

## **YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ VE RUSYA FEDE- RASYONU ÖRNEĞİ\***

*Yrd. Doç. Dr. Müzeyyen EROĐLU DURKAL\*\**

*Arş. Gör. Mustafa KARAHÖYÜK\*\*\**

### **ÖZET**

Çalışmada yarı başkanlık sistemi genel hatlarıyla işlenmiş, sistemin parlamenter sistem ile başkanlık sistemi arasında sürüklendiği, bu sürüklenmeyi belirleyen temel faktörün ise devlet başkanı ve parlamento çoğunluğu arasındaki ilişkiler olduğu belirtilmiştir. Bu faktör nedeniyle tek tip yarı başkanlık sisteminden söz etmek mümkün değildir. Çalışmada farklı ülkelerde, sistemin farklı işlediği hatta aynı ülkede bile devlet başkan ve parlamento çoğunluğu arasındaki ilişkilerin değişmesi halinde farklılıklar doğacağı vurgulanmıştır. Bu vurguyu ispatlamak amacıyla örnek ülke olarak seçilen Rusya Federasyonu'nda

---

\* Çalışmanın 1.başlığı olan Yarı Başkanlık Sistemi Müzeyyen EROĐLU DURKAL tarafından yazılmış, 2.başlığı olan Rusya Federasyonu Örneği ise Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde hazırlanan "Rusya Federasyonu'nun Hükümet Sistemi Bağlamında Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmaları" isimli yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

\*\* Yrd.Doç.Dr., Erciyes Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-mail: meroglu@erciyes.edu.tr

\*\*\* Araştırma Görevlisi, Beykent Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Doktora Öğrencisi, e-mail: mustafakarahoyuk@beykent.edu.tr

Cumhurbaşkanı olan Yeltsin ve Putin dönemlerindeki uygulama farklılıkları incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Boris Yeltsin, Devlet Duması, Rusya Federasyonu, Vladimir Putin, Yarı Başkanlık Sistemi.

### ABSTRACT

In this study; semi presidential system is handled in general terms and it is indicated that the system goes between parliamentary and presidential systems because of relations between president and majority of parliament as main factor. Due to this factor, refer to a monotype semi presidential system is impossible. In this study it is emphasized that the system operates differently in different countries. Even, there are some differences in the system in same country if there is a change in relations between president and majority of parliament. Implementation differentials were researched in terms of Yeltsin and Putin who are the presidents of Russian Federation as the sample country, to prove this emphasis.

**Key Words:** Boris Yeltsin, State Duma, Russian Federation, Vladimir Putin, Semi Presidential System.

## **GİRİŞ**

Yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistem arasında gidip gelen karma bir hükümet sistemidir. Söz konusu iki sistem arasında gidip gelmesi nedeniyle tek tip bir yarı başkanlık sisteminden söz etmek mümkün değildir.

Siyasal gerçeklik, anayasal kurallardan çok, başka değişkenlerin de etkisi altında şekillenebilmektedir. Bu sebeple yarı başkanlık sistemi, farklı siyasi şartlara sahip ülkelerde farklı şekillerde işlemektedir. Ülkelerin sahip oldukları anayasal düzenlemeler, seçim sistemleri, parti sistemleri, sivil toplum yapısı, siyasi miras, sosyo-ekonomik farklılıklar, uygulanan hükümet sistemi pratiğini şekillendirmektedir. Yarı başkanlık sistemini uyguladığı halde siyasi pratiklerde ciddi farklılıkların olması, ülkelerdeki anayasal çerçevenin ve siyasi şartların daha ayrıntılı incelenmesini gerektirmektedir.

Buradan hareketle çalışmanın amacı, yarı başkanlık sistemi özelinde, bir sistemin sağlıklı işleyebilmesi için anayasal kurumların varlığının yanı sıra, bu kurumların aralarındaki dengeleyici mekanizmaların tesis edilmiş ve işleyebilir halde olması gerektiğini gösterebilmektir.

