif ve proaktif yetkiler bulunmasına karşın yasama organının bu yetkilere denk yetkileri bulunmamaktadır. Üstelik Yasama gücünün iki meclis tarafından kullanılması, veto yetkisi olan bir Devlet Başkanı'ndan kanun geçirmeyi daha da zorlaştırmaktadır¹³³⁶. Başkan'ın olası menfi iradesini aşmak için her iki mecliste de aranan üçte ikilik çoğunluk, özellikle partilerin uyumsuzluğu ve milletvekilleri tarafından parlamento çalışmalarına yüksek oranda devamsızlık ve sıkça siyasi saf değiştiren milletvekilleri göz önüne alındığında oldukça güçtür¹³³⁷.

Diğer yandan bu durum, yürütmenin de yasama gündemine dahil olmasını zorlaştırmaktadır. Bahse konu denge ve kontrol sistemlerindeki aksaklıklar Federasyon Başkanı'nın anayasal olarak elinde bulundurduğu kararname yayınlama yetkisinin sınırlarını aşan kararnameler yayınlamasına sebep olmuştur. Federal kanunlarda boşluk kalan çok sayıda alan başkanlık kararnameleri ile bu şekilde doldurulmuştur,¹³³⁸. Nisan 1996'da Başkan YELTSİN, kendi önerilerinin hilafına parlamentonun birkaç kez veto ettiği özel mülkiyet hakkında bir kanuna ilişkin kararname çıkarmıştır¹³³⁹. Başkan veto ettiği bir kanun yerine kararname çıkarmayarak da yasamaya müdahale edebilmektedir. Zira bir alanda yasamanın kanun yapmasını bilinçli olarak engelleyerek o alanı kararname rejimi açısından rezerv etmek Başkan açısından siyasi bir koz olarak da görülebilmektedir. Mesela YELTSİN, parlamentonun devlet televizyonu ile ilgili kanun teklifini veto etmiş, bunun karşılığında bir kararname yayınlamamış, parlamento da tekrar bir kanun çalışmasına

¹³³⁵ LIJPHARD,(2014),S.152.

¹³³⁶ 1993 Anayasası ile birlikte Rusya Federasyonu'nda Federal Meclis 450 sandalyeli Devlet Duması ve 178 sandalyeli Federasyon Konseyi'nden oluşan iki meclisli bir yasama organıdır.

¹³³⁷ OVERSLOOT, VERHEUL,(2006), S.386.

¹³³⁸ İVAN, (2007), S.40.

¹³³⁹ HUSKEY,(1999),S.165.

gidememiştir¹³⁴⁰.

1993-2006 yılları arasında 10.000'e yakın kararname yürürlüğe girmiştir¹³⁴¹. Rusya'da yürütme kuvveti tarafından ortalama senede 1.000 düzenleyici işlem yayımlanmaktadır. Değişen yıllara göre 1993-2015 döneminde bu sayılar en az 800, en çok 1500'e kadar çıkmıştır¹³⁴². Çok sayıda kanun yayımlanmış olmasına rağmen çıkarılan başkanlık kararnamelerinin önemli bir kısmı da halen yürürlükte. Bu da göstermektedir ki, yasama organı Başkan'ın yayınladığı kararnamelere ilişkin konularda kanun yapmak taraftarı değildir. Kanunlar ile başkanlık kararnameleri incelendiğinde başkanlık kararnamelerinin çıkarılmasına nazaran kanunların çıkarılmasının çok daha fazla prosedüre tabi olduğu görülecektir. Ayrıca kanunların, Duma, Federasyon Konseyi ve Başkan'ın olduğu üçlü bir sacayağından geçerek kolay sayılmayacak bir biçimde yürürlüğe girdiği de unutulmamalıdır. 1993-2007 yılları arasında 2.000'e yakın kanun yürürlüğe girerken 10.000'e yakın başkanlık kararnamesinin yürürlüğe girmesi kararnamelerin kanunlara nazaran daha etkili ve yaygın olduklarını göstermektedir¹³⁴³.

Başkan, parlamentonun tabii olduğu karmaşık prosedürlere tabi olmadığı için pek çok konuda hızlıca kararname yayımlayabilmektedir. Bu durumda da yasama kuvvetinin yasama alanındaki etkinliği Başkan karşısında belli ölçüde kırılmaktadır. Gerçekten de yekün olarak bakıldığında Federasyon Başkanı'nın, Federal Hükümet'in ve Federe Yürütme Organları'nın çıkarmış oldukları normatif karakterli düzenleyici işlemler parlamentonun çıkardığı kanunlara oranla çok fazla yer kaplamaktadır. Yasama organının sistem içindeki rolü bu kapsamda zayıflamıştır¹³⁴⁴. Duma'nın kabul ettiği federal kanunların Federasyon Konseyi'nin onayına muhtaç olması da yasama organının bu anlamda yürütme organı karşısında zayıflaması anlamına gelmektedir¹³⁴⁵.

Başkanlık kararnamelerinin bu derece etkin ve yaygın olmasının en önemli sebebi hiç şüphe yok ki Anayasa'da kararname rejimine ilişkin tahditlerin çok sınırlı olmasıdır. Anayasa parlamentonun kanun yapma fonksiyonu ile kıyaslandığında çok az sınırlayıcı

¹³⁴⁰ PARRISH,(1998), S.88.

¹³⁴¹ İVAN,(2007), S.40-42.

¹³⁴² ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.137.

¹³⁴³ İVAN,(2007),S.40-42.; PROTSYK, (2004), S. 638-639; PARRISH, (1998), S. 82

¹³⁴⁴ İVAN,(2007), S.45.

¹³⁴⁵ MURİÇEV,(2011),S.127.

hükme yer vermiştir¹³⁴⁶. 1993’de izhar edilen iki başkanlık kararnamesi ile Federasyon Konseyi’nin seçimlerine ilişkin düzenleme Başkan tarafından yapılmıştır. Yürütme doğrudan yasamayı ilgilendiren bir alanda düzenleme yaparak esasen yasamanın kendi münhasır alanına müdahale etmiştir. Esas olarak ve varlık amacı olarak bu durum başkanlık kararnamesi rejimine aykırı olsa da şeklen ve lafzi olarak 1993 Anayasası’na aykırı bir kullanım değildir¹³⁴⁷. Kanuni ancak hukuki değildir. Zira Anayasa, başkanlık kararnamelerinin kullanım biçiminde yasamanın münhasıran konusu olan konulara ilişkin bir sınırlama getirmemiştir. Oysa bu durum açıkça kararname rejiminin doğasına aykırıdır. Mevcut örneklerde Başkan tarafından yapılan düzenlemenin hukuki olmadığı biliniyor olsa dahi YELTSİN gibi reformist ve rövanşist bir figür tarafından kanuni olanın hukuki olmaması hiçbir şey ifade etmemiştir. Anayasa’da yapılacak bir düzenleme ile başkanlık kararnamelerine ilişkin sınırların daha net belirlenmesi durumunda benzer bir sorun ile karşılaşılması söz konusu olmayacaktır.

Anayasa’nın bahse konu yaklaşımını pekiştirici olarak, Anayasa Mahkemesi 30 Nisan 1996 tarihli ve 11-P sayılı kararında “Başkan, kanun ile düzenlenmemiş bir alanda Federal Anayasa ve federal kanunlara aykırı olmamak kaydı ile dilediği gibi kararname yayımlayabilir” hükmü ile konu hakkındaki görüşünü açıkça ortaya koymuştur¹³⁴⁸. Anayasa Mahkemesi’nin konu hakkında verdiği ikinci kararda da çok fazla değişiklik olmamıştır. 27 Ocak 1997 tarihli ve 2-P sayılı kararında “Rusya Federasyonu’nda kuvvetler arasındaki yetki sorunlarına ilişkin düzenlemeler kanun dışında bir düzenleme ile yapılamaz. Bu kapsamdaki belirli bir konunun çözüme kavuşturulması ancak Anayasa veya federal kanun ile olabilir.” hükmünü açıklamıştır¹³⁴⁹. Anayasa Mahkemesi 27 Mayıs 1999 tarihli kararlarında da öncekileri destekler mahiyette olmak üzere, Başkan’ın kararname çıkarma yetkisinin belirli sınırlar içerisinde ve sınırsız olmayan bir yasama karakterine sahip olduğunu açıkça ifade etmiştir¹³⁵⁰.

Rus literatüründe bazı yazarlar bu durumdan hoşnut değildirler. Normatif

¹³⁴⁶ İVAN,(2007),S.45.

¹³⁴⁷ ALEKSANDROV,(2012),S.14.

¹³⁴⁸ Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi Bülteni,1996,No:3.;RF Yasama Külliyatı 1996,No:19,S.2320.

¹³⁴⁹ 10 Nisan 1999 tarihli ve 25 sayılı Rusya Resmi Gazetesi; RF Yasama Külliyatı 1999,No:6,S.866.

¹³⁵⁰ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.146.; NESTEYANOVA,(2015),S.316.

düzenlemelerin ağırlıklı olarak yasama tarafından çıkarılması gerektiğini ifade etmektedirler. Zira yasamanın hiç şüphesiz yürütmeye nazaran düzenleyici işlem yapma konusunda daha güvenilir olduğunu ifade etmektedirler¹³⁵¹. Dahası başkanlık kararlarının Rusya’da yasama kuvvetine müdahale anlamına gelecek şekilde kullanıldığı da düşünülmektedir¹³⁵². 1996 yılında Duma’da, meselenin çözümü için bir kanun teklifi verilmiştir. Rusya Federasyonu Normatif Düzenleyici İşlemler Hakkındaki Kanun Teklifi birçok gerekçe gösterilerek kanunlaşmamıştır¹³⁵³.

Anayasa Mahkemesi’nin yorumunda belirttiği üzere başkanlık kararları geçicidir. Bunlar aynı konuda yasama organı kanun yapana kadar yürürlükte kalırlar. Ancak uygulamada durum bu kadar basit değildir. Zira Başkan, kendi kararlarını yürürlükten kaldıracak olan kanunun, yürürlüğe girmesi konusunda direnç gösterebilir¹³⁵⁴. Veto yetkisi de esasen çıkarılan başkanlık kararlarının, parlamento tarafından çıkarılacak kanunlar ile yürürlükten kaldırılmasını engellemek için önemli bir araç olabilir¹³⁵⁵.

Federasyonun ilk Başkanı ve dönemin Duma’sı arasında bu konuda pek çok mücadele yaşandığı bilinmektedir¹³⁵⁶. 1993-2000 yılları arasında çıkarılan başkanlık kararlarının yalnızca %19’u daha sonra yerini federal kanunlara bırakmıştır¹³⁵⁷. Netice olarak kararname rejiminin yasama fonksiyonunun yasal gaspı olduğunu değerlendiren yazarlar da bulunmaktadır¹³⁵⁸. Kararname çıkarma yetkisi, yasamaya müdahale anlamında veto yetkisinden daha ciddi bir enstrüman olarak görülmüş ve Rusya’da kullanım tarzı bakımından yasama insiyatifinin Başkan’a geçtiği yönünde eleştirilere de konu olmuştur. Hiç şüphe yok ki, kararname rejiminin Başkan tarafından ustalıkla kullanılması veto

¹³⁵¹ İVAN,(2007), S.45.

¹³⁵² ASKER,(2015),S.224.

¹³⁵³ ТИХОМИРОВ, Y.,(2001). **Теория Компетентсии**. Москва: Юриформсентр, S.73

¹³⁵⁴ İVAN,(2007), S.48.

¹³⁵⁵ BAHÇECİ, M.,(2008). **Devlet Başkanının Veto Yetkisi**. Ankara: Yetkin Yayınları, S.93-95.; BUTLER,(1999), S.283.

¹³⁵⁶ İVAN,(2007), S.48.

¹³⁵⁷ İVANOV, S.,(2002). **Сотношение Закона и Подзаконного Нормативного Правового Акта Российской Федерации**. Москва: Народный Учитель, S.21.

¹³⁵⁸ KOVAÇEV, D.,(2003). **Проблема Конституционного Права**. Москва: Олита, S.30.

yetkisinin kullanımına ihtiyacı azaltmış ve sayısal olarak veto yetkisinin daha az kullanılmasını sağlamıştır¹³⁵⁹.

Esasen kanunlar ve kararnameler arasındaki bu ilişki biçimi ve kanunların sistem içerisinde güç kaybetmesi sadece Rusya’da olan bir vakıa değildir. Karşılaştırmalı hukuk açısından bakıldığı zaman genel eğilimin yürütmenin düzenleyici işlemleri ile birtakım meseleleri halletmek olduğu görülmektedir. Fakat Rus yazarlar genel eğilim ne olursa olsun ülkelerinde kanunların ağırlığını daha fazla hissetmek istediklerini beyan etmektedir. Yürütmenin düzenleyici işlem yapması günümüz dünyasında olağan ve olması gereken bir şey olsa dahi bunun sınırlarının açık bir biçimde belirlenmesi gerektiği vurgulanmaktadır¹³⁶⁰.

Bazı durumlarda Duma, Başkan’dan kararname çıkarmasını talep edebilmektedir. Esasen bu durum herhangi bir yetkiye dayanmamaktadır. Bu yöntem kanuni bir eksikliğin giderilmesi için kanun çıkarmaktan daha kolay bir yöntem olduğu ve yürütmenin de karşı çıkmadığı durumlarda uygulanabilmektedir. Anayasa’nın kabulünün ardından Duma, devlet tarafından ülkede kişilere verilecek ödüllere ilişkin bir kanuni düzenleme olmamasından dolayı Başkan’dan konu ile ilgili kararname çıkarmasını talep etmiş bunun üzerine başkanlık kararnamesi yayımlanmıştır¹³⁶¹.

Rus literatüründe Fransız kararname modeli örnek verilerek, Rusya’da da benzer bir uygulamaya gidilmesinin arzu edildiği sıkça dile getirilmektedir. Daha önce Türk Hukuku’nda da uygulanan biçimi ile yasama organı tarafından çıkarılan bir yetki kanununa dayanarak yürütmenin düzenleyici işlem yapması, Rus Hukuku’ndakinden daha sağlıklı olarak görülmektedir. En azından yürütmenin düzenleyici işlemlerinin, yasamanın konu, zaman ve yer olarak sınırladığı çerçeveye dayandığı kararname rejimlerinin Rus kararname rejiminden daha sağlıklı olduğu düşünülmektedir. Bazı yazarlar ise genel olarak kararnamelere ilişkin yetki, konu ve yer hususunda herhangi bir sorun olmadığını ancak kararnamelerin teorik olarak geçici olmasına karşın pratikte kalıcı hale gelmelerinin sorun olduğunu ifade etmektedir. Zira kanunlar gibi kalıcı olan kararnamelerin uygulamada kanun karakteri aldığı, parlamento tarafından aynı konuda kanun çıkarılmayan pek çok kararnamenin yıllardır yürürlükte kaldığı, bir kararnamenin çoğu zaman bir başka kararname

¹³⁵⁹ BAHÇECİ,(2008),S.93-94.

¹³⁶⁰ İVAN,(2007), S.48.

¹³⁶¹ İVAN,(2007), S.49.

ile yürürlükten kaldırıldığı ifade edilerek, kararnamelerin zaman yönünden sınırlamaya tabi tutulmasının daha uygun olduğu belirtilmektedir. Böylelikle parlamentonun veto tehdidi altında kalarak bir kararnameyi yürürlükten kaldırmaya çalışmasına da gerek kalmayacaktır. Ayrıca anayasal anlamda ifadesini bulan kararnamelerin geçici süre ile çıkarılması da temin edilecektir. Yürütme, kararnamelerin belirli bir süre sonra yürürlükten kalkacağını göz önüne alarak öyle ya da böyle yasamanın ilgili konu hakkında kanun yapmasını sağlama yoluna gidecektir. Tabi ki, süresi biten kararnamenin yerine aynı içeriğe sahip bir kararnamenin çıkarılması ve bunun şekli açıdan olmasa dahi esas açısından aynı kararnamenin devamı olarak ortaya çıkması ihtimali de vardır. Ancak bu duruma ilişkin Anayasa'ya konulacak bir hüküm meseleyi çözebilecektir. Diğer yandan böyle bir hüküm olmasa bile Anayasa Yargısı da durumu çözebilecektir¹³⁶².

Pek çok yazara göre yürütmenin düzenleyici işlemleri üzerinden yasamanın kanunlarının sistem içerisindeki ağırlığının azaltılma eğiliminin devam ettiği vurgulanmaktadır. Bu noktada kanunların, yürütmenin düzenleyici işlemleri karşısında Anayasa ile korunması mümkün iken, Anayasa'da bu konuda herhangi bir hükme rastlanılamamaktadır. Anayasa tüm ülke sathında Anayasa'nın ve kanunların uygulanması ile ilgi hükümler getirmektedir. Tüm kamu otoritesinin ve gerçek kişilerin Anayasa ve kanunlara uymak zorunda olduğunu düzenlemektedir. Başkanlık kararnameleri ile ilgili olarak ise Anayasa sadece kendisini koruyucu hükümler içermekte olup kanunlar ile kararnameler arasındaki dengeyi kanunlar lehine koruyacak hükümler içermemektedir¹³⁶³.

Kararname rejiminin karşılaştırmalı hukuktaki seyri incelendiği takdirde Rusya'daki kararname rejimini kavramak çok daha kolay olacaktır. ABD'de "executive order" olarak ifadesini bulan başkanlık kararnameleri, anayasal açık bir hükme dayanmadığı gibi parlamentonun yetkilendirmesine de dayanmamaktadır. Buna karşın oldukça etkili kullanıldığı ve yasama fonksiyonunun gaspına ilişkin tartışmalara konu olduğu bilinmektedir¹³⁶⁴. Rusya'da ise anayasal açık bir hükme dayanan, sınırları oldukça geniş olsa dahi Anayasa'da çerçevesi çizilmiş bir kararname rejiminin olduğunu görmekteyiz. Rus devletinin anayasal değişim ve dönüşüm sürecinde ihtiyaç duyulan, yönetilmesi ve idare

¹³⁶² MİTSKEVİÇ,A.,(1994). **Sootnoşenie Zakona i Ukaza Prezidenta Rossiskoy Federatsi**. Moskva: Yuridiçeskaya Literatura,S.57.

¹³⁶³ İVAN, (2007), S.50.

¹³⁶⁴ SMOLENSKİY,(2006),S.141-149.

edilmesi son derece güç ve meşakkatli olan bürokrasinin şekillendirilmesini sağlamayı gaye edinen¹³⁶⁵ başkanlık kararnameleeri, misyonunu tamamlamasıyla birlikte zaman içerisinde yoğunluk ve miktarı azalarak karşılaştırmalı hukuktaki demokratik muadillerine yaklaşmıştır. Karşılaştırmalı hukuk da ise durum pek de farklı olmayıp eğilim yürütmenin düzenleyici işlemlerinin sistem içerisinde kuvvetlendirilmesi olarak devam etmektedir¹³⁶⁶.

Kararname rejimi incelenirken bazı yazarlar doğrudan anayasal yetkilere odaklanırlar iken¹³⁶⁷, diğler bazıları pratikte yasama ve yürütme arasındaki ilişkiye odaklanmıştır¹³⁶⁸. Anayasal düzlemdeki inceleme somut veriler üzerinden olup bir sabite yaratılmasına hizmet edebilir. Ancak sınırları oldukça geniş olan kararname rejiminin neye evrilebileceğini ortaya koymakta yetersiz kalacaktır. Diğler yandan uygulanma biçimine göre yapılacak tahlil ise başkanlık kararnameleerinin 1993 yılında anayasal düzende yerini alması ve mazisi çok kısa olması dolayısı somut olarak rejim ile ilgili yargı belirtmeye yetersiz kalmaktadır. Zira bahse konu süre YELTSİN ve PUTİN dönemi olarak ikiye ayrılmakta olup her iki Başkan'ın da başkanlık kararnameleerine yaklaşımları ve bunları kullanma biçimleri bariz bir biçimde farklılık göstermektedir. Bu farklılık öncelikle dönemin ihtiyaçlarından kaynaklanmaktadır. YELTSİN dönemi, anayasal düzenin ve hükümet sisteminin yeni olduğu ve birçok meselenin vuzuha kavuşturulmayı beklediği bir evre olduğu için kararnameleer etkin bir biçimde kullanılmış ve ortaya yasama fonksiyonunun gaspı tartışmaları çıkmıştır. Ancak PUTİN döneminde, bir önceki döneme kıyas ile anayasal düzenin dönüşümü tamamlandığı için kararnamelelerden ziyade yasamanın kanun yapma faaliyetlerinin ön plana çıktığı bir evreye girilmiştir. Yani kararname rejimi ortaya çıkmasına sebep olan ihtiyacın giderilmesi ile birlikte Rusya'da şiddetini, sıklığını ve yoğunluğunu kaybetmiştir. Anayasa'nın ilk kabul edildiği dönem itibarıyla sınırları oldukça zorlanan ve zaman zaman yasama fonksiyonunun gaspı anlamına gelebilecek düzenlemelerin ortaya çıkmasına sebep olan kararnamelelerin siyasi krizlerin dinmesi ile birlikte kendi sınırlarına çekilerek kullanıldığı görülmektedir.

İki farklı Başkan tarafından iki farklı şekilde kullanılan başkanlık kararnameleeri bir başka Başkan tarafından ise yasamaya müdahale anlamına gelecek biçimde de

¹³⁶⁵ KOLESNIKOV, A., ORLOV, D.,(1997). "Priority to Order and Reform". **New York Times**, April,S.9.

¹³⁶⁶ SMOLENSKIY,(2006),S.184-191.

¹³⁶⁷ Bkz.:HUSKEY,(1999).

¹³⁶⁸REMINGTON,SMITH,HASPEL,(1998),S. 287-322. ; NESTEYANOVA,(2015),S.314.

kullanılabilecektir. Bu kapsamda başkanlık kararnamesi rejiminde, sübjektif farklılıkların en aza indirilerek objektif kriterlerin belirlenmesi, kötü niyetli bir yaklaşımda bile maksadını aşamayacak bir çerçeveye oturtulması gerekmektedir.

Parlamento'nun yasama fonksiyonuna dayanarak Devlet Başkanı'nın siyasi ihtiyarını kısıtlaması tehdidine karşı, Başkan'ın kararname çıkarma yetkisi bulunması, Başkan'ın elini oldukça rahatlatmaktadır. Başkanlık kararnamelerinin çıkarılması sürecinde yasamanın hiçbir fonksiyonu olmadığı göz önünde bulundurulursa Başkan'ın yasama karşısında avantajı daha iyi anlaşılacaktır¹³⁶⁹. Özellikle YELTSİN döneminde, parlamento hilafına başkanlık kararnameleri yoğun olarak kullanılmıştır. Parlamentonun etrafından kararnameler yoluyla dolanmak, ilgili konudaki birtakım kanunlar ihlal edilse dahi, belli bir oranda meşruluk ve saygınlık taşımaktadır¹³⁷⁰.

Burada ifade etmek gerekir ki bazı yazarlara göre Rusya'da, özellikle 1993 Anayasası ile birlikte kurulan yeni anayasal düzenin dönüşümünü tamamlaması açısından, kararname rejimi ile tikanıklıkların aşılması makul karşılanabilmektedir¹³⁷¹. Diğer yandan sayısal olarak bakıldığı takdirde 1993 senesi içerisinde Başkan YELTSİN 2.000'in üzerinde başkanlık kararnamesi izhar etmiştir. Parlamentoyu feshi de bu sayının içerisinde yer almaktadır. Bu çıkan kararnamelerin çok azının "normatif karakter" taşıdığı ifade edilmektedir. Diğer yandan 1995 yılında çıkarılan Başkanlık kararnamelerinin %75'i normatif karakterlidir¹³⁷². Yıllar içerisinde başkanlık kararnamelerinin sayısal oranı düşmüştür. Özellikle PUTİN'in ikinci dönemi itibarıyla çıkarılan başkanlık kararnamelerinin sayısı YELTSİN dönemine kıyasla çok düşüktür. Başkanlık kararnamelerinin süreç içerisinde sayısal anlamda azalmasının ve içerik olarak normatif karakterlerinin ağır basmasının temel nedeni Rusya'da anayasal düzenin dönüşümünü tamamlayarak yasama ve yürütmenin kendi alanlarını daha iyi kavraması olarak görülmektedir. Bu noktada Federal Anayasa Mahkemesi'nin de tutumu müspet rol oynamıştır. Fakat bu durum Devlet Başkanı'nın kararnameler yolu ile parlamentoyu saf dışı

¹³⁶⁹ İVAN,(2007), S.43.

¹³⁷⁰HUSKEY,(1999),S.177.

¹³⁷¹PARRISH, S.,ORTTUNG,R.W.,(1996). "From Confrontation to Cooperation in Russia. Transition", Transition, N.13, December,S.17.; SHUGART,(1996),S.9.

¹³⁷²LAPAEVA,(1995),S.28.

bırakma imkan ve kabiliyetinden yoksun olduğu gibi bir anlama gelmemektedir. Yetki bakımından dün ile bugün arasında bir fark bulunmamaktadır.

Bir diğer yanılgı da Devlet Başkanı ile parlamentonun kendi alanlarını tam anlamıyla sahiplenerek bir diğerinin alanına karşı mütecaviz bir tutum takınmayacağı yönündeki beklentisidir. Uzun süren PUTİN iktidarı özelinde Devlet Başkanı ve parlamento arasında kurulan dengenin farklı bir Başkan ve farklı muhteviyatlı bir parlamento arasında kurulma imkanı bulunamayabilecektir. Bu bakımdan Devlet Başkanı'nın kararname çıkarma yetkisi parlamentonun yasama fonksiyonu açısından bir tehdit olmaya devam edecektir.

Başkan'ın veto yetkisi haricinde yürütmenin elinde bulunan yönetmelik çıkarma yetkisi de parlamentoyu sınırlayıcı bir silaha dönüşebilmektedir. Hiç şüphe yok ki, bazı kanunların fonksiyonel anlamda yürürlüğü yani kendi varlıklarını gerçekleştirebilmeleri, Hükümet ve ilgili Bakanlık tarafından çıkartılacak yönetmeliklere bağlıdır. Yönetmelikler olmaksızın somutlaşamayan ve dolayısıyla etkili bir şekilde yürürlük kazanamayan kanunlar parlamento iradesini yansıtmaktan öteye gidememekte ve fiili durumda işlerlik kazanamamaktadır. Dolayısıyla resmiyeti uygulamaya geçiren kanunların kendisinden ziyade bunlar uyarınca çıkan kanun altı düzenlemeler çok daha önemli olabilmektedir. Bürokratların kanunları ne kadar samimice ve süratle uyguladıkları onlara Bakanlıkça yahut diğer idari birimlerce gönderilecek direktif ve emirlere bağlıdır. Bu noktada Bakanlar'ın parlamentoya karşı değil de Başkan'a karşı sorumlu olmaları da parlamentonun kanun yolu ile iradesini gerçekleştirmesinin önünde bir tehdit olarak durmaktadır. Üstelik Başkan'ın veto yetkisine muadil olarak parlamentonun bir yetkisi de bulunmamaktadır.

D-) Başkan'ın Parlamentonun Kanun Yapma Sürecine Katılımı

Rusya'daki uygulamaya ilişkin olarak yürütmenin gittikçe artan sayıda kanun tasarısı sunduğuna dair eleştiriler görülmektedir. 2001'den önce Duma milletvekilleri kanun tasarılarının yarısından fazlasını sunmakta iken 2001'den sonra Devlet Başkanı ve Hükümet; Parlamento, alt kamarada görüşülen kanun tasarılarında %60 oranında geçerek geride bırakmıştır.¹³⁷³ 1993-2013 yılları arasında 2000'in üzerinde federal kanun yürürlüğe girmiş

¹³⁷³ ŞAHRAY,(2013),S. 98-100.

olup bunlardan yalnızca %40'ı Duma kaynaklıdır. Diğerlerinin çok büyük bir kısmı ise Başkan ve Hükümet, yani yürütme kaynaklıdır¹³⁷⁴.

Federasyon Konseyi tarafından 2006 yılında yayınlanan bir raporda, 2004-2006'daki kanun tasarılarının sayısı ve başarı oranı yer almaktadır. Bu süre boyunca Devlet Başkanı tarafından sunulan ve kabul edilen kanunların sayısı ve tüm kanunlara göre oranı 2004 yılında 30 olup tüm kanunların %12,16'sını; 2005 yılında 35 olup tüm kanunların %14,83'ü ve 2006 yılında 26 olup tüm kanunların %9,39'nu oluşturduğu belirtilmektedir. Ayrıca, 1996'dan 2006'ya kadar, Başkan tarafından sunulan her kanun tasarısı, Federal Meclis tarafından onaylanmıştır. Aynı verilerin Hükümet tarafından sunulan kanun tasarıları için değerlendirmesinde; 2004 yılında kabul edilen 67 kanun ile tüm kanunların %28,07'sini; 2005 yılında kabul edilen 84 kanun ile tüm kanunların %35,59'unu; 2006 yılında kabul edilen 106 kanun ile tüm kanunların %28,27'sini oluşturduğu görülmektedir¹³⁷⁵.

Devlet Başkanı, yasamanın kanun yapma sürecine etkili sayılabilecek biçimde katılmaktadır. Kanun tasarısı sunma, tasarıya ilişkin değişiklik teklif etme, komisyonlara katılma ve veto yetkileri Başkan'ı oldukça etkili kılmaktadır¹³⁷⁶. Başkan'ın kanunları veto ve iade yetkisi yürütmeye tanınmış aşırı bir yetki olarak görülmemektedir. Bu daha çok yasama sürecinin anayasal bakımdan optimizasyonu olarak algılanmaktadır. Diğer yandan hiç şüphe yok ki veto, yürütme kuvvetinin yasama kuvveti üzerindeki en güçlü enstrümanıdır¹³⁷⁷. Burada esasen Başkan'ın elinde veto yetkisi bulunması üzerinde bir sorun gözükmemektedir, yetkiyi nasıl kullandığı meselesi üzerinde ihtilaf çıkmaktadır. Zira bazı yazarlara göre Başkan veto yetkisini yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki dengesizliği arttırıcı biçimde kullanmaktadır¹³⁷⁸. Dolayısı ile Başkan, yasama sürecine son derece etkin vasıtalar ile katılmaktadır. Başkan, parlamentonun yasama sürecine katılırken, parlamentonun başkanlık kararnamelelerinin çıkarılma sürecine -iki istisna hariç- herhangi bir

¹³⁷⁴ LAZAREV,(2013),S.587.

¹³⁷⁵ HENDERSON,(2011),S.178.; MENŞOV,(2011),S.154-157.

¹³⁷⁶ İVAN,(2007), S.43.; LIJPHARD,(2014),S.156.; HOLMES,(1994),S.123.

¹³⁷⁷ KUTAFİN,(2014),S.466.

¹³⁷⁸ BAHÇECİ,(2008),S.91.

dahli bulunmamaktadır¹³⁷⁹. Dahası Anayasa Yargısı'na başvurmak dışında yasamanın elinde kararnamelere karşı bir denetim yetkisi de bulunmamaktadır¹³⁸⁰.

Rus literatüründe pek çok yazar Devlet Başkanı'nın kanun tasarısı sunma yetkisi bulunmasını eleştirmektedir. Zira bu noktada Başkan'ın siyasi bir lider olması ile Anayasa'nın garantörü olması rolleri çelişmektedir. Devlet Başkanı gerek kanun tasarısı sunma yetkisi ile gerek veto yetkisi ile gerekse parlamentonun her iki kanadındaki temsilcileri vasıtasıyla parlamentonun yasama fonksiyonunun her aşamasında yer almaktadır¹³⁸¹. Bu durum yasama organına aşırı müdahale anlamına gelmektedir¹³⁸². Bu noktada Devlet Başkanı'nın kanun tasarısı sunma yetkisinin ortadan kalkması ile bu yetkiyi kullanacak organ olarak Hükümet'in, yürütme içerisinde münhasır bir alanı olmasının en iyi seçenek olacağı üzerinde durulmaktadır. Gerçi Hükümet ve Başkan arasındaki ilişki kapsamında Hükümet'in pratikte Başkan'ın iradesi dışında hareket etmesi zor olsa da¹³⁸³, en azından Başkan'ın anayasal rolleri açısından bunun uygun bir çözüm olacağına inanılmaktadır. Ayrıca Başkan'ın parlamentoyu baskı altına alacak doğrudan bir vasıtasının elinden alınmasının uygun olacağı açıktır. Böylelikle Başkan veto hakkı ile sınırlanmış olacaktır¹³⁸⁴.

Parlamentodaki milletvekilleri kanun yapma faaliyetinde, Başkan'ın veto tehdidini ortadan kaldırma amacıyla yürütmeye karşı ödün verebilmektedirler. Esasen bu durum parlamentodaki kanun yapma faaliyetinin bir nevi yürütme ile müzakere edilmesi anlamına gelmektedir. Üstelik Federasyon Başkanı parlamentonun kanun yapma faaliyetine daha profesyonel bir biçimde katılabilmek amacıyla birtakım kurumsal araçlara da sahiptir. Bunlardan ilki İç Politika Dairesidir. Daire parlamentodaki milletvekillerinin siyasi eğilimleri konusunda Başkan'ı bilgilendirirken diğer yandan Başkan'ın bir kanun tasarısına

¹³⁷⁹ Bunun iki istisnası bulunmaktadır. Anayasa'nın 102. Maddesine göre savaş ve olağanüstü hal dönemlerindeki kararnameler için Federasyon Konseyi'nin onayının aranmasıdır.

¹³⁸⁰ AVAKYAN,(Problemi,1998),S.31.

¹³⁸¹ KUTAFİN,(2014),S.453.

¹³⁸² DUBOV,(1993), S.28-29.; POLENİNA,(1996),S.115.; AVAKYAN,(1999),S.279.; LYUBİMOV,(2005),S.3.; BUTLER, (1999),S.283; PAJETNİH,(2014),S.107.

¹³⁸³ ARTYUNYAN, (2013),S.141.

¹³⁸⁴ İVAN,(2007), S.53.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.143.

dair kanaatleri konusunda da milletvekillerini yönlendirme vazifesi görmektedir¹³⁸⁵.

Başkan veto tehdidi ile yasamanın kanun yapma faaliyetine, Anayasa'da yer alamayan bir sınır da çizebilmektedir. Mesela Başkan YELTSİN, parlamento tarafından yürütme organını düzenlemek maksadı ile çıkarılan bir dizi kanunu reddetmiştir. Bu noktada Anayasa'nın 112. Maddesine dayanarak Başkan, yürütme organının bir üyesi olarak kendisinin yürütme organını düzenleme anlamı taşıyacak olan düzenlemeleri yapmaya yetkili olduğunu, eğer parlamentonun bu konuda bir düzenleme yapmak istiyor ise hiç değilse konuyu kendisi ile istişare etmesinin gerektiğini belirtmektedir¹³⁸⁶. Böylelikle yasama organı tarafından yürütme kuvvetinin alanına giren bir konuda kanun çıkarılması durumunda, Başkan bu kanunun yürürlüğe girmesini engelleyebileceğine dair bir teamül oluşturmuştur. 1993'ten bu tarafa pek çok kanun bu sebeple Başkan tarafından veto edilmiştir. Oysa parlamentonun başkanlık kararnamelerine ilişkin benzer bir direnme mekanizması söz konusu değildir. Başka bir takım unsurlar gibi parlamento, Başkan'ın normatif karakterdeki kararnamelerini Anayasa Mahkemesi'ne götürebilmektedir. Bir başka yöntem olarak da kararnameye ilişkin konuda kanun çıkarabilir. Ancak bu durumda yine Başkan'ın veto yetkisi ile mücadele etmesi gerekecektir¹³⁸⁷.

Ancak kanaatimizce parlamentonun üzerinde olumsuz anlamda kurulan bu baskı hukuki değildir. Zira Rusya Federasyonu'nda parlamentoya belirli ve tahdidi bir düzen içerisinde kanun yapma yetkisi değil, genel olarak kanun yapma yetkisi tanınmıştır. Anayasa'da parlamentonun yürütmeye ilişkin kanunlaştırma yapamayacağına dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum yasamanın asliliği ve genelliği ilkeleri ile de çelişmektedir. Diğer taraftan Başkan'ın bahse konu fiilini onaylayan yazarlar, yasama ve yürütmenin kuvvetler ayrılığı prensibince ayrılmış olmasından dolayı yasamanın yürütme üzerinde çıkaracağı kanunların yürütmeye müdahale imkanı verebileceğini belirtmektedirler. Oysa kanunların anayasallık denetimine tabii olması Anayasa'ya aykırı kanun yapmanın önüne geçmektedir. Parlamento'yu bağlayan tek husus ise Anayasa Mahkemesi'dir. Dolayısı ile yasamanın en önemli faaliyeti olan yasama faaliyetinin bu şekilde sınırlandırılmasının hukuk ile izahı olduğunu düşünmüyoruz. Bu noktada yasama istese dahi Anayasa değişikliğine gitmeden Anayasa'da yürütme ile ilgili temel dinamikleri

¹³⁸⁵ İVAN, (2007),S.53.

¹³⁸⁶ OKUNKOV,(1998),S.19.; POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012),S.232.

¹³⁸⁷ İVAN,(2007), S.44.

değiştiremeyecektir. Kaldı ki kanunlar ile de Anayasa'ya aykırı hükümler getirilmesi imkanı yoktur.

Bir diğer önemli mesele ise parlamentonun her iki kanadında da bulunan Başkanlık Temsilcileri'dir. ABD ve Fransa'da emsali bulunmayan Başkan'ın Federal Meclis'in her iki kanadında bulunan temsilcileri yasama süreçlerini takip etme anlamında çok önemli rol oynamaktadır¹³⁸⁸. Bunlar kanun tasarılarının akıbetini; yürütme tarafından taslak halde hazırlanmasından başlayarak çeşitli komisyon görüşmelerinde ve kurullarda zorunlu olarak üç defa okunmalarına kadar gözetlerler. Dahası parlamentonun alt ve üst kanadındaki açık ve gizli oturumlara katılabilirler. Bununla beraber önemli yasa tasarılarında Rusya Devlet Başkanlık İdaresi, yüksek rütbeli bir Hükümet görevlisini tasarının iki meclisten de geçmesini sağlamak üzere görevlendirir. Bu amaçla görevlendirilen ister Başkanlık Temsilcisi ister Bakan olsun, bu görevliler yasama ve yürütme liderleri arasında bilgi akışı için önemli araçlar olarak görev alırlar¹³⁸⁹.

Parlamentodaki milletvekillerinin sundukları kanun tekliflerinde ise Başkanlık Temsilcisi yasamaya, Başkan'ın ilgili teklifte arzuladığı değişiklikleri iletir. Esasen Başkan'ın parlamentodaki Yetkili Temsilcisi ve Hükümet üyeleri bir kanun teklifine ilişkin Başkan'ın bakış açısını yansıtırlar. Ancak bunu yapmadıkları takdirde Duma, Başkan'ın bakış açısını bilemediği için veto sürprizi ile karşı karşıya kalabilir. Ya da bahse konu unsurlar Başkan'ın kanun teklifine ilişkin görüşünü çok genel geçer ifadeler ile aktarır iseler milletvekilleri Başkan'ın tam olarak neye karşı çıktığını bilemeyebilir. Bunun dışındaki durumlarda bir kanun teklifinin veto edilip edilemeyeceğine yönelik herhangi bir sürpriz olmaz¹³⁹⁰.

Uzlaştırma komisyonları da Başkan'ın yasama faaliyetlerine doğrudan katılımı için önemli bir vasıta. Anayasa, uzlaştırma prosedürlerini Federal Meclis'in iki kanadı açısından öngörmüş olsa da uygulamada Federal Meclis ve Başkan arasında işletilmektedir¹³⁹¹. Bu komisyonların kurulması kanuni bir zorunluluk olmadığı gibi Başkan tarafından talep edilebilir veya parlamento kendi ihtiyarı ile kurulmasına karar verebilir.

¹³⁸⁸ İVAN,(2007), S.43.; KUTAFİN,(2014),S.488.; SMOLENSKİY,(2006),S.184-191.

¹³⁸⁹ HUSKEY,(1999),S.172.

¹³⁹⁰ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.20.

¹³⁹¹ KUTAFİN,(2014),S.467.

Başkan'ın kanun teklifleri kapsamında kurulan geçici süreli uzlaşma komisyonları yürütme ve yasama arasında dahası yürütmenin bir kanadı ile yasamanın bir kanadı arasında da kurularak sistemin iki taraftan birisince tıkanmasını engellemek amacı taşımaktadır¹³⁹². Başkan, parlamento tarafından tıkanan bir kanun tasarısını veya kendisi tarafından imzalanmayan bir kanun teklifini uzlaştırma komisyonu vasıtası ile müzakereye açabilir. Esasen uzlaştırma prosedürleri, siyasi krizlerin önünü almak için oluşturulmuş olsa da Başkan'ın yasama ile ilişkisinde kullandığı önemli enstrümanlar oldukları açıktır.

Anayasa'nın 85. Maddesine göre yasama ve yürütme kuvvetleri arasında belli bir kanunu çıkarma hususunda asgari oranda dahi bir mutabakat olması halinde üzerinde mutabakata varılabilecek bir metin hazırlamak üzere bir "uzlaştırma komisyonu" kurulabilir. Başkanlık, Hükümet ve ilgili parlamento komitesinden müteşekkil bu ortak komisyondan bir sonuç çıkması halinde, gözden geçirilmiş yasa tasarısı yahut teklifi tekrar görüşülmek üzere parlamentoya gönderilir. Bu metinlerin kanunlaşması önünde hala daha parlamentonun iradesi gibi bir engel bulunmakla birlikte, parlamento içerisinde belirli grupların desteğini aldıkları için bu metinlerin kanunlaşma ihtimalleri kuvvetlidir. Esasen uzlaştırma komisyonları veto müessesinin devreye girmesi ile birlikte oluşabilecek krizlerin gündeme gelmemesi ve yasama sürecinin tıkanmaması için oluşturulmuş birer uzlaşma platformlarıdır¹³⁹³. Zira mutabakatın olmadığı ve yürütme ile yasamanın farklı iradelerinin olduğu durumlarda, konu taraflardan birisi veya her ikisi için de siyasi anlamda menfi neticeler doğurabilecektir. Başkan'ın veto ettiği kanunun parlamento tarafından aşılması Başkan'ın siyasi bir yenilgisi olarak görülebileceği gibi, tam tersi durumda parlamentonun vetoyu aşamaması da yasamanın bir yenilgisi olarak algılanabilecektir. Dolayısı ile her iki durumda da siyaseten bedel ödemesi muhtemel olan tarafların bir araya gelerek uzlaşma aramaları kimin kazanacağını önceden kestirilmesi güç bir mücadeleyi sürdürmekten daha avantajlı gözükmektedir. Başkan bu yöntemi muhtemelen kendi politikalarını yahut otoritesini ciddi bir şekilde sarsacak hususlarda vetosunun kaldırılması ihtimalini öngördüğünde kullanmaktan çekinmeyecektir.

YELTSİN, Başkanlık Temsilcileri ve uzlaştırma komisyonu gibi kurumları kullanmak suretiyle bazı hususlarda yarı-başkanlık sisteminin mantığına bağlı kalma

¹³⁹² ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015), S.66-67.; KUTAFİN,(2014),S.459.

¹³⁹³ HUSKEY,(1999),S.173., ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.66-67.

noktasında isteklilik göstermiştir. Fakat parlamentonun birtakım süreçleri tıkaması ve geciktirmesi hususlarında sabırsızlık, Başkan'ı zaman zaman otoriter rejimlerle özdeşleşen söylem ve metotları kullanmaya itmiştir¹³⁹⁴.

Anayasa Mahkemesi'nin 1996 tarihli bir kararında “Devlet Başkanı, yasama sürecinin devamlılığını sağlamak üzere gerekli tedbirlerin alınmasından mesuldür.” yönünde bir hükme yer vermiştir. Rus yazarlar tarafından Anayasa Mahkemesi'nin yargısal aktivizmi olarak değerlendirilmiş¹³⁹⁵ olan bu kararda belirtilen “gerekli tedbirlerden” en önemlisinin uzlaştırma komisyonları olduğu açıktır.

Başkan'ın, federal anayasal kanunları veto yetkisi yoktur. Buna karşın Başkan'ı, federal anayasal kanunları imzalamaya zorlayacak fiili bir müessese de bulunmamaktadır. Bir defasında Başkan önüne gelen bir federal anayasal kanunu tam altı ay sonra imzalamıştır. Bu durumu ortadan kaldırıcı şekilde Anayasa'ya hüküm eklenmesinde yarar görülmektedir. Başkan'ın veto yetkisi olmayan Anayasa değişiklikleri ve federal anayasal kanunların belirli bir süre sonra Başkan tarafından imzalanmaması durumunda doğrudan yürürlüğe gireceğine dair hüküm meselenin hallolmasına yetecektir¹³⁹⁶.

Başkan'a tanınan güçleştirici vetonun parlamento tarafından aşılması mümkündür. Ancak Anayasa'nın hiçbir hükmü Hükümet'i veya Başkan'ı, kendileri tarafından kabul görmeyen bir kanunu uygulamaya zorlayacak tedbirler ihtiva etmemektedir¹³⁹⁷. Bu durumda kanunları uygulamayan yürütmeye karşı kullanılacak herhangi bir silahın olmadığı açıkça anlaşılmaktadır. Sonuç olarak Başkan'ın güçleştirici vetosunun aşılması durumunda Başkan'ın fiili olarak vetosu söz konusu olabilmekte ve kanunun uygulanmasından beri durulabilmektedir¹³⁹⁸. Maalesef Anayasa, tüm devlet organlarının kanunlara uygun hareket etmesi gerektiğini belirmiş olsa dahi kanunların uygulanmaması durumuna ilişkin yürütme kuvvetine herhangi bir sorumluluk yüklememiştir. Yani kanunların uygulanmasını lafzi olarak zorunlu tutmuş olsa da, pratikte bu zorunluluğu gerçekleştirmeye yarayacak olan

¹³⁹⁴ HUSKEY,(1999),S.176.

¹³⁹⁵ İVAN,(2007), S.55-56.

¹³⁹⁶ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.70.

¹³⁹⁷ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.45.

¹³⁹⁸ KUTAFİN,(2014),S.488.

hükümlere yer vermemiştir. Kanunların uygulanmamasından doğan sorumluluğun türü ve müeyyidesine ilişkin hiçbir husus gözetmemiştir.

E-) Başkan'ın Veto Yetkisi Karşısında Yasama Organının Direnme Yetkisi

Parlamentonun elinde, Federasyon Başkanı'na karşı bulundurduğu en önemli silah Başkan'ın vetosunu aşma yetkisi olarak görülebilir. Daha önce bahsettiğimiz üzere direnmek münhasıran bir yetki olarak tanımlanamaz; daha çok parlamentonun “direnme” iradesi olarak ifade edilebilir. Her ne kadar iki kanatlı parlamentonun her iki kanadının da aynı yönde iradesi ile Başkan'ın vetosunu aşmak güç bir durumsa da nihai olarak parlamentonun elinde böylesi bir imkanın bulunması, parlamentoyu Başkan karşısında güçsüz durumda bırakmamaya yetmektedir.

1994-1995 yılları arasında Başkan, Duma'nın çıkardığı her 4 kanundan birisini veto etmiştir. Duma ise söz konusu vetoların çok azını aşabilmiştir¹³⁹⁹. YELTSİN'in ikinci döneminde birkaç durumda parlamento, Başkan'ın vetosunu aşmayı başarmıştır. 1997 senesinde Başkan'ın önüne imzalanması için 277 kanun gitmiştir. Başkan bunlardan 86 tanesini veto etmiş, 11 tanesini ise şekil yönünden usullere aykırılık sebebi ile incelemeyen parlamentoya iade etmiştir¹⁴⁰⁰. 1994-1999 dönemine bakıldığında ise Başkan YELTSİN tüm kanun tekliflerinin neredeyse yüzde otuzunu veto etmiştir¹⁴⁰¹.

1997 yılında parlamento, İkinci Dünya Savaşı esnasında Nazilerden ele geçirilen sanat eserlerinin ülkelerine geri gönderilmesini yasaklamak üzere kanun çıkarmıştır. YELTSİN bahse konu kanunu veto etmiş olsa da parlamento vetoyu aşabilmiştir. Fakat hemen burada ifade etmek gerekir ki; vetonun aşılması, Başkan'ı ilgili kanunu onaylamaya mecbur bıraksa da, onu ilgili kanunu uygulama noktasında icbar etmemektedir. ABD'de ki örnekleri gibi Rusya Federasyonu Başkanı da zaman zaman yasama buyruğunun hilafına hareket etmektedir¹⁴⁰². PUTİN döneminde ise veto edilen kanun teklifi sayısı hatırı sayılır biçimde azalmıştır.

¹³⁹⁹ ZAHAROV,A.,(1996). *Zakonodatelnıy Protsess V Rossii: Grajdane i Vlast*. Moskva: MR IN-T, S.71.

¹⁴⁰⁰ KUTAFİN,(2014),S.466.

¹⁴⁰¹ CHANDLER,(2001), S.493.

¹⁴⁰² HUSEKY,(1999),S.169.

Netice olarak parlamento başkanlık kararnamelemleri ile rekabet halinde olmalarının yanı sıra, kanun tekliflerinin Başkan tarafından veto edilme tehdidi ile de karşı karşıyadırlar. Özellikle YELTSİN döneminde parlamento ile Başkan arasında geçen mücadelelerde Başkan'ın veto yetkisi sık kullanılmıştır¹⁴⁰³. Bu dönemde Duma Meclis Başkanlığı yapan Gennadii SELEZNEV, Başkan'ın veto yetkisini bu denli sık kullanmasının “yasama sürecine bir ambargo” mahiyetinde olduğunu ifade ederek yasamanın faaliyetlerinin önünü bu şekilde tıkamanın “anayasal yetkinin kötüye kullanılması” mahiyetinde olduğunu beyan etmiştir¹⁴⁰⁴. Aynı dönemde Duma tarafından kabul edilen yeni arazi kanunu Federasyon Konseyi tarafından, Başkan veto eder endişesi ile kabul edilmemiştir¹⁴⁰⁵.

1-)Çift Meclis Yapısında Başkan'ın Vetosunun Aşılması

1993 Anayasası'nın öngördüğü çift meclis sistemi özellikle vetonun aşılması konusunda oldukça kötü dizayn edilmiştir. Veto hiç şüphe yok ki Başkan'ın parlamento üzerindeki önemli ve işlevsel yetkilerinden birisidir¹⁴⁰⁶. En azından veto gibi yürütmenin yasamaya karşı kullanabileceği vasıtalara karşı, parlamentonun her iki kanadının birlikte hareket edebilmesini sağlayıcı birtakım tedbirler alınması daha uygun olurdu. Ancak Anayasa, bu anlamda bekleneni vermemiştir. Dolayısı ile yasama faaliyetinin sistem içerisinde etkin bir biçimde yürütülebilmesini ve yürütme karşısında güçlü bir varlık gösterebilmesini sağlayacak düzenlemelerin Anayasa'da yer almaması parlamentonun daha zayıf bir şekilde var olmasına neden olmuştur¹⁴⁰⁷.

Parlamentonun her iki kanadının farklı biçimde oluşması, iki kanadın özerk çalışma yöntemleri ve prensip olarak oturumlarını ayrı ayrı yapmalarının karşısında, Başkan özellikle yasama faaliyetine müdahale noktasında avantajlı bir konum elde etmektedir. Farklı siyasi görüşlerin temsil yeri olan Duma ve siyasi bir partiye bağlı olmaksızın farklı federe unsurların farklı beklentilerinin temsil yeri olan Federasyon Konseyi'nin karşısında tek ve güçlü bir Başkan'ın varlığı yürütme kuvvetinin yasama faaliyetine etki etme

¹⁴⁰³ CHANDLER, (2001), S.505.

¹⁴⁰⁴ HUSEKY,(1999),S.179.

¹⁴⁰⁵ PARRISH, (1998), S.88-89.

¹⁴⁰⁶ KUTAFİN,(2014),S.467.; BUTLER, (1999), S. 283

¹⁴⁰⁷İVAN,(2007), S.58-59. ; PARRISH,(1998), S.79-80.; VARLEN,(2015),S.15.

konusunda elini kolaylaştırmaktadır¹⁴⁰⁸. Dahası Duma açısından bir de Federasyon Konseyi'nin vetosu ile karşı karşıya kalma tehdidi söz konusudur¹⁴⁰⁹.

Federasyon Konseyi'nin ilk döneminde yapılan seçimler 11 Ekim 1993 tarihli Rusya Federasyonu Federal Meclisi Federasyon Konseyi Üyeliğine Seçim Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi'nin öngördüğü düzene göre gerçekleştirilmiştir. 1994 yılında Duma tarafından bahse konu başkanlık kararnamesinin hükümsüz kalması için Federasyon Konseyi üyeliği seçimine ilişkin bir kanun metni hazırlanmış ve Federasyon Konseyi ile metin üzerinde mutabakat sağlanmasının ardından kanun metni imza için Başkan'a gitmiştir. Ancak mezkur kanun metni anayasal normlara aykırılık iddiası ile Başkan tarafından veto edilmiştir. Veto üzerine Federal Meclis tarafından veto aşılamamış ve mezkur kanun teklifi kanunlaşmamıştır. Başkan'ın vetosunun ardından Federasyon Konseyi'nde gerekli çoğunluk toplanamamıştır. Başlangıçta kanuna destek veren Federasyon Konseyi daha sonra desteğini Başkan lehine çekmiştir. 1995 yılında, Başkan'ın vetosu da göz önüne alınarak Duma tarafından aynı amaçla hazırlanmış bir başka kanun teklifi Federasyon Konseyi'ne gönderilmiştir. Fakat bu sefer de 5 Aralık 1995'te Federasyon Konseyi mezkur kanun teklifini veto etmiştir. Duma'nın Federasyon Konseyi'nin vetosunu aşması üzerine kanun teklifi Başkan'ın önüne gitmiş ve Başkan bu sefer kanunu imzalamıştır¹⁴¹⁰. Bu örnek üzerinden genele teşmil edilecek bir tahlil yapmak gerekir ise Duma, zaman zaman kendisi gibi yasama kuvvetini oluşturan Federasyon Konseyi ile de mücadele etmek zorunda kalabilmektedir.

Parlamentonun her iki kanadı her zaman aynı tarafta yer almamaktadır. 1999-2007 yılları arasında Konsey sadece 7 kanun metnini veto etmiştir. Bunlardan bir kısmı Duma tarafından aşılabilmektedir. Görüldüğü üzere her ne kadar Federasyon Konseyi'nin Duma'nın kabul ettiği kanun metinlerini veto etmesi oldukça az rastlanan bir durum olsa dahi Duma ve Konsey arasında ihtilaf oluşmasına sebep olabilecektir. Oysa yürütme, Başkan'ın tekelinde ve ihtiyarındadır¹⁴¹¹. Bu durum Başkan'ın parlamento ile ilişkilerinde kendi lehine önemli bir avantaj oluşmasına neden olmaktadır.

¹⁴⁰⁸ İVAN,(2007),S.58-59. PARRISH, (1998),S.79-80.; BUTLER,(1999), S. 283.

¹⁴⁰⁹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.86.; PARRISH,(1998),S.88-89.

¹⁴¹⁰ ERİAŞVİLİ,(2012),S.79-81.

¹⁴¹¹ ÇİRKİN,(Verhnyaya,2015),S.97.

1993-1999 yılları arasında Duma'nın çıkarmış olduğu yaklaşık 1000 kanununun 700'e yakını Başkan tarafından imzalanarak yürürlüğe sokulmuş olup 400 tanesi veto edilmiştir. Burada görüldüğü üzere Başkan'ın vetosu yasama faaliyetini ciddi ölçüde etkilemektedir. Diğer yandan aynı tarihler arasında Federasyon Konseyi ise Duma'nın kanun taslaklarının %23'ünü onaylamamıştır. Netice olarak Duma'nın kanunlaştırma çalışmalarının %20'si Başkan tarafından, %23'ü ise Federasyon Konseyi tarafından engellenmiştir¹⁴¹².

Rus yazarlar her ne kadar vetonun aşılması için parlamentonun her iki kanadının oylama yapmasını vetonun aşılmasını güçleştirici bir usul olarak görse de ABD'de durum farklı değildir. Başkan'ın vetosunu aşmak için Kongre'nin her iki kanadının da oylamasına ve 2/3'lük iradesine ihtiyaç duyulmaktadır. Esasen çift kamaralı meclis yapısının doğal sonucu budur¹⁴¹³. Ancak ABD'de Başkan'ın elinde bulunan yetkiler ile Rusya'dakiler karşılaştırıldığında hiç şüphe yok ki ABD Başkanı veto yetkisine rağmen Kongre'ye karşı bariz bir üstünlük kurmuş değildir. Dolayısı ile Rusya Devlet Başkanı'nın yasamaya ilişkin yetkilerini bir bütün olarak ele aldığımızda, vetonun aşılması için parlamentoya daha kolay bir usul öngörülmüş olsa idi yasama faaliyetinin sıhhati açısından muhakkak daha uygun olurdu¹⁴¹⁴.

2-)Vetonun Aşılması Durumunda Başkan'ın Denetim Yetkisi Meselesi

Anayasa'nın öngördüğü biçimiyle Rusya'da güçleştirici veto söz konusudur. Bunun anlamı Başkan'ın vetosunun Federal Meclis tarafından aşılabılır olmasıdır. Anayasa'nın 107. Maddesinin 3. Fıkrasına göre Başkan'ın vetosu Federal Meclis'in her iki kanadında ayrı ayrı yapılacak oylamalar ile aşılabilmektedir. Başkan vetosu aşılarak önüne gelen kanun metnini imzalayarak yayımlamak zorundadır. Fakat burada Anayasa'da açıkça yazılmayan husus Federal Meclis'in vetoyu aşmak için yapacağı oylama usullerine ve oylama sayılarına uygun davranıp davranmadığına ilişkin Başkan'ın denetim yetkisi olup olmadığıdır.

¹⁴¹² ELÇEV,V.,(1999). **Gosuderstvennaya DUMA: Rol i Mesto Apparata V Zakonotelnom Protsesse**. Moskva, S.58-60.

¹⁴¹³MİŞİN,A.A.,(2002). **Konstitutsionnoe (Gosudarstvennoe) Pravo Zarubejnih Stran**. Moskva: Yustitsinform,S.207.

¹⁴¹⁴ İVAN,(2007), S.59.

Esasen Anayasa metni lafzen incelendiğinde Başkan'ın, vetosunun aşılmasının ardından mezkur metni imzalamak dışında bir yetkisi olmadığı sonucu çıkarılabilecektir¹⁴¹⁵. Fakat Anayasa Mahkemesi 22 Nisan 1996 yılında vetonun aşılması için yapılan oylamanın ardından Başkan'ın oylamaya ilişkin usul ve esaslara ile diğer şekil kuralları yönünden inceleme yapabileceği yönünde bir karar vermiştir¹⁴¹⁶. Bu durumda açıkça ifade edilebilir ki, Başkan'ın güçleştirici vetosu aşıldıktan sonra Başkan esas yönünden bir inceleme yapamamakta ancak şekil yönünden inceleme yapabilmektedir¹⁴¹⁷.

Anayasa Mahkemesi'nin bahse konu kararı Rus literatüründe tartışma konusu olmuştur. Genel değerlendirme Anayasa Mahkemesi'nin, Anayasa'nın öngörmediği bir yetkiyi Başkan'a bariz biçimde bahsettiği yönündedir. Oysa ki, Anayasa'nın ilgili 107. Maddesi oldukça açık olup yoruma hacet bırakmamaktadır. Vetonun aşılmasının ardından Başkan'ın herhangi bir yetkisi yoktur¹⁴¹⁸. Bu andan itibaren yalnızca Anayasa Mahkemesi'nin denetimi söz konusu olabilmektir. Mahkeme açıkça kendisine tanınan bir yetkiyi yorum yolu ile Başkan'a hediye etmiştir.

3-) Kanun Yapma Tekniğine Aykırılık Gerekçesine Dayanan Başkanlık Vetosu Meselesi

Başkan'ın veto yetkisini kullanabileceği hallerin başında kanun yapma tekniğine aykırılık gelmektedir. Kanunun uygulanma ve hayata geçirilme imkanının olmaması, düzenlemenin kabul edilebilir bir konudan yoksun olması, düzenlemenin normatif karakterde olmaması, oturumlara ilişkin düzenlemelere uyulmaması gibi hususlar bu anlamda ele alınmaktadır¹⁴¹⁹.

Kanun tekniği bakımından çok karşılaşılan durum ise metnin kendi içerisinde çelişkili ve/veya açık olmayan hükümler, deklarasyon niteliğindeki hükümler veya mevcut kanuni düzenlemelere ilişkin çelişkiler içermesidir¹⁴²⁰. Bir diğer sık karşılaşılan durum ise yine kanun tekniği olarak düzenleme metninin hukuki olarak olması gerekenin altında bir

¹⁴¹⁵ KUTAFİN,(2014),S.467-470.

¹⁴¹⁶ RF Yasama Külliyatı 1996,No:18,S.2253.

¹⁴¹⁷ NESTEYANOVA,(2015),S.317.

¹⁴¹⁸ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.29.

¹⁴¹⁹ OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.104-122.

¹⁴²⁰ KUTAFİN,(2014),S.484

kalitede hazırlanmış olması ve hukuk terimlerinin kullanımında kusurlar barındırmasıdır. Başkan'ın bu gerekçeye dayandırarak veto ettiği çok sayıda kanun teklifi bulunmaktadır¹⁴²¹.

Literatürde pek çok yazar yukarıda ifade edilen ölçütü ile metnin dili, hukuk terimlerinin olması gerektiği gibi kullanılmamış olması ve benzeri gerekçelere dayanan Başkan'ın vetosunu politik gerekçelere dayanan veto olarak görmektedir. Zira kendi siyasi çizgisi ile uyumlu olmayan bir yasama tasarrufunda, Başkan dilediği kadar lafzi ve/veya terminolojik kusur bulabilecektir. Dahası kusursuz olan bir metni dahi Başkan bu gerekçeler ile iade edebilecektir¹⁴²².

F-) Fesih Yetkisi Bakımından Başkan ve Duma İlişkisi

1-) Başbakanın Göreve Gelişi ve Gensoru Bakımından Yasama ve Başkan İlişkisi

Başkan'ın parlamento ile arasında çıkacak uyuşmazlıklar konusunda parlamentoyu baskı altına alma araçları mevcuttur. Bunlardan bir tanesi de parlamentonun alt kanadı olan Duma'yı fesih yetkisidir. Esasen Anayasa yapılırken, Başkan'ın söz konusu fesih yetkisi üzerinde durulmuş ve bu yetkinin Anayasa'da yer almaması gerektiği vurgulanmıştır. Zira bu yetki neticesinde yasama ve yürütme arasındaki dengenin, yürütme lehine açık ara bozulmakta olduğu fark edilmiştir¹⁴²³.

Rusya'da Başkan parlamento seçimlerinden belirli bir süre geçmiş olsa dahi parlamentoyu tek başına feshetme yetkisine sahip değildir. Parlamentonun Anayasa'ya uygun bir şekilde feshi ancak milletvekillerinin kendi eylemleri neticesinde gerçekleşebilir. Eğer Duma, Başkan'ın Başbakanlık için gösterdiği adayı üç kere reddederse, parlamento fesholunmuş olur ve seçimler tekrarlanır¹⁴²⁴.

Bununla beraber Başkan, Hükümet'e gensoru yöneltmesi halinde de Duma'yı feshedebilir. Şöyle ki, Duma'da gensoru önergesi verildiğinde milletvekillerinin çoğunluğu bu hususta 3 ay içerisinde iki defa Hükümet aleyhine oy kullanır ise Başkan parlamentoyu

¹⁴²¹ KUTAFİN,(2014),S.486.

¹⁴²² KOTENKOV,(1998),S.24; OKUNKOV,ROŞİN,(1999),S.46-54.; KUTAFİN,(2014), S.487-488.

¹⁴²³ İVAN,(2007),S.67.;ARTYUNYAN,(2013),139.; VARLEN,(2015),S.15.

¹⁴²⁴ KUTAFİN,(Glava,2014),S.426.

fesih yetkisini kullanabilmektedir¹⁴²⁵. Güvenoyu hususunu Hükümet'in kendisi gündeme getirdiğinde ise, Başkan güvenoyunun reddini takip eden 7 gün içerisinde Duma'yı feshedebilir. Fesih kararının oluşmasına parlamentonun tek tarafı olarak aldığı kararın etkin olduğunu düşünmek yanlış olur. Bu süreç Başkan tarafından kasıtlı olarak da feshin oluşması için bir zemine devşirilebilir. Başkan, milletvekilleri için kabul edilemez olan bir Başbakan'ı atamayı teklif ederek Duma'yı köşeye sıkıştırabilir. Benzer bir şekilde, kamuoyu önünde desteğini yitirmiş olan Başbakan da bir gensoru önergesini tetikleyerek Duma'nın feshine giden yolu açabilir. Bu bağlamda düşünüldüğünde, parlamentonun kaderi hususunda Başkan, milletvekillerine kıyasla daha belirleyici bir konumdadır. Bahsi geçen belirsizlik halinin yarattığı korkuyla, birçok Duma milletvekili Başbakan ve Hükümeti'ne güvenoyu vermeyip topyekün bir muhalefet sergilemekten çekinebilir. Duma vekillerinin yürütmenin belirli birkaç politikasına muhalif kalmaktan öteye gidemeyebilecekleri peki ala iddia olunabilir.

Ayrıca Anayasa'nın Başkan'a parlamentonun feshini takip eden 4 ay görevde kalma yetkisi verdiği de düşünülürse, yeni seçimlere gidilmesine sebep olan milletvekillerinin Başkan'ın üzerindeki yasama gözetimini kaldırmış olacakları da göz ardı edilmemelidir. Dolayısıyla burada da Rus siyasetinin kurumsal tasarımının parlamentonun zararına, Başkan'ın yararına olduğu görülmektedir. Anayasa Duma için yapılan seçimlerin hemen arkasından Duma'nın feshini engellememiştir. Bu da son derece ilginç bir yaklaşımdır¹⁴²⁶.

Diğer yandan 1993 Anayasası'nda Federal Meclisin üst kanadı olarak tasarlanan Federasyon Konseyi feshedilemeyecek daimi bir organ olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin esas amacı Başkan'ın, Duma'yı feshetmesi halinde dahi işleyen bir parlamento bulunmasını temin etmek ve parlamentonun devamlılığını sağlamaktır. Zira Sovyet parlamento geleneğinde daimi işleyen bir parlamentonun bulunmaması yönündeki uygulama, Anayasa koyucu iradeye öyle veya böyle parlamentonun belirli süre için dahi olsa çalışmayacak hale getirilemeyecek bir anayasal kurum olduğunu öğretmiştir.

¹⁴²⁵ ÇİRKİN,(Zakonodatelnaya,2015),S.150.

¹⁴²⁶ İVAN,(2007), S.69.

2)Parlamento Aritmetiği Kapsamında Fesih Yetkisinin Kullanılmasının Sonuçları

Parlamentonun çoğunluğunun Başkan'ı desteklediği durumda herhangi bir siyasi kriz çıkma ihtimali zayıftır. Başkan ile parlamento arasındaki ilişki Başkan ile Hükümet arasındaki ilişkiye benzememektedir. Öncelikle şunu iyi tespit etmek gerekir; hem Başkan hem de parlamento meşruiyetini aynı kaynaktan doğrudan halktan elde etmektedir. Başkan'ın gücü temel olarak Anayasa'daki yetkilerine, yasama organındaki siyasi destekçilerine ve halk tarafından seçilmesine dayanmaktadır¹⁴²⁷. Maalesef Anayasa, Başkan ile parlamentonun çoğunluğunun farklı siyasi çizgide olmasından ötürü ortaya çıkacak ihtilafların ciddi krizlere dönüşme tehlikesine ilişkin bir çözüme sahip değildir¹⁴²⁸.

Kanuni olarak başkanlık seçimleri ve Duma'nın parlamento seçimleri birlikte yapılmaktadır. Ancak daha önce ifade edilen istisnai hallerde seçimler farklı tarihlere yapılabilir. Seçimlerin farklı tarihte yapılması durumunda siyasi kriz oluşması bir ihtimaldir. Başkan, parlamento seçimlerinden sonra seçildiğinde parlamento ile ciddi bir çatışma yaşar ise parlamentoyu feshedebilir. Feshin ardından yapılacak parlamento seçimlerinde oluşacak meclis aritmetiği Başkan'ın lehine olur ise kriz ortadan kalkacaktır. Ancak tam tersi de olabilir. Yani parlamentoda da bir öncekinde olduğu gibi Başkan'ın taraftarları azınlıkta kalır ise siyasi kriz ciddileşecektir¹⁴²⁹.

Feshin ardından toplanan parlamento aritmetiğinde Başkan'a destek olan vekillerin sayısı azınlıkta kalır ise iki sonuç ortaya çıkacaktır. İlk olarak Başkan, yasama organının üstünlüğünü kabul edecek ve ona göre hareket edecektir. Ya da istifa ederek yeniden seçime gidecektir. Ancak Başkan'ın istifa ederek seçime gitmesi tek başına bir çözüm değildir. Zira tekrar seçilir ise değişen bir şey olmayabilecektir. Esasen olması gereken Başkan'ın istifası ile birlikte parlamento seçimlerinin de yenilenmesidir. Halk siyasi krizi, arzu ettiği istikamette çözüme kavuşturacaktır. Parlamentonun feshinin ardından yapılacak seçimlerde halk tekrar bir siyasi kriz çıkmasını arzulamayarak Başkan'ı destekleyen siyasi hareketi mecliste çoğunluğa getirebilir. Veya tam tersi de gerçekleşebilir¹⁴³⁰.

¹⁴²⁷ LIJPHARD,(2014),S.156.

¹⁴²⁸ ARTYUNYAN, (2013),S.144.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.48-54.

¹⁴²⁹ ARTYUNYAN, (2013),S.144-145.

¹⁴³⁰ ARTYUNYAN, (2013),S.144-146.

Başkan ve Hükümet ile birlikte yasama organında Başkan'ı destekleyen siyasi hareketin çoğunlukta olması yasama ve yürütme organının Başkan'ın tekeline girmesine neden olabilecektir. Bu ise kuvvetler ayrılığı ilkesinin ruhuna ve esasına aykırı bir sonucun oluşmasına hizmet edebilecektir¹⁴³¹.

Şunu da ifade etmek gerekir ki Başkan ile meclis çoğunluğunun farklı siyasi çizgilerde olması her zaman için siyasi kriz oluşmasına sebep olmak zorunda değildir. Yasama ve yürütme arasındaki görüş ayrılıklarının müzakere veya diyalog ile çözüme kavuşturulması da mümkündür. Zira oluşacak siyasi krizin faturasının kime kesileceğinin öngörülmesi her zaman mümkün olmayacaktır. En azından yasama ve yürütme de yer alan aktörlerden en az birisi mevcut güçlü pozisyonunu kaybedecektir. Anayasa'ya bahse konu müzakere ve diyaloga ilişkin hükümler eklenerek krizlerin bu minvalde çözüme kavuşturulması teşvik edilebilir.

3-)Başkan'ın Fesih Yetkisinin Teorik ve Pratik Anlamı

Parlamentonun feshedilebilmesinin tek yolu Başkan tarafından atanan Başbakan'ın parlamento tarafından güvenoyu almaması ihtimalidir. Ancak her iki taraf içinde bu durum kullanışlı bir siyasi enstrüman olabilir. Söz gelimi parlamentoyu feshetmek isteyen Başkan, parlamentonun onaylamayacağını bildiği bir kişi üzerinde diretebilir. Ya da tam tersi halk nazarında güçlü bir algı oluşturan parlamento Başkan'ı zor duruma düşürmek maksadı ile kasıtlı olarak Başkan'ın Başbakan adaylarını onaylamaktan geri durabilecektir¹⁴³².

Peki, Başbakan'ın atanması için parlamentonun onayına niçin ihtiyaç duyulmaktadır? Yani hem onay mekanizmasının hem de onaylamama durumuna ilişkin fesih mekanizmasının ortaya konulmasının sebebini anlamak güçtür¹⁴³³. Özellikle anayasal düzen incelendiğinde parlamentoya karşı sorumlu olmayan, neredeyse Başkanlık makamının bir uzvu olan Hükümet'in atanması için neden parlamentonun onayının gerektiği tam olarak anlaşılammaktadır. Başkan ve parlamento arasındaki bu uyuşmazlık konusunun ortadan kaldırılması siyasi kriz çıkma ihtimalini veya en azından siyasi krizler neticesinde

¹⁴³¹ ARTYUNYAN, (2013),S.146.

¹⁴³² ARTYUNYAN, (2013),S.147.

¹⁴³³ WALKER,E.W.,(1993). "Politics of Blame and Presidential Powers in Russia's New Constitution". **East European Constitutional Review**, Vol. 2, no. 4 (Fall 1993)/Vol. 3, No. 1 (Winter 1994),S.118.; HOLMES,(1994),S.123.

parlamentonun feshi tehlikesinin ortadan kalkmasını sağlayabilecektir¹⁴³⁴. Üstelik Başkan'ın parlamentoyu fesih yetkisinin kullanılışı itibarıyla Başkan'ın Duma'nın onayına ihtiyaç duyması neredeyse bir formaliteye dönüşme tehlikesi altındadır¹⁴³⁵. Başbakan'ın atanması ile ilgili mezkur hükümlerin değişmesi Başkan ve parlamento arasındaki ilişkiyi daha sağlıklı bir hale getirebilecektir. Bu noktada bir karar verilmelidir. Ya parlamento süreçten tamamen çıkarılmalı ya da Anayasa'ya parlamento lehine yapılacak eklemeler ile yürütmenin yasamayı domine etmesinin önüne geçilmelidir¹⁴³⁶.

III-) FEDERASYON BAŞKANI ile YARGI ARASINDAKİ İLİŞKİ ve ETKİLEŞİM

A-)Başkan ile Yargı İlişkisinde Reform Arayışları

SSCB'nin dağılmasına müteakip oluşan yeni kompozisyonda devlet çatısı altındaki bütün bürokratik ve organizasyonel yapılarda gözlemlendiği gibi yargı da kaçınılmaz olarak SSCB dönemi pratikleriyle yeni dönem reform arayışları arasında kalmıştır. YELTSİN'in başa geçtiği 1991'den, 1993 Anayasa krizine kadar; yargının, yasama ve yürütme kuvvetleri arasında kalması daha da belirgin olarak gözlemlenmiştir. Geçmiş dönemdeki kurumların liderlere geniş bir manevra sahası ve kuvvet sağlayan yapılarını devralmak isteyen Başkanlık ile liberal reformların sadece ekonomi değil toplum, siyaset ve yargı üzerinde de tatbikini talep eden parlamento arasında bir sarkaç gibi salınan yargı, 1993 Anayasa krizi ve akabindeki referandum ile beraber yürürlüğe giren Anayasa öncesinde Başkanlık makamına tümüyle bitişik bir görüntüden nispeten uzaktı¹⁴³⁷.

Bununla beraber 1993 Anayasa krizinin evvelinde, bilhassa Anayasa Mahkemesi, parlamento ile Başkan arasındaki iktidar çekişmelerinin arasında, yatıştırıcı bir unsur olarak kendini konumlandırmıştır. Bu noktada, 1992 Nisan'ında Halk Vekilleri Kongresi'nde, YELTSİN yanlısı bloğun çoğunluğu kaybetmesiyle başlayan Sovyet sonrası siyasetteki ilk ciddi buhran sırasında, Anayasa Mahkemesi Başkanı'nın aldığı tavır, burada Yüksek Yargı'nın yatıştırıcı rolüne örnek verilebilir¹⁴³⁸.

¹⁴³⁴ OKUNKOV, (1996),S.80-81.

¹⁴³⁵ ASKER,(2016),S.116. HOLMES,(1994),S.123.

¹⁴³⁶ RUMYATSEV,(2012),S.48.

¹⁴³⁷ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-6.; İSAEV,BARANOV,(2013),S.345-347.

¹⁴³⁸ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.10-20.

Parlamentonun YELTSİN'e karşı gittikçe keskinleşen hasmani tavrı, Aralık 1992'de YELTSİN'in ekonomi reformlarını gerçekleştirmek adına parlamentodan aldığı genişletilmiş yasama yetkilerini, çoğunluğu kaybettiği parlamentoya geri devretmemek amacıyla Halk Vekilleri Kongresi toplantılarının ertelenmesini talep etmesiyle zirveye erişmişti. YELTSİN'in kongre toplantılarını erteleme talebi parlamento liderliği tarafından kat'i suretle reddedilmiş ve Sovyet sonrası dönemin ilk büyük anayasal krizi ortaya çıkmıştır. Dönemin YELTSİN karşıtı bloğunun en önemli figürü olan Yüksek Sovyet lideri Ruslan KAŞBULATOV bu krizin devletin mevcudiyetini tehlikeye düşürecek büyüklükte olduğunu söylerken, Anayasa Mahkemesi Başkanı Valerii ZORKİN o dönemin anayasal sınırları içerisinde bir çözüm bulunamayan durumu parlamento ve Başkan arasında aracılık ederek çözmeye çalışmıştır. YELTSİN ve KAŞBULATOV, ZORKİN'in liderliğinde bir araya gelmiş her iki tarafta belirli meselelerde geri adım atmıştır. Fakat parlamento ve Başkan arasındaki mücadele 1993 Anayasa krizine dek artarak sürmüş, silahlı unsurların iştiraki ve YELTSİN'in zaferle çıktığı 1993 Anayasa referandumunu ile nihayete ermiştir¹⁴³⁹.

1992-1993 krizi yasama ve yürütme arasında yaşanan bir hâkimiyet mücadelesi olmaktan çıkmış, topyekûn iktidar tesis etme çatışmasına dönüşmüştür. Bu bağlamda, süreçte YELTSİN yalnızca yürütme ve yasama değil yargı üzerindeki kuvvetini de pekiştirmiştir. Bununla beraber Yüksek Yargı tüm üyeleriyle beraber kriz sırasında net bir taraf olmasa da Zorkin süreç içinde parlamento destekçisi olarak sivrilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin, YELTSİN'i parlamento seçimleri yenilenene dek ilan ettiği "özel rejim" sebebiyle yargı ve yürütmenin iradesini başkanlık kararname yoluyla üzerine alarak Anayasa'yı çiğnemekle suçlaması Anayasa Mahkemesi'ni ve özellikle de Valeri ZORKİN'i doğrudan bu çatışmanın içine dâhil etmiştir. Anayasa krizinin silahlı çatışmaya döndüğü Eylül-Ekim 1993 sonrasında 4 Ekim günü, YELTSİN lehine sonuçlanmasıyla KAŞBULATOV gibi muhalif parlamento liderlerinin gözaltına alınmasıyla yetinilmemiştir. Anayasa Mahkemesi üyeleri süresiz tatile çıkarılırken, ZORKİN de istifaya zorlanmış ve 6 Ekim'de görevden el çektirilmiştir. Krizin doğal uzantısı olarak gerçekleşen Anayasa referandumunu ve akabinde yürürlüğe giren Anayasa ile beraber de bu başlık altında incelediğimiz Federasyon başkanı ve yargı arasındaki ilişkilerin temel noktaları ortaya çıkmıştır. 1993 Anayasası'nın ardından Yüksek Yargı'nın üç sacayağı Anayasa Mahkemesi, Federal Yüksek Mahkeme ve Federal Yüksek Arbitraj Mahkemesi ile tesis edilmiştir.

¹⁴³⁹ MİTYUKOV,(2015),S.94-95.; ANDIEH, (1997),S.151.

Yüksek Yargı'nın atanmasında aday önerileri Başkan'ın inisiyatifine bırakılırken, atamaların onaylanması Federasyon Konseyi'ne bırakılmıştır¹⁴⁴⁰.

SSCB ve hatta daha öncesinde Çarlık Rusya'sından kalma pek çok dinamik Rusya Federasyonu'nda yargı ve başkanlık arasındaki güç kompozisyonunun belirleyicisi olmuştur. Çarlık dönemindeki Çar'ın kişisel kançılıyası (danışmanları-elçileri-temsilcileri) ile SSCB döneminde Genel Sekreter'in güdümünde çalışan Merkez Komite örneklerinde olduğu gibi Rusya Federasyonu döneminde de Başkan himayesinde çalışan Rusya Devlet Başkanlığı İdaresi yeni döneme dair kurgunun, genel itibarıyla devletin merkezine, özeldede Başkanlığın merkezine oturmasını sağlamıştır¹⁴⁴¹.

Başkan'ın, Devlet Başkanlığı İdaresi aracılığıyla uyguladığı güç doğal olarak yargı ile ilişkilerine de sirayet etmiştir. Başta Anayasa Mahkemesi'nin konumu olmak üzere pek çok meselede Başkanlık bünyesindeki aygıtların rolü Rus Yargısı'nın üzerinde belirleyici olmuştur. Her ne kadar Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Anayasa Yargısı yoluyla yargı yetkisini bağımsız olarak uygulayan ve anayasal yargılama usulü kullanan bir adli organ olarak tarif edilse de, Federasyon Başkanı ve yine üyelerinin istikbali merkezdeki güç oyunlarına bağdaşık olan Federasyon Konseyi, Anayasa Mahkemesi üyeleri üzerinde ciddi bir kuvvete sahiptir. Bununla beraber Başkanlık bünyesinde yer alan ve Devlet Başkanlığı İdaresi'nin en büyük departmanları olan Hukuk İşleri İdaresi ve Denetleme İdaresi gibi hukuk departmanlarının 1990'lı yıllar boyunca devam eden geçiş sürecinde gerçekleştirilen reformlarda yargıdan çok daha fazla söz sahibi olduğu gerçektir¹⁴⁴².

Dolayısıyla, bilhassa 1993 Anayasa krizini takip eden dönemde; atama, yargının pratik kuvveti, yargı finansmanı, yargıç bağımsızlığı gibi hususlarda gerçekleşen reformlar Federasyon Başkanı'nın Kremlin'deki bürokratları tarafından gerçekleştirilmesi gerçeğinden hareket edildiğinde, yargı-başkan arasında nazari açıdan bir yatay ilişkiden ziyade pratik açıdan bir dikey ilişkiden bahsetmek, bu mesele üzerinde durmak daha isabetli olacaktır¹⁴⁴³.

¹⁴⁴⁰MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.126-127.;MİTYUKOV,(2015),S.114-115.;ANDIEH,(1997),S.151.

¹⁴⁴¹ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-30.

¹⁴⁴² AKKUTAY,(2008),S.1-2,S.346.

¹⁴⁴³ MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.126-127.; ANDIEH,(1997),S.149.

B-)Yargı Bağımsızlığı ve Teminatı Karşısında Başkan'ın Yetkileri

1-)Atama Yetkileri Bakımından

SSCB döneminde hukuk yönetiminin en hayati eksiklerinden birini yargı bağımsızlığı teşkil etmekteydi. Sovyetler Birliği'ndeki mahkemeler pratik olarak gündelik politikadan ve rejimin hassasiyetlerinden bağımsız değerlendirilemediği gibi teorik açıdan dahi yargı bağımsızlığı mefhumuna kuvvetli bir vurgudan söz etmek mümkün değildir¹⁴⁴⁴.

Bununla birlikte GORBAÇOV dönemindeki topyekûn reform girişimleri sırasında Sovyet devleti bir anayasal iddiadan öteye geçemeyen “yargı ve yargıç bağımsızlığı” istikametinde bazı adımlar atmıştı. Yargıçlar mesleki güvenlik, bireysel refah gibi hususlar konusunda eksik bırakılmışken mahkeme binalarındaki finansman ve hizmet eksiklikleri yargının dış dünyadan korunmasına engel teşkil etmekteydi. Dahası dava kararları verirken yargıçların, doğrudan siyasi makamlardan yöneltilen dış baskılardan soyutlanması gerekmesine rağmen yargıçlar bu baskılara açık bir halde bırakılmaktaydı. Bittabi, dava kararlarına doğrudan dış müdahale ne çok fazla yaygındı ne de aleni olarak resmi kurumların hoş gördüğü, üstünü örttüğü bir durumdu. Fakat yargı bağımsızlığını oldukça ciddi biçimlerde çiğneyen müdahaleler rejimin istek ve hedefleri ile aynı istikamette olduğu ve ihtiyatlı uygulandığı takdirde, ekseriyetle rejim tarafından tolere edilmekteydi¹⁴⁴⁵.

Bu kurguda pek çok yargıcın politik liderlere bağımlılığı durumuna istinaden aldığı doğrudan direktiflerden söz etmek mümkündür. Mezkûr bağımlılık durumu hem şahsi hem de kurumsal yetersizliklerden ileri gelmekteydi. Yargıçlar şahsi olarak politik aktörlerin iyi niyetine muhtaç durumdaydılar çünkü her beş yılda bir yeniden atanmak yahut bu süre içinde görevden alınmaktan kurtulmak adına siyasi aktörlere ihtiyaçları vardı. Dahası barınma veyahut tatil gibi bazı ayrıcalıkları elde etmek hususunda da bir bağımlılıktan söz edilebilirdi. Bununla beraber adliyelerin, mahkemelerin etkili şekilde işlemesi için mahkeme

¹⁴⁴⁴ BAGLAY,(2014), S.651., MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-6.

¹⁴⁴⁵HENDERSON,(2011),S.193;MENŞOV,(2011),S.174-175.;MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.38-43.; MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.126.

başkanları yerel liderlerin, politikacıların işbirliğine ve binaların onarımı, mahkeme araçları gibi sağladıkları ek maddi desteklere ihtiyaç duymaktaydı¹⁴⁴⁶.

GORBAÇOV döneminde Glasnost (Şeffaflık) çerçevesinde girişilen tahkikatlar neticesinde yargı bağımsızlığını tehlikeye atan hatta yer yer ortadan kaldıran bu durum “telefon kanunu (hukuku)” olarak nitelendirilmiş ve iki taraflı önlem planlanmıştır. Hem siyasi aktörlerin ve yerel liderlerin, yargı ve yargıçlarla kurumsal ve şahsi ilişkilerini yukarıda bahsedilen düzlemde kurgulamalarının önü alınmak istenmiş, hem de şahsi ve kurumsal bağımlılığın birtakım iyileştirmelerle azaltılması hedeflenmiştir¹⁴⁴⁷.

Bununla beraber yargı ve yargıç bağımsızlığı adına Rusya’da alınan ilk ciddi önlemler 1992-1993 yıllarında kanunlaşmaya ve tatbik edilmeye başlanmıştır. Bu süre içinde yargı bağımsızlığı adına girişilen reformlar şu başlıklar altında toplanabilir:

1- Kadro ve görev süresi güvenliğinin sağlanması,

2-Yargıçların şahsi bağımsızlığı adına atılan adımlar; maaş iyileştirmeleri, koruma ve yargıç dokunulmazlığı gibi,

3-Kurumsal özerkliğin tesisi ve adliye finansmanı¹⁴⁴⁸.

1992 tarihli Yargıçların Statüsü Hakkındaki Federal Kanun ile GORBAÇOV döneminde süresi 10 yıllık dönemlere çıkartılan kadro garantisi meselesi ömür boyu atama usulüne geçilerek revize edilmiştir. Daha da önemlisi yargıçların görevden alınması usulüne yalnızca Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu’nun inisiyatifiyle ve ciddi bir gerekçe söz konusu olduğunda gerçekleşebilmesi koşulu konulmuştur. 1993 Anayasası ise her iki prensibin de anayasal güvence altına alınmasını sağlamış bununla beraber Başkan haricindeki Anayasa Mahkemesi üyelerinin görev süresini 12 yıl olarak belirlemiştir. Ömür boyu atama meselesini belirli risklerden arındırmak adına yargıçların ilk atamasına belirli

¹⁴⁴⁶ SOLOMON,P.H.,FOGLESONG,T.S.,(2018). **Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform.** London: Routledge Publishing,S.29.

¹⁴⁴⁷ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.5-30.; ANDIEH, (1997),S.156.

¹⁴⁴⁸ BAGLAY,(2014),S.654. KUTAFİN,(2014),S.435.; AKKUTAY,(2008),S.1-2,S.367.

bir staj süresi belirlenmiştir. Bu süre 1993-1995 yılları arasında 5 yıl iken daha sonra 3 yıla düşürülmüştür¹⁴⁴⁹.

Atama yetkilerinin sahipliği yargı bağımsızlığı ve Başkan ilişkisi hususunda bir başka tartışma noktasını teşkil etmektedir. Federasyon Başkanı 1993 Anayasası ile beraber Yüksek Yargı haricindeki tüm federal mahkemelerdeki yargıçların atanması yetkisini elinde toplamıştır. 1993 Anayasası ile beraber ülkedeki yaklaşık 15 bin yargıcı atama yetkisi Federasyon Başkanı'nın eline geçmiştir. 1993 Anayasası'nın 128. Maddesi sırasıyla şu hükümleri içermektedir:

“1- Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Tahkim Mahkemesi yargıçları, Rusya Federasyonu Başkanı'nın önerileri üzerine Federasyon Konseyi tarafından atanacaktır.

2- Diğer federal mahkemelerin yargıçları, federal yasa tarafından belirlenen kurallara göre Rusya Federasyonu Başkanı tarafından atanacaktır.

3-Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesi ve Rusya Federasyonu Yüksek Tahkim Mahkemesi'nin kurulması ve işleyişine ilişkin kurallar, federal anayasa kanunu ile belirlenir.”

Bununla beraber şu noktayı da vurgulamak gerekir Başkan Yüksek Yargı üzerinde doğrudan bir atama yetkisine sahip değilse de atanacak adayları filtreleyen organ konumundadır. Daha önce de değinildiği üzere Yüksek Yargı atamasına nihai şeklini verecek olan Federasyon Konseyi ciddi anlamda Başkan'ın etkisi altındadır. Zira pek çok Federasyon Konseyi üyesi Konsey'de buldukları dönemde aynı zamanda yürütme içerisinde çeşitli makamlara sahiptir ve pek çoğu bu makamları Başkan'ın inisiyatifiyle işgal etmektedir¹⁴⁵⁰.

1993'te Anayasa ile beraber kurulan bu yapının ardından YELTSİN yargı üzerindeki kuvvetini daha da arttırma yoluna gitmiş; 1994 itibariyle, bütün yargı sistemine federal yargı muamelesi yaparak eyaletlerdeki sulh mahkemeleri de dahil olmak üzere bütün atamaları

¹⁴⁴⁹ MENŞOV,(2011),S.176-177.;HENDERSON,(2011),S.197. BAGLAY,(2014),S.655.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.38-43.

¹⁴⁵⁰HUSKEY,(1999),S.37.;ÇİRKİN,(Glava,2013),S.215,;MİHAYLOVSKAYA,(2013), S.38-43.; ANDIEH, (1997),S.149-150.

Başkanlık bünyesine almıştır¹⁴⁵¹. Daha sonra federe sulh mahkemelerine ilişkin atamalar Başkan'ın yetki havuzundan çıkarılmıştır.

Yargıç atamaları çerçevesinde Başkanlık bürokrasisinin yargı üzerindeki tekeline yönelik getirilen eleştiriler, Başkan'ın bu hususta verdiği bazı küçük tavizlerle yumuşatılma yoluna gidilmiştir. 1996 tarihli Yargı Sistemi Hakkındaki Federal Anayasal Kanun ile beraber eyaletlerdeki federe sulh mahkemelerinin atama sistemi yeni bir şekil almıştır. Artık yargıç adayları önce Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu'nun tetkikine sonra da bölgenin ya da eyaletin yasama organının rızasına sunulmaktadır. Bu safhalardan sonra Yüksek Mahkeme ya da Yüksek Arbitraj Mahkemesi'ne sunulan adaylar daha sonrasında da Başkan'ın ilgili bürokratlarının nihai onayına bırakılmıştır¹⁴⁵².

Federe sulh hakimlerinin bu metotla beraber ilgili federe unsurların yasama organlarının tetkikine açılması sağlanmıştır. Rusya'da reformlarla beraber yeniden şekillenen bölgesel yargı-Federasyon Başkanı ilişkisinin kurumsal ayağı incelendiğinde Federasyon Başkanı'na atfedilen geniş atama ve kontrol yetkilerinin yargı bağımsızlığını tehdit ettiğini ifade edebiliriz. Fakat bununla beraber özellikle YELTSİN döneminde bölgesel yargı atamalarındaki nihai karar gücü ne Başkan'ın bizzat kendisi ne de Başkan'a doğrudan bağlı personel tarafından yoğun ve düzenli bir biçimde kullanılmıştır. Bu hususta 1990'lardaki ekonomik reformlara, ekonomiyi ilgilendiren yasal düzenlemelere çok daha fazla mesai harcayan ve bu alanlara yoğunlaşan YELTSİN'in genellikle hukuki meselelerle pek az ilgilendiği bilinmektedir. Dolayısıyla Başkan YELTSİN'in bu şahsi tavrından yola çıkarak elinde bulundurduğu kuvvete rağmen bu bölgesel mahkemelere yapılan nihai atamaların pek çoğunda şahsi bir etkide bulunmadığını söylemek mümkündür¹⁴⁵³.

Başkan adına hareket eden iki temel birimden bahsetmek gerekir. Bunlardan birincisi Rusya Federasyonu Başkanı Kadro Politikaları Konseyi üyelerinden oluşturulan bir komisyon iken diğeri de Kadro Politikaları İdaresi'dir. Her iki birim de sırasıyla Hakimler Yeterlilik Yüksek Kurulu, federe meclisler ve Yüksek Mahkeme veyahut Yüksek Tahkim Mahkemesi Başkanları'nın onayından geçen adayları nihai olarak değerlendirmeye

¹⁴⁵¹ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.214.; ANDIEH,(1997),S.149-150.

¹⁴⁵²KUTAFİN,(2014),S.435.;MENŞOV,(2011),S.177-178.;MİHAYLOVSKAYA,(2013), S.62-65.; MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.128-129.

¹⁴⁵³ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.38-43.; MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.128-129.

almaktadır. Örneğin 1997 yılı içinde bu iki birimin yalnızca %2'lik nispette bir adayı nihai aşamada elediği, geri kalan adayları onaylayarak atamasını yaptığı görülmektedir¹⁴⁵⁴.

1993 Anayasası'nın herhangi bir ihtilafa yer bırakmaksızın yargının nitelik bakımından kahir ekseriyetini oluşturan federal mahkemeler üzerindeki atama tekeli Başkan'a verdiği ve fakat buradaki ilgili tavizin daha çok federe sulh mahkemeleriyle alakalı olduğunu açıklar. Buna ek olarak federe mahkemelere yapılan atamalar nihai olarak Başkan'ın yahut Başkan adına hareket eden birimlerin onayına gelmeden önce, yine üzerinde Başkan'ın ve Başkan'la ciddi angajmanları bulunan Federasyon Konseyi üyelerinin birlikte atadığı Yüksek Mahkeme ve Yüksek Arbitraj Mahkemesi Başkanları'nın denetiminden geçtiklerini unutmamak gerekir¹⁴⁵⁵.

2-)Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi Bakımından

Yargı bağımsızlığı hususunda SSCB'den Rusya'ya kalan miraslar yalnızca kurumsal olarak yargı organlarındaki veyahut yargıçların maruz kaldığı eksiklikler, güvence boşluğundan doğan politik baskılar ya da atamalar hususundaki karmaşa değildir. Rusya Federasyonu'nda pek çok sahada olduğu gibi topyekûn yargı reformunun planlanma ve uygulama şekli de yargı bağımsızlığını, Yargı-Başkan ilişkilerini de belirleyen etken olarak ortaya çıkmıştır. Komünist Parti'nin totaliter düzeni tesis eden iradesinin yokluğunda doğan boşluk aynı zamanda hukuk düzeninde bir yeniden inşa sürecini oluşturmuştur. Fakat inşanın liderliğini üstlenecek organların yargı üzerinde de ciddi bir etkiye sahip olduğu aşikârdır.

Komünist Parti'nin egemen kuvvet niteliğini yitirmesiyle GORBAÇOV döneminde başlayan hukuki reformlar, kurumsal patronu olmaksızın ortada kalmıştır ki böylesi durumlar HUSKEY'in de isabetle belirttiği üzere, Rusya tarihi boyunca süregelen reform hareketleri için tahammül edilemez diye nitelendirilemeyecekse dahi rahatsız edici olmuştur¹⁴⁵⁶. Bu noktada ortaya çıkan boşluğu doldurmak üzere hareket eden de YELTSİN'e yakın hukuki reformcular olmuş ve adli reformların kurumsal merkezlerini oluşturmak üzere harekete geçmişlerdir.

¹⁴⁵⁴ SOLOMON,FOGLESONG,(2018),S. 31; MİHAYLOVSKAYA,İ.B,2013,S.62-65.

¹⁴⁵⁵ MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.38-43.; MALKO,SALOMAMİN,(2015),S.128-129.

¹⁴⁵⁶ HUSKEY,(1999),S.150

Bu isimlerin en önemlisi olarak nitelendirebileceğimiz, YELTSİN'in ilk hukuk danışmanı olan Sergei ŞAKRAYİ'nin, Başkan YELTSİN'i sevk etmesiyle Başkanlık bünyesinde Hukuk İşleri İdaresi kurulmuştur. Bu birim başlangıç itibariyle yaklaşık 300 personele ve 8 alt birime sahipken temel fonksiyonu adli kurumların idaresiyle beraber yekûnu uyumlu bir hukuk sistemi oluşturmak olarak ifade edilebilir.

Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'nin alt birimlerden biri olan ve "Mahkeme Reformu Departmanı" yukarıda da değindiğimiz pek çok reformun itici gücünü oluşturmuştur. Hukuk İşleri İdaresi, Rusya Devlet Başkanlığı Dairesi'nin en geniş hukuki birimini oluşturmaktadır. ŞAKRAYİ'nin bahse konu birimin başına geçmesi, Rusya'da siyaset-yargı ilişkisini anlamak için önemli bir noktadır. Çünkü o dönemde Devlet Başkanlığı İdaresi altında yer alan birimlerden herhangi birinin başında böylesine politik tutumlarıyla sivrilmiş biri bulunmamaktadır. Zira ŞAKRAYİ hem geçiş sürecinde YELTSİN'in sadık yoldaşı olması hasebiyle hem de 1991 darbesi sırasında dönemin mevcut Hükümet'ini canhıraş savunan bir figür olmasından dolayı sivrilmiştir. ŞAKRAYİ küçük bir danışmanlar grubunu kurumsal bir kimliğe büründürerek Devlet Başkanlığı İdaresi'nin Bakanlıklar'la bile rekabet edebilecek kuvvette bir birimine dönüştürmeyi başarmıştır¹⁴⁵⁷.

Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'nin, GORBAÇOV dönemi öncesinde Merkez Komite bünyesinde yer alan İdari Örgütler Departmanı ile benzer niteliklere sahiptir. Her ikisi de Bakanlıklar'ın denetlenmesi gibi yetkilerle donatılmıştır. Fakat Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'nin politikaları etkileme açısından nitelikleri selefinden daha ileride olmuştur. Yargı üzerindeki etkisi bir yana yasama süreçlerinin Başkan adına denetimini yapma, yasama vetolarında Başkan'a danışmanlık hizmeti verme, başkanlık kararnamelerinin hazırlanması ve gözden geçirilmesi gibi pek çok meselede etkin bir rol üstlenmişti. Hem adli kurumlar hem de siyaset üzerinde böylesi bir etkiye sahip olan Başkanlık Hukuk İşleri İdaresi'nin en çok öne çıkan ve en etkili birim olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır¹⁴⁵⁸.

¹⁴⁵⁷ ŞAKRAYİ'nin Hukuk İşleri İdaresi'nin başından 1992 yılında ayrılmıştır. 1992-1996 yılları arasında Başbakan Yardımcılığı görevini sürdürmüştür. 1996-1998 yılları arasında ise arasında Anayasa Mahkemesi'nde Başkanın Temsilcisi olarak görev yapmıştır. Fakat birimin organizasyonel yapısı, personeli ve görev tanımları konusunda ŞAKRAYİ'nin izlerini 1992'den sonra da taşımaya devam ettiği belirtilmektedir.

¹⁴⁵⁸ HUSKEY,(1999),S.150.

Başkanlık İdaresi altında düzenlenen ve yargıyı etkileyen kurumlar tabii olarak hukuki çerçeveden bağımsız bir inisiyatifin eseri değildir. 1992-1993 yılında yasama ve Başkan arasında eşdeğer kampların daha radikal idari reformlarla Başkanlık yetkilerinin kısıtlanması ve Rus tarihiyle uyumlu olarak güçlü liderliğin yasal bir zemine oturtularak kurumsallaştırılması fikirlerinin oluşturduğu süreç YELTSİN'in net bir şekilde diğer bileşenler üzerinde kurduğu hegemonya ile sonuçlanmıştır. Ve böylece Başkan'ın yargı bağımsızlığını sekteye uğratabilecek nispette yargı üzerinde hakimiyet kurmasını sağlamıştır¹⁴⁵⁹.

C-)Anayasa Mahkemesi ve Başkan Arasındaki İlişki

1-) Anayasa Mahkemesi'nin Başkan Karşısındaki Konumu

Rusya Federasyonu Anayasası'nın 80. Maddesine göre devletin başı olarak Federasyon Başkanı, Rus halkının hem içişlerinde hem de dışişlerinde münhasır temsilcisi konumundadır. Dahası Başkanlık, Anayasa'nın garantörü ve tüm Hükümet'in işleyişinin koordine eden organdır. Bu rolü yerine getirmesi ve devlet içindeki anlaşmazlıkları çözmesi için Başkanlık makamına uzlaştırma prosedürlerini kullanma yetkisi verilmiştir. Dolayısıyla Başkan anayasal bir çerçeve altında yargının geleneksel rolü olan devlet içi ihtilafları çözme yetkisini elinde toplamıştır. Anayasa, yalnız Başkan'ının bu tür uyuşmazlıkları mahkemelere sevk edebilmesini sağlamaktadır. Bunun doğal yansıması olarak kurumlar arası ihtilaflar yahut devlet eliyle Anayasa'nın ihlali gibi durumlar ilk olarak Başkan'a, çözüm bulması için getirilmektedir. Başkan ise lüzumlu gördüğü takdirde bu ihtilafları ilgili yargı organlarına sevk etmektedir¹⁴⁶⁰. Anayasa ihlalinde yahut kurumlar arası bir ihtilaf çıktığında bu durum Başkan'ın inisiyatifiyle Yüksek Yargı'ya götürülmeksizin çözülebilmektedir. Böylesi bir anayasal yetkinin Başkan'a devri, daha başta teorik açıdan Anayasa Mahkemesi'nin, Başkan karşısındaki etkisini fevkalade düşürecek bir durum yaratmaktadır¹⁴⁶¹.

¹⁴⁵⁹ HOLMES,(1994),S. 123; HABRİEVA, TİHOMİROV,(2014),S.104-105.

¹⁴⁶⁰ WEISMAN,A.J.,(1995). "Separation of Power in Post-Cummunist Government:A Constitutional Case Study Of The Russian Federation". **A.U. International Law Review**, Vol.10-No,S.1373.; EBZEEV,(2014),S.211.

¹⁴⁶¹MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.57-59.;POPOV,MİGRAÇEV,TİHOMİROV,(2012), S.142-143.

Anayasa Mahkemesi'nde görev yapan Başkan Temsilcisi'nin temel fonksiyonu Başkan'ın perspektifini ilgili duruşma evvelinde bildirmek, Başkanlık kararlarının anayasallığını incelemek ve Anayasa Mahkemesi'nin incelemesine sunulacak dosya dilekçelerini hazırlamaktır. Bu noktada Anayasa Mahkemesi'nde görevli Başkan temsilcisinin fonksiyonları incelendiğinde Hukuk İşleri İdaresi ile birtakım kesişmeler olduğu görülmektedir¹⁴⁶².

Başkan'ın Anayasa Mahkemesi'ndeki temsilcisi, Başkan'ın Anayasa Mahkemesi üzerindeki etkisini göstermek bakımından önemlidir. Başkan temsilcileri bu yönüyle sembolik bir hakimiyet unsurudur. Yine HUSKEY'ye göre Başkanlıkla doğrudan ilişkili olmaması gereken yapılarda Başkan Temsilcileri'nin varlığı Rus anayasal düzeninin güçler ayrılığı fikrini reddettiğinin bir göstergesidir¹⁴⁶³.

Dolaylı müdahale anlamı taşıyan uygulamalar haricinde Başkan'ın Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan müdahalesi de söz konusu olabilmektedir. Örneğin Haziran 1998'de, Kremlin'de Anayasa Mahkemesi Başkanı Marat BAGLAY ile buluşan YELTSİN, Anayasa Mahkemesi'nde görülmesi beklenen davalar hakkında konuşmuş ve birtakım yorumlar yapmaktan da geri durmamıştır. 16 Nisan 2009 tarihinde Başkan MEDVEDEV'de Anayasa Mahkemesi Başkanı'nı çağırarak federe unsurların bazılarının anayasaları ile Federal Anayasa'nın arasındaki çelişkilerin giderilmesi için çalışma yapılması talimatı vermiştir¹⁴⁶⁴. Bunlar Mahkeme'ye doğrudan müdahale anlamı taşımaktadır.

Anayasa Mahkemesi ile Başkan arasında çok şeffaf bir geçirgenlikten söz etmek de mümkün değildir. Zaman zaman parlamento ile Başkanlık arasındaki çekişmelerde Anayasa Mahkemesi parlamento lehine karar verebilmektedir. Örneğin YELTSİN'in Duma'ya sunduğu ve Duma tarafından reddedilen 1993 Anayasa'sının kabul edildiği günü milli bayram ilan etme teklifini kararname ile düzenlemesi, Mahkeme tarafından reddedilmiştir¹⁴⁶⁵.

¹⁴⁶² BAGLAY,(2014),S.671.; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.57-59.

¹⁴⁶³ HUSKEY,(1999),S.81; WEISMAN,(1995),S.1373.

¹⁴⁶⁴ ÇİRKİN,(Glava,2013),S.93; HUSKEY,(1999),S.81.

¹⁴⁶⁵ SHEBALTSEVA,A.,(2008). **Is Russia a Constitutional Democracy? Check and Balanches in the Russian Constitutional System.** Central European University Department of Political Science,S.46.

Anayasa Mahkemesi'nde Başkanlık veya parlamentodan yana olan hakimlerin sayısal kompozisyonu da Mahkeme'nin kararlarını etkileyebilmektedir. Örneğin 1995'te olağanüstü hal ilan edilmeksizin ve Duma'ya sunulmaksızın çıkarılan, Federal Kuvvetlerin Çeçenistan'a Müdahalesi Hakkındaki Başkanlık Kararnamesi, Anayasa Mahkemesi'nde görüşüldüğü dönemde, Anayasa Mahkemesi'nde görev yapan hakimlerin önemli bir kısmı Başkan YELTSİN tarafından atanmış idi. Bunun bir neticesi olarak Anayasa Mahkemesi bahse konu hukuk dışı kararnameye dair yargılama yapmayı reddetmiştir¹⁴⁶⁶.

Federasyon Başkanı ile Anayasa Mahkemesi arasındaki ilişkiyi anlamak adına dikkat çeken dosyalardan biri de Başkan'ın vazifesini yerine getiremeyeceği durumlarda Başkan Vekili olarak kimin tayin edileceğine dair Mahkeme kararıdır. 1999 yılındaki karar ile Anayasa Mahkemesi; Başbakan'ın, Başkan vekili olarak görev yapabileceğine ve fakat vekalet görevi boyunca Başkan'ın Duma'yı feshetme ve Anayasa'yı tadil yetkilerini kullanamayacağına hükmetmiştir¹⁴⁶⁷.

Anayasa Mahkemesi çoğunlukla politik krizleri çözmekten uzak durmayı tercih etmiştir. Buna istisna teşkil edecek ender meselelerden biri Federasyon Konseyi'nin oluşumuna dair verdiği karardır¹⁴⁶⁸.

2-) Anayasa Mahkemesi, Başkan ve Federe Unsurlar

Anayasa Mahkemesi'nin farklı yönetim seviyeleri arasındaki anlaşmazlıkları çözme yetkisi, Anayasa'nın 125. Maddesinde vurgulanmıştır. Federal Hükümet ve alt organlarıyla, federe Hükümet ve alt organlarının anlaşmazlık durumlarında, Anayasa Mahkemesi'nin devreye girmesi beklenmektedir. Zira federal organlar ile federe organlar arasında ciddi hukuk uyuşmazlıkları görülebilmektedir. Bu tür uyuşmazlıklarda Anayasa Mahkemesi'nin takındığı tavır da "Federasyon Başkanı-Anayasa Mahkemesi" ilişkisi adına önemli ipuçları ortaya koymaktadır. Bazı yazarlara göre Başkan tarafından atanan ve çoğunluğu başkentte uzun süre çalışan yargıçlardan oluşan Anayasa Mahkemesi, ABD gibi diğer federal

¹⁴⁶⁶ SHEBALTSEVA,(2008),S.52.;BAGLAY,(2014),S.670.;MİHAYLOVSKAYA,(2013), S.57-59.

¹⁴⁶⁷ SHEBALTSEVA,(2008),S.52

¹⁴⁶⁸ SHEBALTSEVA,(2008),S.53; MİHAYLOVSKAYA,(2013),S.57-59.

rejimlerin Anayasa Mahkemeleri'nden farklı olarak merkezi otoriteyi sıkılaştırma eğilimi gösterebilmektedir¹⁴⁶⁹.

Başkan'a tanınan taraf olma ehliyeti Başkan'ın, Anayasa Mahkemesi'ne dilekçe sunarak uyuşmazlıkların düzeltilmesini talep etmesine de izin vermektedir. Zaman zaman dilekçe gibi araçların kullanılması Başkan'ın, uyuşmazlıklar durumunda federe unsurlara karşı ciddi manada elini güçlendirici etki yaratmaktadır. Bir federe unsur, Başkan'ın görüşüne göre, Federal Anayasa'yı ihlal eden hükümler içeren bir federe kanunu kabul ettiği takdirde, Başkan Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğunda federe yasama organı mevzilendiği noktayı terk edip, kanunu değiştirebilmektedir. Tambov bölgesi örneğinde görüldüğü gibi federe yasama organı Başkan'ın Anayasa Mahkemesi'ne başvurmasının akabinde, ancak Mahkeme inceleme yapmadan önce, yaptığı kanuni düzenleme de Başkan'ın Anayasa'ya aykırı gördüğü hükümleri kaldırmıştır¹⁴⁷⁰. Böylece Anayasa Mahkemesi Başkanlık makamının federe unsurlar üzerindeki dolaylı denetimini kolaylaştıran bir araç işlevini de gördüğünü de bizlere aşikar etmiştir. Böylelikle Başkan, federe yasama organlarını daha rahat kontrol edebilmektedir¹⁴⁷¹.

Rusya Federasyonu'nun kuruluşunu müteakip 2001 yılına kadar federal kanunlar ile federe kanunlar arasında oldukça mühim bir yekünde uyuşmazlık bulunmakta idi. 2001 yılı itibari ile Anayasa Mahkemesi'nin kararlarını uygulayacak mekanizmaların tesis edilmesi üzerine Anayasa revizyonu yapılmış ve takiben bu revizyon uygulanmaya başlanılarak bahse konu uyuşmazlıklar tedricen azaltılmıştır¹⁴⁷². Bu revizyon çerçevesinde federe yasama oryalarının ilgili federal kanun tarafından belirtilmiş süre içerisinde imza attıkları yasama kararlarını, Federal Anayasa ile uyumlu hale getirmeleri zorunlu kılınmıştır. Bu gerekliliklerin yerine getirilmemesi durumunda federal yasaların iptal edilebilmesine dair yetki Anayasa Mahkemesi'ne verilmiştir¹⁴⁷³. Böylelikle Anayasa Mahkemesi'nin Federasyon üzerindeki rolü artmış, Başkan'ın da bu ölçüde Anayasa Mahkemesi üzerinden

¹⁴⁶⁹ HUSKEY,(1999),S.205; VALENTEY, (2008),S.276-283.; EBZEEV,(2011),S.280.; NESTEYANOVA, (2015),S.21.

¹⁴⁷⁰HUSKEY,(1999),S.205-206.;VALENTEY,(2008),S.238-246.;NESTEYANOVA, (2015),S.21.

¹⁴⁷¹ PAJETNIH,(2014),S.55; NESTEYANOVA,(2015),S.21.

¹⁴⁷²NESTEYANOVA,(2013),S.184-186.

¹⁴⁷³ VALENTEY,(2008),S.276-283.; NESTEYANOVA,(2015),S.320.

federe unsurları üzerindeki otoritesi perçinlenmiştir¹⁴⁷⁴. HUSKEY'e göre merkezi devlet iktidarının Başkan'ın lehine kuvvetli şekilde seyretmesi bir kez daha Anayasa Mahkemesi'nin araçsallaştırılmasıyla sağlanmıştır¹⁴⁷⁵.

Rus Anayasa Mahkemesi Federasyon genelinde kuvvetsiz, cılız bir yapı değildir. Fakat Anayasa Mahkemesi'nin kuvvetler ayrılığı çerçevesinde ki konumu tartışmaya açıktır. Başkanı'nın üzerinde tesirli bir kuvvete sahip olduğunu söylemek de mümkün değildir. Yasama ve yürütme ile kurduğu ilişki kahir ekseriyetle yürütme ve Başkan lehine kuvvet dengelerini değiştirmektedir. Anayasa Mahkemesi'ndeki atama düzeni ve Başkan'ın Anayasa tarafından konumlandırıldığı nokta, Başkan'ın Anayasa Mahkemesi karşısında kendisini yeniden konumlandırmak zorunda hissetmesine engeldir.

Bununla beraber Rusya'da Federasyon Başkanı'nın Anayasa Mahkemesi üzerindeki oldukça büyük tesirini sembolize eden şahsi danışmanlar bulunmaktadır. Başkentte yer tutan pek çok kurum gibi sadece anayasal konumundan ötürü değil politik sebeplerle de Anayasa Mahkemesi Federasyon'un kuvvetini sıkılaştırma görevini üstlenmektedir. Bu yüzden söz konusu Federasyon-bölgeler ilişkisi olduğunda Başkan'ın vazgeçilmez bir manevra unsuruna gönüllü biçimde dönüşen Anayasa Mahkemesi merkezde cereyan eden olaylarda itidalli fakat örtük şekilde Başkan ile uyumlu hareket etmektedir¹⁴⁷⁶.

D-) Federasyon Genel Savcısı'nın Başkan Karşısındaki Hukuki ve Siyasi Durumu

Rus Hukuk sisteminin tarihsel olarak en güçlü ve en özgün yapısı olan "Prakuratura" da Çarlık ve komünizm dönemlerinden kalma nazariyatın ve pratiklerin yeni dönem düzenlemelerinde kendini gösterdiği kurumlardan biridir. Büyük Peter tarafından, "Çar'ın gözleri" olarak faaliyet göstermek için kurulan Prakuratura (Genel Savcılık) Çarlık sathında cezai kovuşturma ve "kanunun genel gözetiminden" sorumlu idi¹⁴⁷⁷.

SSCB'de 30 Kasım 1979 tarihinde çıkarılan Kamu Savcılığı Hizmetleri Hakkındaki Kanun ile savcılık yetkilerinin merkezileşmesi ve tümünün merkezdeki SSCB Genel

¹⁴⁷⁴ SHEBALTSEVA,(2008),S.53.

¹⁴⁷⁵ HUSKEY,(1999),S.205-206.;

¹⁴⁷⁶ HUSKEY,(1999),S.205-206.; VALENTEY,(2008),S.276-283.

¹⁴⁷⁷ HUSKEY,(1999),S.202; LOGUNOV, (2012),S.38.

Savcısına bağılı olması yönünde bir kurumsal düzenlemeye gidilmiştir. Bu yönüyle katı bir emir komuta zincirine sahip Genel Savcılık, yargı çevrelerinde askeri birime benzeyen bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁴⁷⁸.

SSCB sonrasında da Genel Savcılık ilgili denetçilerin buldukları bölgedeki siyasi makamlara değil, Merkezi Genel Savcılık hiyerarşisindeki üstlerine hesap verdiği katı hiyerarşik yapısını korumuştur. Böylece federe unsurlarda görev yapan savcılar kuvvetin Federasyon merkezinden bölgelere doğru dağılmasını engelleyen bir fonksiyonda çalışmıştır. Tabii olarak her zaman için federe unsurlardaki politik aktörlerin bölgedeki savcılar üzerinde etkiye sahip olmasının önüne geçilememektedir. Daha önce yargıçlar özelinde ekonomik sebeplerle, bölge/eyalet unsurlarıyla kurumsal ve şahsi bağımlılıklar kurulduğuna değindiğimiz gibi bölgesel savcılarda da benzer durumlarla karşılaşmaktadır. Fakat tarihsel yönüyle de, Federasyon döneminde de Genel Savcılık Federasyon Başkanı'nın doğal müttefiki olmaktan çok merkezi devletin koruyucusu konumundadır¹⁴⁷⁹.

Federasyon merkezindeki açık ve potansiyel rakip kurumların karşısında bir müttefiklikten ziyade devletin ve Başkan'ın geleceği için yekunu daha kritik bir önem arz eden Federasyon unsurlarının, merkezden kopuk talep ve ajandalarının dengelenmesi için de Federasyon Başkanı'nın kuvvetli bir merkezi yapıya sahip Federasyon Savcılığı'na ihtiyacı vardır¹⁴⁸⁰. Bu hususta 1996 yılında Federasyon Genel Savcısı Yuri SKURATOV'un merkezileşmiş bir genel savcılık olmaksızın, ayrılıkçılığın Rusya'yı ele geçirebileceği yönündeki beyanı, bu minvalde Federasyon Savcılığı makamının önemini göstermektedir¹⁴⁸¹.

1993 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önce Rusya gündemine hakim olan anayasal tartışmalar sırasında Genel Savcılık daha çok parlamentonun kontrolünde bir kurum olarak görülmekte idi. Yeni Anayasa'ya ilişkin tartışmalarda Başkanlık ile parlamento arasındaki mücadelede Genel Savcılık parlamentoya destek vermişti. Yürütmenin geniş hareket alanına karşı parlamento; Genel Savcılık gibi kurumları

¹⁴⁷⁸ HUSKEY,(1999),S.203.

¹⁴⁷⁹ BAGLAY,(2014),S.701.; SMOLENSKIY,(2015),S.405.

¹⁴⁸⁰ PAJETNIH,(2014),S.62-63.; NESTYANOVA,(2015),S.405.

¹⁴⁸¹ HUSKEY,(1999),S.205.; WEISMAN,(1995),S.1373.

kullanmaktan çekinmemiştir. Bu dönemde Genel savcılık; Başkan YELTSİN'e yakın bazı üst düzey yetkililerin otoritesini zayıflatmaya yarayacak bir dizi soruşturma da açmıştır¹⁴⁸².

1993 Anayasası ile beraber değişen güç kompozisyonu Federasyon Genel Savcısı'nın konumuna da yansımıştır. Daha önce izah edildiği üzere 1993 Anayasası ve takiben çıkarılan federal kanunlar ile Federasyon Genel Savcısı'nın Başkan tarafından aday gösterilip, Federasyon Konseyi tarafından atandığı bir yapı oluşturulmuştur. Bu noktada Başkan'ın Federasyon Savcısı üzerinde mutlak bir hakimiyet tesis etmesine imkan tanınmamıştır.

Aralık 1993'deki parlamento seçimlerinde Duma'da YELTSİN karşıtı bloğun Duma üye tamsayısının çoğunluğuna sahip olmasının ardından; Duma tarafından, Ağustos 1991 darbe girişimi ve Ekim 1993 parlamentonun feshedilmesi olaylarındaki yargılamalara yönelik bir dizi girişimde bulunulmuştur. Zira bu dönemde yargılanan ve mahkum olanların mühim bir kısmı, yeni Anayasa sürecinde parlamentonun Başkan karşısında güçlü olmasını savunanlardan oluşmakta olup yeni Duma düzeninde ki YELTSİN muhaliflerine yakın isimlerden müteşekkildir. 23 Şubat 1994'te, 1991 darbe girişimi ardından mahkum edilenlerin affedilmesi ve 1993 parlamento feshine direndiği için cezaevinde yargılanmayı bekleyenlerin serbest bırakılmasını talep eden tasarı Duma'dan geçirilmiştir. Bu girişim YELTSİN adına sonsuza dek tasfiye ettiğini düşündüğü politik rakiplerinin yeniden dirilmesi anlamına geleceği için korkunç bir siyasi yenilgiden daha fazlası anlamına gelmektedir. Bunun üzerine YELTSİN derhal Federasyon Genel Savcısı Aleksandır KAZANNİK'e rakiplerinin serbest bırakılmasını engellemesini emretmiştir. Federasyon Genel Savcısı KAZANNİK yeni Anayasa'ya binaen atanmış olmasına rağmen, parlamentonun taleplerine iştirak etmiş ve YELTSİN'in talimatını yerine getirmek yerine istifa etmiştir. Akabinde kamuoyundan da beklediği desteği bulamayan YELTSİN geri adım atmak zorunda kalmıştır¹⁴⁸³.

Federasyon Genel Savcılığı hem genel işleyiş hem de Başkan ile ilişkileri açısından özgün bir konuma sahiptir. Rus Hukuk sisteminin en özgün ve kuvvetli kurumu olarak Federasyon Genel Savcılığı pek çok yargı reformu girişiminde yargının bir bileşeni haline

¹⁴⁸² HUSKEY,(1999),S.32.

¹⁴⁸³ HUSKEY,(1999),S.32; ANDIEH, (1997),S.121-122.

getirilmeye çalışılsa da klasik kuvvetler ayrılığı kavramsallaştırmasının dışında kalarak yargı ve yürütmenin dışında konumlanmayı başarmıştır. Üstelik Genel Savcılığı Anayasa'nın da herhangi bir kuvvet içerisinde zikretmemiş olması bu konumlanmayı pekiştirmiştir¹⁴⁸⁴. Bu özgün konumuyla Federasyon Savcısı hem yargı hem de yürütmeye tamamen angaje olmadan kısmi ilişkiler kurup her ikisi üzerinde de kısmi kuvvete sahip olabilmektedir¹⁴⁸⁵.

Federasyon Savcılığı'nın organizasyonel yapısı onu Başkan için gözden çıkarılamaz kılmakta olup; Federasyon Genel Savcısı, merkez karşıtı bölgesel inisiyatiflerin absorbe edilmesini sağlamaktadır¹⁴⁸⁶. Bu vazgeçilemezliğin doğurduğu özgün konum politik çekişmelerde Federasyon Genel Savcısı'nın politika üstünde ve dışında kalmasını sağlamaktadır. Diğer başka kurumların aksine Başkan'ın yanında konumlanma ihtiyacı hasıl olmamaktadır.

Federasyon Genel Savcısı ile Başkan arasındaki ilişkiler, iki farklı alanda ve iki farklı şekilde gerçekleşmektedir. Bu iki farklı alan Federal-Federe ve Federal-Federal şeklinde tarif edilebilir. İki taraflı ilişkinin Federal-Federe ayağında savcılık kurumunun federe bölgede görev yapan savcılarını doğrudan merkezdeki Federasyon Genel Savcısı'na bağlayan örgütsel yapısından ötürü Federasyon Başkanı'nın elini güçlendiren bir yapısı olduğu ifade edilebilir. Dolayısıyla söz konusu Federal-Federe ilişkiler olduğunda Federasyon Genel Savcısı ile Federasyon Başkanı daha uyumlu hareket edebilmektedir. Fakat söz konusu Federal-Federal ilişkileri olduğunda diğer yargı kurumlarının aksine elindeki atama kuvvetine rağmen Başkan, Federasyon Savcısı'nı tümüyle hakimiyeti altına alamamaktadır¹⁴⁸⁷.

Federasyon Genel Savcılığı'nın; yasama, yürütme ve yargıdan bağımsız bir noktada elde ettiği konumunu hem tarihsel hem de organizasyonel özelliklerine borçlu olduğunu ifade etmek isabetli olacaktır.

¹⁴⁸⁴ NESMEYANOVA,(2015),S.404-405.

¹⁴⁸⁵ LOGUNOV,(2012),S.39-40.

¹⁴⁸⁶ PAJETNIH,(2014),S.62-63.

¹⁴⁸⁷ NESTEYANOVA,(2015),S.405.

Yargının –hassaten- 1993 Anayasası akabinde gittikçe artan bir politik tesire maruz kalması, pek çok farklı etnik ve örtüştürülebilir bir kimlikte buluşturulması oldukça zor grubun devasa bir coğrafyaya yayılması; elbette ikili siyaset, ikili kurumlar ve ikili hukuk tehlikesini doğurmuştur.

Rusya Federasyonu'nda devlet kurgusunun gerçeklerine direnen ve yargı bağımsızlığı nazariyatı üzerine kendisini konumlandıran bir yargıdan söz etmek mümkün değildir. Her ne kadar yargıdan farklı bir noktada dursa da Genel Savcılık da bunun güzel bir örneğidir. Genel Savcılık merkezi düzeyde siyasete kayıtsız kalabilirken federal kuvvetin sarsılması yoluyla devletin zayıflayacağı meselelerde Başkan ile ortak refleksler gösterebilmektedir.

Meselenin Başkan cephesinden ele alınması durumunda da; Başkan'ın Rusya'yı komünizmin yıkıldığı gün doğmuş, 1991'de yeni kurulmuş bir organizasyon olarak kabul edemeyeceği ve yargı ile ilişkilerini bu perspektiften ele alamayacağı çok açıktır. YELTSİN'in 1993 Anayasası'nın tartışıldığı günlerde yaptığı yorum konuyu son derece başarılı bir şekilde özetlemeye yetmektedir:

“Şunu inkâr etmeyeceğim ki Anayasa taslağında yer alan Başkan'ın yetkileri hususu tartışmaya açıktır. Fakat bu noktada ne yapılması beklenmektedir? Yıllar boyunca Çarları ve güçlü liderleri yönetici olarak kullanan, iyi tanımlanmış politik çıkar gruplarından yoksun, normal siyasi partilerin yeni yeni kurulmaya başlandığı, bürokratik disiplinin düşük olduğu ve legal nihilizmin hüküm sürdüğü bir ülkede yalnız ve yalnızca parlamentoya güvenmemiz nasıl beklenebilir? Şunu garanti edebilirim ki böylesi bir senaryoda halk 6 ay içinde yeni bir diktatör talep edecektir ve bu diktatör kolaylıkla bulunabilir...”¹⁴⁸⁸

Rusya'da Anayasa, demokrasi ve hukuk devletine geçiş süreci olarak da adlandırılabilir olan “Perestroyka” süreci ile birlikte hukuk kültür ve alışkanlıkları değişmeye başlamıştır. Geçtiğimiz süre zarfında yavaş ancak istikralı bir dönüş yaşanmıştır. Buradan gördüğümüz ve anladığımız kadarıyla önümüzdeki süreçte de bu değişim devam edecektir. Değişimin nihai hedefi hukuk kültürü bakımından toplumsal dönüşümün

¹⁴⁸⁸HOLMES,(1994),S.123;İSAEV,BARANOV,(2013),S.345-347.;SHEBALTSEVA,(20-08), S.23.

sağlanmasıdır¹⁴⁸⁹. Hukuk devleti ve anayasal demokrasi kavramlarının toplumsal anlamda karşılıklarının tam olarak oturması ile birlikte salt hukuk ve yargı sisteminin müspet anlamda değişmesi söz konusu olmayacak anayasal kuvvetlerin de birbirleri ile ilişkileri daha sağlıklı bir zemine oturacaktır.

Bu noktada en tehlikeli ve ciddi olan mesele Başkan ve yargı kuvveti arasındaki sağlıksız bir ilişkinin varlığıdır. Zira diğer kuvvetlerin aksine yargı kuvvetinin toplum üzerindeki etkisi çok fazladır. Bir ülkede anayasal iktidara ortak olmak kaygısında olmayan insanların ve/veya iktidarı elde etme ümidi olmayan insanların dahi adalete olan inançları ve müspet tasavvurları olmak zorundadır. Aksi halde Anayasa'nın bizatihi varlık amacı olan hukuk devleti ve kanuni idarenin tesisi mümkün olamayacak ve şuurlarda da var olma imkanına dair umutlar yok olacağı için anayasal sistemin varlık amacı sorgulanabilecektir. Bu bakımdan toplumun hukuk algısı değişmeye başladıkça beklenti ve yönelimler ile Başkan ve yargı kuvveti arasındaki ilişkinin daha sağlıklı bir zemine oturması mümkün olabilecektir.

¹⁴⁸⁹ LAZAREV,(2013),S.590-591.



SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Rusya'da uygulanan anayasal düzen açısından belirtilmesi gereken en önemli hususun güçlü yürütme arzusunun tarihi bir arka planda asırlar boyu gelişen kültürel ve siyasi bir realite olduğudur. Kiev Rusya'sı ve Çarlık Rusya'sı döneminde bütün tartışma ve münakaşalar Yüksek Kinez ve/veya Çar'ın hukuka uygunluğunu sağlayacak başkaca hangi organların olduğu üzerinedir. Yani iktidarın sınırlandırılması düşüncesi çok gerilere kadar gitmektedir. Ancak bu sınırlandırmadan beklenti daha çok Çar'ın kendi kendisini sınırlandırmasıdır. 2.Ekatarina dahi Anayasa ve parlamento kurulmasını teşvik eder iken beklentisi "Otokrat Çar'ın" kendi kendisini frenlemesine yarayacak bir mekanizma inşa etmektir.

Çok kısa süren anayasal meşrutiyet dönemi toplumun hiçbir kesimi açısından tatmin edici olmamıştır. Üstüne üstlük Sovyet dönemi ile karma kuvvetler sisteminin uygulanması ile birlikte devasa ve hantal parlamentoların yanında anayasal anlamada münhasır bir yürütme erkinin ve Devlet Başkanı'nın olmaması nedeniyle sistem içerisinde ki bütün menfi hususlar -Çarlık meşruti parlamentosunda olduğu gibi- Sovyet parlamentolarına izafe edilmiştir. LENİN'den başlayarak GORBAÇOV'a kadar uzanan Başkanlık ve Devlet Başkanlığı ihtiyacı tartışmalarına karşılık Sovyet ideologyasına uygun bir çözüm bulunamaması da cabası olmuştur. Denilebilir ki, Sovyet ideologlarının en büyük başarısızlığı karma kuvvetler nazariyesinde bir Devlet Başkanlığı ihdas edememektir.

İşte tüm bu gerekçelerin bir araya gelmesi ile birlikte yeni anayasal düzenin kuvvetli bir yürütme ve güçlü bir başkanlık modeli olması sadece birkaç siyasi figürün baskı ve dayatmasından daha farklı realitelere dayanmaktadır. Ancak anayasal düzenin mevcut şekilde tasarlanması, yani Başkan'ın parlamento üzerinde bu denli, kuvvetli olması ise iki farklı darbe girişimini engellemek suretiyle toplumun önemli bir kesiminin desteğini kazanan YELTSİN'in şahsi arzularından başka bir şey değildir. Diğer bir deyişle tarihi arka planı ve toplumsal arzuları neticesinde Rusya'da başkanlık Hükümet'i sisteminin ortaya çıkması son derece tabii iken, Başkan'ın bu yetkiler ile donatılması aynı derece tabii değildir.

Sovyet döneminin ağır ve hantal bürokrasisinin ortadan kaldırılması için pek çok idari reform yapılmıştır. Ancak yine de Başkan'ın oldukça geniş yetkilerini pratik olarak kullanabilmesi için başkaca reformlara ihtiyaç duyulmuştur. Filhakika, ilk Başkan

YELTSİN, yetkilerini kullanmakta oldukça zorlanmıştır. En ufak meselelerde dahi imza yetkisinin kendisinde olmasından dolayı YELTSİN'in daha mühim meseleler de tasarrufta bulunması zorlaşmıştır. Bu noktada oldukça güçlü bir Başkanlık Teşkilatı ihdas eden Rusya, meseleyi çözüme kavuşturmuştur. Böylelikle Başkan oldukça geniş olan yetkilerini, pek mühim bir kadronun kendisini yönlendirmesi neticesinde kullanabilmektedir. Üstelik karar alıcı olmayan ve yalnızca icracı bir Hükümet'in varlığı da Başkan'ı oldukça rahatlatmaktadır. Başkan adeta bir koro şefi gibi hareket edebilmekte, yalnızca mühim gördüğü meseleler için şahsi bir emek harcamaktadır. Devletin genele şamil stratejisine matuf iş ve işlemler Başkanlık İdaresi'ne, devletin mecburi görmesi gereken iş ve işlemler Hükümet'in idaresine bırakılmıştır. Başkan ise güvenlik ve iktisat alanlarında ki her tür iş ve işlemi doğrudan kendisi takip etmektedir. Başkanlık İdaresi'nin güçlü yapısı Başkanlık Teşkilatı'nın, zamanla Hükümet'in denetleyicisi konumuna erişmesine ve gölge Hükümet olarak nitelendirilmesine yol açmıştır.

Hükümet, 1993 Anayasası'nın getirdiği anayasal düzen içerisinde en anlaşılmaz ve verimsiz unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku bağlamında alışık olduğumuz Hükümet anlayışından oldukça farklı yapısı ile anayasal düzen açısından nasıl bir anlam taşıdığı konusunda Rus yazarlar tarafından da eleştirilere maruz kalmaktadır.

Siyasi bir organ olarak Hükümet'in zayıflığı, politik fonksiyonların bürokratlar tarafından, kendilerine mal edilme eğiliminde olduğu anlamına geleceğinden, bürokrasi içi çekişmeler politikanın ana gündemi haline gelebilmektedir. Rusya Federasyonu'nda da durum zaman zaman bu noktaya gelebilmektedir ve/veya gelebilecektir. Özellikle Devlet Başkanı'nın her türlü Bakanlığın üzerinde tesis ettiği anayasal baskı mekanizması mevzunun tersinden okunması durumunda her Bakanlığın da idari olarak Başkan'a baskı yapması anlamını da içerebilecektir¹⁴⁹⁰. Devlet Başkanı'nın bu baskıyı kontrol ederek her konuda başarılı kararlar alabilmesi de çok mümkün gözükmemektedir. Kaldı ki, Hükümet'in görevi Başkan'ın genel çerçevesini çizdiği siyasi alanda icrai faaliyetlerde bulunarak Devlet Başkanı'nı rahatlatmaktır. Fakat Rusya açısından bu maksat hasıl olamamıştır. Özellikle Başbakan, adeta Devlet Başkanı'nın günah keçisi haline dönüşebilmektedir. Üzerinde tam

¹⁴⁹⁰ HUSKEY,(1999),S.124.; KUTAFİN,(2011),S.89.

bir denetim yetkisi bulunmayan Bakanlıklar'ın işleyişinden sorumlu olan Başbakan, başarılı da olsa Devlet Başkanı'nın siyasi amaçlarına kurban edilebilmektedir¹⁴⁹¹.

Rusya Federasyonu'nda Hükümet'e ilişkin esaslı bir değişiklik yapılması zaruri gözükmektedir. Ya Başbakanlık kurumu kaldırılarak Bakanlar doğrudan Devlet Başkanı'na bağlanmalıdır ya da Hükümet gerçek işlevini görecektir yetkiler ile donatılmalıdır. En azından Başbakan'ın kendi Bakanlar Kurulu'nu oluşturmasına, bu anlamda atama ve azletme yetkilerini münferiden kullanmasına müsaade edilmelidir. Burada Hükümet'e ilişkin verilmesi gereken yetkilerden bahsederken Fransız tarzı bir yarı başkanlık modelinden veya İngiliz parlamenter modelinden telmihte bulunmuyoruz. Zira Rusya'da Hükümet'in Devlet Başkanı'na yardımcı olan bir kuruluş olarak tasarlandığını da göz önünde bulunduruyoruz. 1993 Anayasası'nı oluşturan kurucu iradenin arzu ettiği Başkan ve Hükümet ilişkisi karşılaştırmalı hukuktaki diğer örneklerden açıkça farklıdır. Bununla birlikte bu hali ile Hükümet'in fiili bir anlam ve önemi de bulunmamaktadır.

Hükümetin fonksiyonel anlamda yürütme organının diğer bir tarafı gibi hareket edebilmesi için Başkan'ın buna alan açması gerekmektedir. Üstelik böylece sistemin daha rahat ve fonksiyonel çalışması da sağlanmış olabilecektir¹⁴⁹².

Anayasa koyucu irade, komünist demokrasi anlayışının etkisi ile modern kuvvetler ayrılığı teorisini ideolojik bir gözlükle değerlendirdiği için olacak ki; bilinçli olarak yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerini klasik tasarımın dışında ele almıştır. Normal şartlar altında yürütme organının monist veya düalist olduğu her durumda Devlet Başkanı yürütme organı içerisinde ele alınırken, Rusya'da Devlet Başkanı yürütme kuvvetinin içerisinde ele alınmamıştır. Devlet Başkanı; yasama, yürütme ve yargı organlarının etkileşim ve iletişiminden sorumlu bir başka kuvvet olarak lanse edilmiştir. Ancak fiili durum içerisinde kuvvetler ayrılığından teorik olarak yaratılan sapmadan dönülmüştür. Devlet Başkanı açıkça yürütme organı olarak hareket etmektedir. Üstelik her ne kadar Anayasa'nın esaslarında tersi yazsa dahi anayasal yetkilendirmede de durum böyledir¹⁴⁹³. Yasama organı olarak parlamento, yargı organı olarak bağımsız mahkemeler kendi varlıklarını sürdürebilecek şekilde tasarlanmış iken yürütme organı olarak Anayasa'da tek başına ifadesini bulan

¹⁴⁹¹ MAZO,(2005),S.124.

¹⁴⁹² ARTYUNYAN,(2013),S.143.

¹⁴⁹³ İVAN,(2007),S.87.

Hükümet, Devlet Başkanı olmadan varlığını sürdürme imkanına sahip değildir. Bu bakımdan Hükümet'i Başkanlık İdaresi dışında ayrı bir organ olarak görmek dahi zordur. Teorik olarak Rus Hükümet'i düalist bir yapıya sahipse de fiili olarak monist devlet yapısı mevcuttur.

Rusya'da gerçek anlamda yürütmenin düalizminden bahsetmek doğru olamayacaktır. Çünkü yürütmenin iki başlılığının kabulü için yürütmeyi teşkil eden her iki unsurun da –en azından belirli oranlarda- kendisini diğerine bağlı olmadan yansıtacak yetkiler ile donatılmış olması gerekmektedir. Diğer bir deyişle belirli oranda da olsa diğer unsurun ihtilafına rağmen karar alıp uygulama gücü olması gerekmektedir¹⁴⁹⁴.

Rusya'da yürütme kuvvetinin Fransız hükümet modeli gibi iki başlı olduğu iddia edilse dahi bu noktada Rusya da fonksiyonel anlamda bir Hükümet'in bulunmayışı, onu Fransız sisteminden açıkça ayırt etmektedir. Kaldı ki Fransız hükümet sistemi içerisinde Hükümet özgül ağırlığı bulunan ciddi bir yürütme organıdır. Bu sebeple Rus düalizmi kağıt üzerinde var olsa da fonksiyonel olarak monist bir devlet bulunduğunu kabul etmek gerekir. Bu yüzden ki, hükümet sistemi ifade edilirken monist ABD sistemine atıfla tanımlama yapılmaktadır¹⁴⁹⁵.

Rus Parlamentosu, demokratik temsil kabiliyetini, farklı siyasi görüşlerin parlamento içerisinde temsil edilebilme imkanlarını zaman içerisinde arttırarak Devlet Başkanı ile ihtilaf konularını müzakere edebilecek seviyeye gelmiştir. Anayasal düzen bakımından Devlet Başkanı karşısında anayasal yetkileri kısıtlı olan parlamento, bunları verimli kullanma becerisi elde etmiştir. Parlamento yasama faaliyetlerini icra ederken Devlet Başkanı ile diyalog ve müzakere ederek kendisi açısından verimli sonuç alma konusunda başarı elde edebilmiştir¹⁴⁹⁶.

Her kurumun kendi çıkarlarını gözetmek için kullandığı resmi ve gayri-resmi araçlar mevcuttur. Anayasa'yı hazırlayanlar arasında kendi yandaşlarının baskınlığı olduğundan dolaydır ki anayasal güç dengesi Başkan lehine ciddi bir şekilde bozulmuştur¹⁴⁹⁷. Fakat yine

¹⁴⁹⁴ ARTYUNYAN,(2013),S.140-141.

¹⁴⁹⁵ İVAN,(2007),S.88.

¹⁴⁹⁶ REMINGTON,(2001),S.233-234.; McFAUL,(2004), S.112.

¹⁴⁹⁷ HOLMES,(1994),S.123.

de parlamento muhalefetine de, yürütme işlemlerine karşı kamuoyu desteği ile geniş çaplı protestolar düzenlemek de dahil olmak üzere, birtakım silahları vardır.

Rusya'da, Başkanlığı otokratik bir geleneğin devamı olarak değerlendirenler ise Başkan'ın kriz yahut gerilim anlarında parlamentonun etrafından iş görmeye niyetli olduğunu vurgulamayı ihmal etmemektedir. Parlamentonun birçok durumda feshedilmesine gerek dahi bulunmamakta olup, Başkan'ın çeşitli yetkilerini kullanmak suretiyle parlamentoyu aşabilmesinin mümkün olduğu hususu göz ardı edilmemelidir. Başkanlığa karşı ve dahi çoğunluğa rağmen parlamento yürütmeyi birtakım hususlara zorlayamayabilmektedir.

1993 Anayasası'na göre Duma, Hükümet'e gensoru önergesi verebilmesi ve Federasyon Konseyi kararlarını üçte iki çoğunlukla kaldırabilmesi sebebiyle parlamentoda siyasi olarak ağırlığa sahip olan, seçimle iş başına gelen bir meclis olarak görülmektedir. Ancak Federasyon Konseyi'nin, önemli yürütme ve yargı makamlarına yapılacak atamaları onaylama yetkisinin Başkan'ın atama politikalarını ciddi bir şekilde kısıtlamasından dolayı Federasyon Konseyi gözden kaçırılmayacak bir öneme sahiptir¹⁴⁹⁸. Bununla beraber ilgili anayasal hüküm gereği Federasyon Konseyi'nin yarısı, parlamento dışında kendi bürokratik tabanları olan il yahut bölge valileri ya da Cumhuriyet Başkanları'dır. Diğer yarısı ise bölgesel yasama meclis başkanlarıdır. Dolayısıyla Federasyon Konseyi'nin desteğini kazanmak Başkan için, Duma'dakine kıyasla farklı becerileri ve alışveriş araçlarını gerektirmektedir. Siyasi partilerin, Federasyon Konseyi'ndeki zayıflığı sebebiyle grup başkanlarının desteğini kazanmak yetmemekte, her bir üyenin desteği tek tek kazanılmaya çalışılmaktadır¹⁴⁹⁹.

Nihai olarak Rusya Federasyonu'nda Devlet Başkanı ile parlamento arasında teorik olarak Başkan'ın lehine devşirilmiş hassas bir denge bulunmaktadır¹⁵⁰⁰. Başkan'ın, yasama karşısındaki bu avantajlı konumu Anayasa'yı hazırlayan kurucu iktidarın güçlü yürütme anlayışının bir mahsulüdür. Buna rağmen parlamentonun Başkan karşısında tamamen aciz bir konumda olduğunu söylemek de doğru olmayacaktır.

¹⁴⁹⁸ÇİRKİN, (Verhnyaya,2015),S.107.

¹⁴⁹⁹ HUSKEY,(1999),S.182.; İSAEV,B.A./BARANOV,N.A.,2013,S.48-56.

¹⁵⁰⁰ ARTYUNYAN, (2013),S.105.

Parlamento, yasama fonksiyonundan doğan vazifesini gerçekleştirmekten başlayarak bütün asli vazifelerini yerine getirme noktasında Başkan ile uyumlu bir siyasi iradeyi taşıyıp taşımadığına göre birtakım zorluklarla mücadele etmeye mecbur bırakılmıştır. Yine de Başkan hilafına bir kanaatin çoğunluğu oluşturduğu bir parlamentonun Başkan karşısında çok güçsüz olduğunun ifade edilmesi doğru değildir. Parlamento tamamen göz ardı eden bir Başkan'ın, göze alması gereken en önemli risk toplumsal desteği kaybedip kaybetmemesi olacaktır. Ancak unutulmamalıdır ki, Rusya'da Başkan'ın bu denli güçlü anayasal yetkiler ile donatılmasının asli sebebi doğrudan halk tarafından seçilmesinden kaynaklı meşruiyettir. İşte bu meşruiyet, yine halkın verdiği bir başka meşruiyeti hiçe saydığı ölçüde tehlikeye girebilecektir.

Anayasal yetkilerin kullanılması dolayısı ile ortaya çıkacak siyasi sonuç her zaman öngörülebilir değildir. Zira anayasal düzeni oluşturan unsurların sayıca çokluğu ve birbirleri ile farklı şekilde bağlantıları farklı sonuçlar doğmasını tetikleyebilmektedir. Özellikle parlamento ve Başkan arasındaki çekişmenin hangi taraf için daha ağır sonuçlar doğurabileceği kestirilmesi güçtür. Anayasal düzen içerisinde ortaya çıkan her farklı organ öngörülebilirlik açısından farklı hesaplamaları da beraberinde getirmektedir. Federe unsurlar birbirlerinin tutumunu etkilemekte, ortak beklentilerini değiştirmektedir. Uzlaşma sahalarının yanı sıra yeni rekabet alanları da oluşabilmektedir¹⁵⁰¹.

1993'den bu yana geçen zaman içerisinde parlamentoya ilişkin bakış değişmiş olup daha güçlü bir parlamento beklentisi ortaya çıkmıştır. Olağanüstü dönemin gerekleri ile ortaya çıkan mevcut Anayasa, olağan bir döneme kavuşulması ile birlikte beklentileri karşılamamaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılma sürecinde Rusya'da yasama ve yürütme kuvvetleri arasında yaşanan krizlerin etkisi ile Anayasa'da yasama ile ilgili ortaya konan menfi hükümler değişmelidir. Bu kapsamda anayasal kuvvetler arasındaki güç dengesi de sağlanmalıdır¹⁵⁰². Kuvvetler arasında dengenin sağlanması için gereken anayasal değişiklikler yapılmalıdır. Bu anlamda atılacak en önemli adım fonksiyonel bir parlamento

¹⁵⁰¹ REMINGTON,(2001),S.5.

¹⁵⁰² RUMYATSEV,(2012),S.46-47.

denetimi rejimi kurmak olacaktır¹⁵⁰³. Ayrıca Federasyon Konseyi'ne federe unsurların yürütme organı başkanlarının üye olarak gönderilmesi uygulamasına son verilmelidir¹⁵⁰⁴.

Başkan ve yargı kuvveti arasındaki ilişki değişkendir. Anayasa Mahkemesi'nin 1993 Anayasası'nın oluşum döneminde ve sonrasında parlamento yanlısı gözükmeye başlaması nedeniyle dönemin Başkanı olan YELTSİN'in hışmına uğramasından dolayı Mahkeme mühim zorluklar yaşamıştır. YELTSİN'in parlamentoyu kapatan kararnamesinin hukuksuz olduğunu beyan eden Mahkeme'nin kendisi de ilga edilmiştir. Bu dönem itibarıyla yaşanan tecrübeler devam eden süreçte Mahkeme'yi bağımsızlıktan daha çok tarafsızlık ilkesini vurgulamaya itmiştir. Zaman zaman ise yürütme kuvvetine boyun eğmeyi diğer bir deyişle bağımsızlıklarını müdafaa etmeyi bırakmıştır. Diğer Yüksek Yargı organları ise nispeten daha rahat bir durumdadır. Öncelikle Yüksek Yargı organlarına yapılacak atamalarda Federasyon Konseyi'nin onayının gerekmesi bu organları rahatlatmaktadır. Ancak yine de Başkan'ın bütün boş kadrolar için aday gösteren tek merci olması durumu göz önünde bulundurulduğunda, yargının olması gerektiği kadar bağımsız olamadığı göze çarpmaktadır. Hem Anayasa Mahkemesi hem de diğer Yüksek Yargı organları açısından yapılacak atamalarda Federasyon Konseyi'nin sadece onay makamı olmaktan çıkarılması ve atama yetkilerinin Duma, Konsey ve Başkan arasında daha dengeli bir biçimde dağıtılması Yargı'nın bağımsızlığı için önemli bir adım olabilecektir.

Federasyon Genel Savcılığı, anayasal düzen içerisinde bütün diğer organlardan çok daha korunaklı Başkan ile diğer unsurlara karşı çok daha dirençli olan bir makamdır. Tarihi kökeni itibarı ile Çarlık Rusya'sına kadar uzanan bir geleneğin ürünü olan Federasyon Genel Savcılığı sistemi birçok açıdan denge oluşturan önemli bir figürdür. Sadece yargı alanında değil, idari ve bürokratik alanda ve insan haklarının korunması alanında da oldukça önemli yetkileri bulunan ve bunları kullanmaktan imtina etmeyen Genel Savcılığın, anayasal düzen içerisinde ki fonksiyonu bakımından en önemli menfi tarafı Federe Unsurlar ile ilişki bakımından pek çok zaman Başkan ile aynı çizgide kalma eğilimidir. Ancak buradaki en önemli nokta Başkan ile aynı zeminde olma durumunun Başkan'ın etkisi ile gerçekleşmediğidir. Bu durum Genel Savcılığın kendisini tarihi olarak konumlandığı nokta ile ilgilidir. Bu bakımdan yatay kuvvetler bakımından Başkan'ın diğer kuvvetler ile

¹⁵⁰³ VOROBEV,(2012),S.54.

¹⁵⁰⁴ ALEKSANDROV,(2012),S.13-14.

ilişkinini müspet anlamda dengeleyen Genel Savcılık, dikey kuvvetler açısından Başkan'ın yanında önemli bir figür olarak yer almaktadır. Binaenalaeyh, federe unsurlar da yer alan Başkanlık Yetkili Temsilcileri ile Genel Savcılığın faaliyetleri bir araya geldiğinde federe unsurların faaliyet ve müstakil hayatiyetleri oldukça sınırlanmaktadır. Bu bakımdan anayasal düzen açısından belki de en önemli reform dikey kuvvetler bağlamında Başkanlık yetkileri üzerinde olmalıdır. Ancak Rusya gibi oldukça geniş ve çok farklı milli ve dini unsuru barındıran bir federal yapı açısından bakıldığında federe unsurları bir nebze daha olsun rahatlatmak korkutucu gözükmemektedir. Ancak bu hali ile de bir Federasyon'dan ziyade üniter devletin daha farklı bir formu gibi hareket eden bir sistem ile karşılaşmaktadır. Bu durumun zaman içerisinde federe unsurların, Federasyon'a olan bağlılığını daha da azaltacağı aşikardır. Zira söylem ile eylem arasında bariz farklılıklar olduğu herkesçe malumdur. Dahası federe unsurların hak ve yetkileri arasındaki dengesizlik de dikkatten kaçmamaktadır.

KAYNAKÇA

AKKUTAY,A.İ.,(2008). “Rusya’da Yargı Bağımsızlığı ve Hakimlik Teminatı”. **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**,C.XII,S.1-2.

ALEHİN,A.,KARMOLİTSKİY,A.,KOZLOV,Y.,(2003). **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo Zertsalo.

ALEHİN,A.P.,KOZLOV,U.M.,(1995). **Administrativnoe Pravo RF**. Moskva.

ALEKSANDROV,A.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity.

ALEKSANDROVİÇ,A.,SERGEEVİÇ,B.,ALEKSANSANDRAVİÇ,S.,(2014). **İzбирatelnoe Pravo Protsess V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: Prospekt.

ALEKSEEV,İ.,TSANKO,M.,ARTUNYAN,R.,(2015). **İzбирatelnoe Pravo Rossii V Shemah**. Moskva: Prospekt.

ANDIEH,R.B.,(1997).**Russia’s Constitutional Revolution: Legal Consciousness and The Transition to Democracy 1985-1996**. Pennsylvania: PSU Press.

ARTYUNYAN ,A.A.,(2013). **Konstitutsionalizm: Problemi Postsovyetkoy Realnosti**. Moskva: İzadatelstvo Norma.

ASKER,Ali.,(2016). “Rusya Federasyonu Anayasasında Kuvvetler Ayrılığı ve Yargı Erki Üzerine Bazı Notlar”. **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 65/4.

ASKER,Ali.,(2015). **Rusya’da Yönetim Geleneğinin Değişmeyen Özelliği: Güçlü Yürütme. Başkanlık Sistemi**. Ankara:Liberte Yayınları.

AVAKYAN,S.,(2011).**Konstitutsionno-Pravovoy Status Politicheskikh Partiy V Rossi**. Moskva: İzadatelstvo Norma.

AVAKYAN,S.,(2011). “Praktika Konstitutsionnih reform: nekotorie problemi”. **Vestnik MGU, Seriya Pravo, No:1.**

AVAKYAN,S.,(2006). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi, Tom-2.** Moskva: İzdatelstvo Norma.

AVAKYAN,S.,(1999). **Federalnoe Sobranie-Parlament Rossii.** Moskva: Russiyskiy Yuridicheskiy İzdatelskiy Dom.

AVAKYAN,S.,(1998).”Problemı Konstitutsionno Prava Prezident Rossiskoy Federatsii : Evolyutsiya Konstitutsionno Pravoovo Statusa”. **Vestnik Moskovskovo Universiteta, Seriya 1-Pravo.** Moskova: İzdatelstvo MGU.

AVAKYAN,S.,(1998). “Prezident Rossiskoy Federeatsii:Evolyutsiya Konstitutsionno-Pravovogo Statusa”. **Jurnal Pravo.**

BADER,M.,(2009).Understanding Party Politics in the Former Soviet Union: Authoritarianism, Volatility, and Incentive Structures. **Democratizatsiya,V.17.**

BAGLAY,M.V.,(2014). **Konstitutsionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii.** Moskva: İzdatelstvo Norma.

BAGLAY,M.V.,LEYBO,Y.U.,ENTİNA,L.M.,(2013). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran.** Moskva: İNFRA-M.

BAGLAY,M.V.,(2008). **Prezidenti Rossiskoy Federatsii i Soedinennih Ştatov Ameririki: Rol,Poryadok Bıborov, Polnomoçiya.** Moskva:İzdatelstvo Norma.

BAHÇECİ,M.,(2008). **Devlet Başkanının Veto Yetkisi.** Ankara: Yetkin Yayınları.

BARABANOV,G.A.,(1996). “Parlametn i Pravitelstvo v RF”. **Konstitutsionnoe Stroy Rossii.**

BENEDİKTER,T., (2014).**Modern Özerklik Sistemleri: Dünya Özerklik Örnekleri.** İstanbul: Nika Yayınları.

BOBILEVA,K.,(2007). “Vzaimodeystvие Prezidenta S Federalnimi Organami İspolnitelnoy Vlasti Rossiskoy Federatsii”. **Jurnal Administrativnoe Pravo i Protsess**, No:2.

BOBILEVA,K.,(2007). “Stanovlenie i Razvitie İnituta Prezidenta V Rossiskoy Federatsii”. **Jurnal Aktualnie Problemi Rossiyskovo Prava**,No:1.

BROWN,A.,(2006).“The Gorbachev Era”, **The Cambridge History of Russia: Volume III –The Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press.

BUSKOVITCH,P.,(2017). **Rusya'nın Kısa Tarihi**.İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

BUTLER,W.,(2009). **Russian Law**. Oxford:Oxford University Press.

BUTLER,W.E.,(1991). **Basic Documents on the Soviet Legal System**. New York: Oceana Publications.

BUTLER,W.E.,(1988). **Soviet Law**.London: Butterworths.

CHANDLER, A.,(2001). “Presidential Veto Power in Post- Communist Russia, 1994-1998”. **Canadian Journal of Political Science** V. 34, N. 3.

ÇETVERNİN,V.,(2008). **Forma Gosudarstva, Problemi Obşey Teorii Prava i Gosudarstva**. Moskva: İzdatelstvo Norma.

ÇİRKİN,V.,(2015). **Verhnyaya Palata Sovremennovo Parlamenta, Sravnitelno-Pravovoe İssledovanie**. Moskova: İzdatelstvo Norma.

ÇİRKİN,V.,(2015). **Zakonodatel'naya Vlast**. Moskova: İzdatelstvo Norma.

ÇİRKİN,V.,(2013). **Konstitutsionne Pravo**. Moskova: İzdatelstvo Norma.

ÇİRKİN,V.,(2013).**Glava Gosudarstva : Sravnitelno-pravovoe İssledovanie**. Moskova: İzdatelstvo Norma.

- ÇİRKİN,V.,(2011).**Sravnitelnoe Gosudarstvovedenie**. Moskova: İzdatelstvo Norma.
- ÇİRKİN,V.,(2011). **Venyamin, Sravnitelnoe Konstitutsionnoe Pravo**. Moskva: Yurisprudentsiya.
- ÇİRKİN,V.,(2004).”Optimalnaya İzbiratelnaya Sistema Dlya Rossii”.**Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:11.
- ÇİRKİN,V.,(1997). “Prezidentskaya Vlast”. **Gasudarstvo i Pravo**. Moskva.
- DEHGAN,A.,(1994).Federalizm,Regionalism and Sovereignty in Russia.**Seton Hall Constitutional Law Jaournal**, Vol.5-1-13.New Jersey: Seton Hall University School of Law.
- DEGTEV,G.V.,(2003). **Konsitutionno-pravovoy Status Prezidentov Rossiskoy Federatsii i SŞA**. Moskova.
- DUBOV,İ.,(1993). “Zakonodatelnaya İnitsiativa: Problemi i Puti Sovershenstvovaniya”. **Jurnal Gasudarstvo i Pravo**, No:10. Moskova: Nauka.
- EROĞLU DURKAL,M., KARAHÖYÜK,M.,(2017).**Yarı Başkanlık Sistemi ve Rusya Federasyonu Örneği**. Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.XII.
- EBZEEV,B.S.,(2014). **Konstitutsiya Vlast i Svoboda V Rossii: Opit Snitetçeskovo İssledovaniya**. Moskva: Prospekt.
- EBZEEV,B.S.,(2013). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatestvo Norma.
- EBZEEV,B.S.,(2013). **Vvedenie V Konstitutsiyu Rossi**. Moskva: İzdatestvo Norma.
- EBZEEV,B.S.,(2011). **Liçnost i Gosudarstvo V Rossii: Vzaimnaya Otvetçvennost i Konstitutsionnie Obyazonnoci**. Moskva: İzdatestvo Norma.

ELÇEV,V.,(1999). **Gosuderstvennaya Duma: Rol i Mesto Apparata V Zakonotelnom Protsesse**. Moskva.

ELGIE,R.,McMENAMİN, L.,(2007). Variation within semi-presidentialism: Cohabitation, Cabinet Stability and Non-Partisan Prime Ministers. **American Political Science Assoc. Annual Meetings**,30.08.2007.

(http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/0/8/8/8/p208883_index.html) (E.T.:01.01.2016)

ERDEM,K.,(2014). **Yarı Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği**. Ankara: TBMM Araştırma Merkezi.

ERİAŞVİLİ,N.,(2012). **Aktualnie Vaproşi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity.

FOGLESONG,T.,(2002). “*Pardons and Amnesties in Russia: Clarifying the Difference*”. New York, Vera Institute of Justice, May.

(<http://www.vera.org/download?file=155/Pardons%2Bin%2BRussia.pdf>)(E.T.:21/01/2015)

FROMMEYER,T.A.,(1999).”Power Sharing Treaties in Russia’s Federal System”. **Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal**, Vol. 21.

FRYE, T.,(1997). “A Politics of Institutional Choice: Post Communist Presidencies”. **Comperative Political Studies**,V.30,N.5.

(https://www.researchgate.net/publication/249698842_A_Politics_of_Institutional_Choice_Post-Communist_Presidencies) (E.T.: 05/05/2018)

GÖZLER,K.,(2010). **Anayasa Hukuku Genel Esaslar**. Bursa: Ekin Yayınevi.

GÖZLER,K.,(2001). **Karşılaştırmalı Anayasa Hukukunda Af Yetkisi**. Anayasa Yargısı, Cilt 18. Ankara: Anayasa Mahkemesi Yayını.

(<https://www.anayasa.gov.tr/media/4657/gozler.pdf>) (E.T.:01/01/2018)

GRUDTSİNA,L.,(2006). “Vıborı Bez Vıbora, ili Novoe İzbratelnoe Zakonodatelstvo Kak İndikator Otmiraniya Elementov Demokratii v Rossii”. **Jurnal Advokat** ,No:12.

HABRIEVA,T.,(2004). “Novie Zakonoproekti O Poryadke Formirovaniya Gosudarstvennoy Dumy i Organov İpolnitelnoy Vlasti Subektov RF”. **Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:11.

HABRIEVA,T.,ÇIRKIN,V.,(2005). **Teoriya Sovremennoy Konstitutsii**. Moskova: İzdatelstvo Norma.

HENDERSON,J.,(2011).**The Constitution of The Russian Federation: A Contextual Analysis**. Oxford:Hart Publishing.

HERSPRING, D.R.,(2003). **Introduction, in Putin’s Russia: Past Imperfect, Future Uncertain**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

HEYMAN,N.,(1993).**Russian History** .San Diego: McGraw-Hill Publication.

HOLMES,S.,(1994). “Superpresidentialism and Its Problems”. **East European Constitutional Review**, V. 2, N. 4 (Fall 1993) /V.3, No. (Winter 1994).

HUSKEY,E.,(2004). “Nomenklatura lite? The Cadres Reserve in Russian Public Administration”. **Jurnal Problems of Post-Communism**, Volume-51, Issue-2.

HUSKEY,E.,(1999). **Presidential Power In Russia**. New York: M.E. Sharpe.

JAKKE,J.,(2002). **Konstitutsionnoe Pravo i Politicheskie İnstituti**. Moskva: Yurist.

İSAEV,B.A.,BARANOV,N.A.,(2013). **Sovremennaya Rossiyskaya Politika**. Moskva: Piter.

İVAN,M.,(2007). **Prezident Rossiskoy Federatsii: Konstitutsionno-Pravovye Otnoşeniya**. Moskva:ALMİ.

İVAN,M.,(2000). “Prezident i Federalnoe Sobranie”. **Pravo i Ekonomika**, Vol.3,2000

IVANOV, İ .A. ,(2004). “Polnomoçiya Prezidenta RF Po Otmene Aktov Prabitelstva RF i Priostonovleniyu Deystviya Aktov İspolnitelnoy Vlasti Subyektof Rossiskoy Federatsii”. **Konstitutsionnoe i Munitsipalnoe Pravo.**

IVANOV,S.,(2002). **Sootnoşenie Zakona i Podzakonovo Normativnoo Pravovovo Akta Rossiskoy Federatsii.** Moskva: Narodnyy Uçitel.

IVANOV, L.O.,(1996). “Zakonotborçestvu Bolşe Poryaka i Soglasovannosti”. **Rossiskaya Yusitsiya**,No.8.

KAHN,J.,(2002). **Federalism, Democratization and the Rule of Law in Russia.**Oxford: Oxford Press.

KAMAROVA, V.V.,(2017). **Konstitutsionnaya Zakonnost V Realizatsii Printsipa Razdeleniya Vlastey.** Moskva:Prospekt.

KİKOT,A.V.,(1994). “Konstitutsionny Sud Rossii: Opt i Problemi” (Mejdunarotniy Nauçniy Seminar). **Gasudarstvo i Pravo**,No-1.

KOLESNIKOV, A., ORLOV, D.,(1997). “Priority to Order and Reform”. **New York Times**, April.

KOLYUŞİN,Y.İ.,(1999). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi.** Moskva- İzdatelstvo Norma.

KOVYAKOV,E.,(2005). **Parlamentskiy Kontrol: Zarubejniy Opt i Rossiyskaya Praktika.** Moksova.

KORNİLAEVA,A.,(2002). **Teoriya Parlamentckovo Kontrolya B Kontekcte Printsipa Razdeleniya Vlastey.** Dissertatsiya, UFA-2002.

(<https://search.rsl.ru/ru/record/01002304001>), (Erişim Tarihi:05.11.2018)

KOTENKOV,A.A.,(1998). **Konstitutsionno-Pravovie Osnovi:Praktika i Problemi Povişeniya Effektivnosti Vzaimodeystviya Prezidenta Rossiskoy Federatsii S Gocudarstvennoy Dumoy Sobraniya Rossiskoy Federatsii V Zakonotvorçeskooy Sfere.** Moskova.

KOVAÇEV,D.,(2003). **Problemi Konstitutsionno Prava**. Moskva: Olita.

KOZLOVA,E.İ.,KUTAFİN,O.E.,(2015). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi**. Moskova: Prospekt.

KOZLOVA,E.İ.,KUTAFİN,O.E.,(2006). **Konstitutsionnoe Pravo Rossi**. Moskova: Prospekt.

KRAŞENİNIKOV,P.,(2009). **Zakonotvorçeskiy Protsess**. Moskva: Statut .

KUTAFİN,O.E.,(2015). **Konstitutsionnoe Pravo Rosii**.Moskva: Prospekt.

KUTAFİN,O.E.,(2014). **Glava Gosudarstva**. Moskva: Prospekt.

KUTAFİN,O.E.,(2011). **İstoçniki Konstitutsionno Prava Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: Prospekt.

LAFİTSKIY,V.,(2003). “Konstitutsiya Pozbolila Rossii İzbejat Ugrozı Raspada i Novıh Politıçeskih Potryaseniy”. **Zakonodatelstvo i Ekonomika**, No:12.

LAPAEVA,V.V.,(1995). **İstoçniki Prava Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelestvo BEK.

LAPATUHİNA, E.,(2013). “Vzaimodeystvie Organov Predstavitelnoy Vlasti Pri Osuşestvlenii Funktsii Kontrolya”. **RGGU Vestnik**, No3-104.

LAZAREV,V.V.,(2013). **Obşaya Teoriya Prava Gosudarstva**. Moskva: İzdatestvo NORMA.

LAZAREV,V.V.,(2008). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatestvo NORMA.

LEDENEVA,A.V.,(2006). **How Russia Really Works: The Informal Practices that Shaped Post- Soviet Politics and Business**. New York: Cornell University Press.

LIJPHARD,A.,(2014). **Demokrasi Modelleri: Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları**. İstanbul: İthaki Yayınları .

LINZ, J.J., (1993). “Başkanlık Sistemi veya Parlamenter Sistem Arasındaki Tercihin Siyasal ve Sosyal Sonuçları”. **BDT Ülkelerinde Demokrasiye Geçiş ve Anayasa Yapımı** (çev. ÖZBUDUN,E. & KÖKER,L).Ankara: Yetkin Basım Evi.

LOGUNOV, O.,(2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva- Unity.

LUÇİN,V.O.,VASİLEVIÇ,G.A.,PRUDNİKOV,A.S.,(2013). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran**. Moskva: Yuniti-Dana.

LUÇİN,V.A.,(2002). **Konstitutsiya Rosisskoy Federatsii: Problemi Realizatsii**. Moskova.

LUÇİN,V.O.,(2000). “Konstitutsionnie Delikti”. **Gosudarsvto i Pravo**, No:1.

LYUBİMOV,A.,(2005). “ ‘Nulevoe Çtenie! Zakonoprektor Kak Instrument Soglasovaniya İnteresov’”. **Jurnal Predstavitelnaya Vlast XXI Vek**, No:1/61.

(<http://pvlast.ru/archive/index.179.php>) (E.T.:05/05/2016)

MALKO,A.V.,SALOMAMİN,A.U,(2015). **Osnovi Pravovoy Politiki**. Moskva: İNFRA-M.

MANOHİN,V.,(2008). “Otraslevoy Printsip V Organizatsii Gosudarstvennovo Upravleniya”. **Administrativnoe Pravo i Protsses**,No:1.

MAZO, E. D.,(2005). “Constitutional Roulette: The Russian Parliament’s Battles with the President over Appointing a Prime Minister”. **Stanford Journal Of International Law**, Vol. 41, No: 123.

McFAUL,M.,(2006). “The Russian Federation”.**The Cambridge History of Russia: Volume III –The Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge University Press.

McFAUL,M.,(2004). **Political Parties. Between Dictatorship and Democracy.** Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

McFAUL,M.,(2002). **Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin.** New York: Cornell University Press.

McQUIRE,K.,(2012). “President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models”. **Texas International Law Journal**, Vol.47, Issue-2, Spring.

MENŞOV,V.L.,(2011). **Konstitutsionnoe Pravo Rossii.** Moskva: Forum.

MERRIT,M.,(2000). “The Russian state Duma, On-stage and Off: Inquiry, Impeachment, and Opposition”. **Democratizatsiya**, V.8.

(http://demokratizatsiya.pub/archives/08-2_Merritt.PDF) (Erişim tarihi: 15.12.2018)

MİHALEVA,N.,(2005). “Vıborı Gubernatorov Ne Opravdali Naşih Nadejd. Partiynoe Strotelstvo V Rossii: Tseli i Sredstva”. **Jurnal Advokat**, No:5.

MİHAYLOVSKAYA,İ.B.,(2013). **Sudı i Sudi: Nezavicimost i Upravlyaemost.** Moskva: Prospekt.

MİŞİN,A.A.,(2002). **Konstitutsionnoe (Gosudarstvennoe) Pravo Zarubejnih Stran.** Moskva: Yustitsinform.

MİŞİN,A.A.,VLACİHİN,V.A.,(1985). **Konstitutsiya SŞA, Mejdunarodnie Otnoşeniya.** Moskva.

MİTSKEVİÇ,A.,(1994). **Sootnoşenie Zakona i Ukaza Prezidenta Rossiskoy Federatsi.** Moskva: Yuridiçeskaya Literatura.

MİTYUKOV,M.A.,(2015). **Rojdenie Konstitutsii Rossii.** Moskva: Prospekt.

MOSER,R.G.,(2001). **Executive-Legislative Relations in Russia 1991-1999, Russian Politics Challenges Of Democratization.** New York: Cambridge University Press.

MUNRO,N.,ROSE,R.,(2007). A Guide to Russian Elections. **Study in Public Policy**, No:428. Aberdeen.

MURİÇEV,K.,(2011). **Sistema Predctavitelnih Organov Vlasti V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: İzdatelstvo Norma.

NARUSOVA,L.,(2012).**Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**.Moskva: Unity.

NARIŞKİN,S.,HABRIEVA, T.,(2006). **Administrativnaya Reforma V Rossi**. Moskva: İNFRA-M.

NESTEYANOVA,S.E.,(2015). **Sudebnaya Praktika Konstitusionno Suda Rossiyskoy Federatsii S Kommentariyami**. Moskva: Prospekt.

NESTEYANOVA,S.E.,(2013). **Konstitutsionny Sudebny Protss V Rossii**. Moskva: İnfra-M.

NESTERENKO,İ.A.,(2014). **Pravotvorçestvo V Rossiyskoy Federatsii**. Moskva-Unity.

NOZDRAÇEV,A.,TİHOMİROV,Y.,(1996). **İspolnitelnaya Vlast V Rossiskoy Federatsi, Nauçno Praktičeskoe Posobie**. Moskva: İzdatelstvo BEK .

NUDENKO,L.,(2004). **Konstitusionno-Pavovoy Status Deputata Zakonatelno Organa Gosudarctvennoy Vlasti i Rossiyskoy Federatsii**. Sankt-Peterburg: Yuridiçeskiy Tsentr Press .

OKUNKOV,L.,(2001). “Prezident i Pravitelstvo v Mehanizme Gosudarstvennoy Vlasti”. Jurnal **Rossiyskovo Prava**, No:2.

OKUNKOV,L.,(2000). “Perspektivı Perepacpredeleniya Polnomoçiy Mejdu Prezidentom i Federalnim Sobranie”. **Zakonodatelctvo**,No:9.

OKUNKOV,L.,ROŞİN,V.,(1999). **Veto Prezidenta**. Moskva.

OKUNKOV,L.,(1998). “Veto Prezidenta: Konstitutsionnie Osnovaniya i Praktika”. **Jurnal Rossiyskovo Prava**,No:2.

OKUNKOV,L.A.,(1996). **Prezident Russiskoy Federatsii**. Moskova: Gruppya.

OSTROW,M.J.(1998). “Procedural Breakdown and Deadlock in the Russian State Duma: The Problems of an Unlinked,Dual-channel Institutional Design”. **Europe-Asia Studies**. N.5.

OVERSLOOT, H.,VERHEUL,R.,(2006). “Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia”. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, V. 22, N. 3.

PAJETNIH,D.V.,(2014).**Konstitutsionno-Pravovoy Status Členov soveta Fedratsii Federalnovo Sobraniya rossii Vernih Palat Parlamentov Germanii i Frantsii**.Moskva: Yurlitihform.

PARRISH, S.,(1998). “Presidential Decree Authority in Russia 1991-1995”. **Executive Decree Authority**. New York: Cambridge University Press.

PARRISH, S.,ORTTUNG,R.W.,(1996). “From Confrontation to Cooperation in Russia. Transition”, **Transition**, N.13, December.

POLENINA,S.,(1996). **Zakonotborčestvo v Rossiskoy Federatsii**. Moskva: ĪGP-RAN.

POPOV,L.,MĪGRAČEV,Y.,TĪHOMĪROV,S.(2018). **Administrativnoe Pravo**. Moskva: Yurayt.

POPOV,L.,MĪGRAČEV,Y.,(2015). **Administrativnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii**. Moskva: RG-Press.

POPOV,L.,MĪGRAČEV,Y.,TĪHOMĪROV,S.,(2012). **Gosudarstvennoe Upravlenie V Rossii i Zarubejnih Stranah: Administrativno-Pravovie Aspekti**.Moskva: Īzdatelstvo Norma.

POPOV,L.,MĪGRAČEV,Y.,TĪHOMĪROV,S.,(2011).**Gosudarstvennoe Upravlenie i Īspolnitelnaya Vlast**. Moskva: Īzdatelstvo Norma.

POPOVA,N.,(2013).” K Voprosu O Polnomočiyah Prezidenta RF V Sfere Īсполnitelnoy Vlasti”. **Rossiyskiy Gosudactvennyy Gumanitarnyy Universitet-VESTNIK**, No:3-104.

PROTSYK,O.,(2006). “Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism”.**Political Studies Journal**, Vol:54.

PROTSKY,O.,(2005). “Prime Minister’s Identity in Semi-Presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes”. **European Journal of Political Research**, Vol:44.

PROTSYK, O.,(2004). “Rulling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine”. **Europe Asia Studies**, V. 56, N. 5.

PROTSYK,O.,WILSON,A.,(2003). “Centre Politics in Russia and Ukraine: Patronage, Power and Virtuality”. **Party Politics**, V.9, N. 6.

PRUDNIKOV,A.,GASANOV,K.,VINOGRADOV,V.,(2010). **Īzбирatelnoe Pravo**. Moskva:Unity.

PUGAČEV,A.N.,VEREGA,Ī.V.,(2009). **Konstitutsionnoe Pravo: Teokraticheskie Osnovi**. Novopoltsk: Īzdatelstvo PGU.

RADČENKO,V.Ī., MARĪO,Ī.,(2006). **Prezident i Osnovnoy Zakon Rossii**. Moskva: Almi.

REDDAWAY, P.,(2002). Is Putin’s Power More Formal Than Real?.**Post-Soviet Affairs**, N:18-1.

REMINGTON, T.F.,(2001). **The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1999**. New Haven&London:Yale University Press.

REMINGTON, T.F.,(2002). **Governance and the Separation of Powers in Russia. Governance in Russia**. New York: Carnegie Corporation.

REMINGTON, T.F.,(1999).**Politics in Russia**. New York: Longman.

REMINGTON, T.F.,SMITH, S.S., HASPEL, M.,(1998). “Decrees,Laws and Inter-Branch Relation in Russian Federation”. **Post-Soviet Affairs**, October-December , Vol.14,No4,287-322.

REMINGTON, T.F.,SMITH, S.S.,(1998). “Theories of Legislative Institutions and the Organization of the Russian Duma”. **American Journal of Political Science**,No:2.

ROSS,C.,(2010). “Federalism and Inter-governmental Relations in Russia”. **Journal of Communist Studies and Transition Politics**, V.26-I.2.

RUMYATSEV,O.(2012). **Aktualnie Vaprozi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity.

SAKWA,R.,(2009).*The Quality of Freedom. Khodorkovsky, Putin and the Yukos Affair*. Oxford: Oxford University Press.

SAKWA,R.,(2008).**Russian Politics and Society**. Abingdon:Routledge.

SELEZNEVA, G.S.,(1997). **Vsya Vlast-zakonu: Zakonodatelstvo i Traditsii Ukaznovo Prava v Rossii**. Moskva.

SUDOROV,V.,(2000). **Konstitutsionnyy Status Prezidenta Rossiskoy Federatsii**. MGYuA Dissertatsiya Doktora.Moskova.

SHARLET,R.,(1994). “The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics”. **Publius**, Vol.24/2. Oxford: Oxford University Press.

SHEBALTSEVA,A.,(2008). **Is Russia a Constitutional Democracy? Check and Balanches in the Russian Constitutional System**. Central European University Department of Political Science.

(www.etd.ceu.edu/2008/shebaltseva_aleksandra.pdf) (E.T.:05.05.2017)

SHEINIS,V.,(2004). **The Constitution, Between Dictatorship and Democracy: Russian Post-Communist Political Reform**.Washington: Carnegie Endowment for International Peace Press.

SMOLYAKOV,A.,(2012).**Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape.** Moskva: Unity.

SMOLENSKIY,M.B.,(2006). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran.** Rostov: Feniks

SOLOMON,P.H.,FOGLESONG,T.S.,(2018). **Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform.** London: Routledge Publishing.

SOLNICK,S.,(1995). “Federal Bargaining in Russia”. **East European Constitutional Law Review.**New York: New York Law School.

ŞAHRAY,S.,(2013).**Neizvestnaya Konstitutsiya – Constitutio Incognita.** Moskva: İzdatelstvo Krasnaya Zvezda.

ŞEN,İ.G.,(2004). **Rusya Federasyonu Siyasal Sistemi.** Eskişehir:Anadolu Üniversitesi Yayınları, No:1552, Hukuk Fakültesi Yayınları,No:7.

SLİVA,A.Y.,(2013). **Kommentariy K Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii.** Moskva: İzdatestvo Norma.

SHUGART,M.S.,(1996). “Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe”. **Transition**,N.13, December.

SHUKUROV,T.,(2003). **Hükümet Sistemlerinin Çeşitli Açılardan Değerlendirilmesi ve Bu Değerlendirme Işığında 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasasının Getirdiği Hükümet Sistemi.** Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ŞMAVONYAN,V.,(2003). “Yuridiçeskiy Karakter Prezidentoy Vlasti V Rossiskoy Sisteme Razdeleniya Vlastey”. **Konstitutsionnoe Stroy Rossii.**

ŞUVALOVA,İ.İ.,(2004). **Pravitelstvo Rossiyskoy Federatsii V Zakonotvorçeskom Protsesse.** Moskva: İzdatelstvo Norma.

TARASOV,A.,(2002). “Gosudarstvenniy Kontrol: Sušnost, Soderjanie, Sovremennoe, Sostoyanie”. **Jurnal Rossiyskovo Prava**, No:1.

THAMES,C.F.,(2004). Party and Personal Preference in Post Soviet Legislatures. **Social Science Quarterly**, Vol. 85, N.2.

TIMOTY, J. C., (1998) **Public Opinion and the Constitutional Referendum, in Growing Pains: The Russian Election Of 1993**.Washington: Brookings Institution Press.

TĪHOMĪROV,Y.,(2001).**Teoriya Kompetentsii**. Moskva: Yuriformtsentr.

TĪHOMĪROV,Y.,(1999). **Konstitutsionnoe Zakonoatelctvo Rossi**. Formula Prava.

TĪHOMĪROV,Y.,(1998). **Kontseptsii Razvitiya Rossiyskovo Zakonodatelstva**. Moskva: Institut Zakonodatelstva i Sravnitel'no Pravedeniya.

TĪHOMĪROV,Y.,(1996). **Īspolnitelnaya Vlast V Rossiskoy Federatsi, Naučno Praktičeskoe Posobie**. Moskva: Īzdatelstvo BEK.

TOPORNĪNA,B.N.,(1997). **Konstitutsiya Rossiskoy Federatsii: Naučno-praktičeskii Kommentariy**. Moskva: Yurist.

TROCHEV,A.,(2008). **Judging Russia: Constitutional Court in Russian Politics, 1990–2006**. Cambridge:Cambridge University Press.

TROXEL,T.,(2003). **Parliamentary Power in Russia, 1994-2001 : President vs Parliament**. London: Palgrave Macmillan Press.

UMNOVA,Ī.A.,(2015). **Konstitutsionnoe Pravo Rossiyskoy Federatsii,Tom-1**. Moskva: Yurayt.

VALENTEY,S.D.,(2008).**Rossiyskiy Federalizm:Ekonomiko-Pravovie Problemi**.Sankt-Peterburg: Aleteyya.

VARLEN,M.,(2015).**Status Parlamentariya: Teoretičeskie Prolemi**.Moskva: Prospekt.

VASIĻEVIĀ, G.A., KONDRATOVIĀ, N.M., PRIĤODKO, L.A., (2006). **Konstitutsionnoe Pravo Zarubejnih Stran**. Minsk: Knizdiy Dom.

VİŐNEVSKIY, A.F., GORBAMOK, N.A., KUĀINSKIY, V.A., (2013). **Obşaya Teoriya Gosudarstva i Prava**. Minsk: Akademiya MVD.

VITRUK, N.V., (2011). **Konstitutsionnoe Pravosudie**. Moskva: İzdatelstvo Norma.

VOROBĒV, V., (2012). **Aktualnie Vaprosi Razbitiya Rossiyskovo Parlamentarizma Na Sovremennom Etape**. Moskva: Unity.

WALKER, E.W., (1993). "Politics of Blame and Presidential Powers in Russia's New Constitution". **East European Constitutional Review**, Vol. 2, no. 4 (Fall 1993)/Vol. 3, No. 1 (Winter 1994).

WEISMAN, A.J., (1995). "Separation of Power in Post-Cummunist Government: A Constitutional Case Study Of The Russian Federation". **A.U. International Law Review**, Vol.10-No.

WHITE, S., (2000). **Russia's New Politics: The Management of A Postcommunist Society**. Cambridge: Cambridge University Press.

WHITE, S., (1999). "**Russia**", **Semi Presidentialism in Europe**. New York: Oxford University Press.

WHITEMORE, S., (2010). "Parliamentary Oversight in Putin's Neo-patrimonial State. Watchdogs or Show-dogs?". **Europe-Asia Studies**, Vol-62-6.

WILLERTON, J.P., SHULUS, A.A., (1995). "Constructing a New Political Process: The Hegemonic Presidency and the Legislature". **The J. Marshall Law Review**, Vol.28: 787, Issue-4.

YETİŞKİN, B., (2018). **Mukayeseli Hukukta Devlet Sırri**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ZAHAROV,A.,(1996). **Zakonodatelnıy Protsess V Rossii: Grajdane i Vlast**. Moskva: MR IN-T.

ZLATOPOLSKİ,D.L.,(1994). “İnstitut Prezidenta V Vostočnoy Evrope: Paryadok Vıbirov i Otbetctvennost”. **Jurnal Pravo** , V.11/No 5.

Anayasa Mahkemesi Kararları, Mevzuat ve Resmi Gazete

RF Yasama Külliyatı 1995,No:33,S.3424.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1995,No:49,S.7868.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

Anayasa Mahkemesi Bülteni,1996,No,3

(http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10619/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1996,No:18,S.2253.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1996,No:19,S.2370.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1998,No:51,S.6341.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

10 Nisan 1999 tarihli ve 25 sayılı Rusya Resmi Gazetesi

(<https://rg.ru/gazeta/2010/02/10.html>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1999,No:6,S.866.

(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1999,No:29,S.3773.
(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100;>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 2008,No:35,S.4051.
(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100&year=2008>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1996,No:19,S.2370.
(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

10 Nisan 1999 tarihli ve 25 sayılı Rusya Resmi Gazetesi
(<https://rg.ru/gazeta/2010/02/10.html>) (16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 1999,No:6,S.866.
(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100>) (16.12.2018)

Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,2002,No.22 S.2031.
(<http://www.szrf.ru/szrf/docslst.phtml?md=1&nb=100&year=&issid=1002002022000>)
(16.12.2018)

RF Yasama Külliyatı 2008,No:35,S.4051.
(<http://www.szrf.ru/szrf/oglavlenie.phtml?md=0&nb=100&year=2008>) (16.12.2018)

Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,1995,No.28 S.2675
(http://www.szrf.ru/szrf/docslst.phtml?md=1&nb=100&year=&issid=1001995028000&div_id=4) (16.12.2018)

Rusya Federasyonu Toplu Mevzuatı,1997,No:18,s.2149.
(http://www.szrf.ru/szrf/docslst.phtml?nb=100&year=&issid=1001997018000&div_id=4)
(16.12.2018)

International Republican Institute,Deletaion Report: IRI Monitoring Mission to The Referandum in Russian Federation, 25 Nisan 1993.
(http://www.iri.org/sites/default/files/fields/field_files_attached/resource/russias_1993_constitutional_referendum_0.pdf) (16.12.2018)

Duma İç Yapısı “*Komiteti i komissii Gosudarstbennoy Dumi*” başlığı altında ,
<http://www.duma.gov.ru/structure/committees/html> (02/12/2017).

Rusya Federasyonu Ombudsmanlık Kurumu resmi internet sayfası.
http://ombudsmanrf.org/ombudsman/document/normativnye_pravovye_akty?page=2
(16.12.2018)



ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : ÖZYURT, Davut
Uyuşu : Türkiye Cumhuriyeti
Doğum tarihi ve yeri : 28/07/1987
Medeni hali : Bekar
Telefon : -
Faks : -
e-mail : Davuthangazi@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	2011
Lisans	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2008
Lise	Ankara-Çankaya Kurtuluş Lisesi	2004

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2019-...	T.C. İçişleri Bakanlığı Polis Akademisi	Öğretim Görevlisi
2011-2019	T.C. Başbakanlık / Cumhurbaşkanlık	Uzman
2009-2011	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi	Araştırma Görevlisi
2008-2009	Ankara Barosu'na bağlı (Avukatlık stajı için)	Stajyer Avukat

Yabancı Dil

İngilizce
Rusça

Yayınlar

Türk Anayasa Hukuku'nda Anayasaya Uygunluk Denetiminin Sınırları (Yüksek lisans tezi)

Hobiler

Hobi edinecek kadar zamanım olmadı.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