Bu çalışmanın literatüre katkısı, siyasi sistem konusunda verilen örnekleri çeşitlendirmek olacaktır. Yarı başkanlık sistemi açıklanırken genellikle Fransa örneğinin verilmiş olması, hem bu sistemin bütün unsurlarını görebilmeyi engellemekte hem de sistemin Fransız modelinin genel olarak aksamaksızın işliyor olmasından ötürü, sistemin taşıyabileceği dezavantajların tespitini zorlaştırmaktadır. Çalışmanın daha dolaylı bir katkısı ise, ülkemizde de sıklıkla gündeme getirilen sistem değişikliği tartışmalarına farklı bir bakış açısı getirerek, iyi dengelenmiş bir anayasal düzenin elverişli sosyal yapı ile buluştuğunda başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistem gibi kalıplardan sapma gösterebileceği ancak o ülke özelinde daha verimli sonuçlar doğuracağını sergilemesidir.

Yukarıda belirtilen başlık, konu ve amaçları dikkate alındığında, bu metnin salt bir hukuk incelemesi olamayacağı açıktır. Zira bir ülkenin sadece anayasasının incelenmesi çalışmayı eksik bırakacaktır. 1993 tarihli Rusya Federasyonu Anayasası incelendiğinde, yasama-yürütme-yargı ilişkilerinin anayasal olarak 1958 tarihli Fransa Anayasası'nda öngörülenlerden çok farklı olmadığı görülecektir. İki ülke arasındaki siyasal düzen farkını yaratan olgu, anayasal düzenden ziyade toplumsal dinamiklerdir.

Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde, yarı başkanlık sisteminin kavramsal çerçevesi, sisteme atfedilen avantaj ve dezavantajlar hakkında genel bilgiler verilecektir. Ardından literatürde yarı başkanlık sistemine dahil edilen Rusya Federasyonu incelenecektir. Rusya incelemesinde, Rusya Federasyonu Anayasası'nın yasama-yürütme-yargı erklerini ilgilendiren maddelerinin kurduğu anayasal düzen açıklanacak, Rusya'da otoriter başkanlığa kayan sistemin işleyiş biçimi, bu durumun meşru hale gelmesine yol açan toplumsal dinamikler incelenerek, sistemin zaman içerisinde hangi problemlere yol açtığı ve bu problemlerin nasıl aşıldığı gösterilecektir.

## 1. YARI BAŞKANLIK SİSTEMİ

Yarı başkanlık sistemi değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Sistemin, siyasi literatüre geçen tanımı, Fransız siyaset bilimcisi Maurice Duverger tarafından yapılmıştır. Duverger tarafından 1980 yılında yapılan ve halen en yaygın şekilde kullanılan tanımda yarı başkanlık sistemi şu şekilde tarif edilmektedir: “Bir siyasi sistem, anayasasında üç unsuru içeriyorsa yarı başkanlık olarak kabul edilir: (1) Başkan halk tarafından seçilmektedir. (2) Başkan oldukça önemli yetkilere sahiptir. (3) Yürütme ve idari yetkilere sahip başbakan ve bakanlar vardır ve parlamento karşı çıkmadığı sürece görevde kalırlar”. Yazar, bu tanımdan yola çıkarak Fransa, Avusturya, İzlanda, İrlanda, Finlandiya ve Portekiz'i

yarı başkanlık olarak nitelendirmiştir<sup>12</sup>. Duverger'e göre, devlet başkanının halk tarafından seçilmesi yarı başkanlık için gerekli ancak yeterli bir ölçüt değildir. Dolayısıyla bir ülkenin sisteminin yarı-başkanlık olarak tanımlanması için, başkanın önemli yetkilere sahip olması gerekmektedir.

Duverger'in bu tanımı daha sonra Sartori tarafından revize edilmiş ve yarı başkanlık sistemi için gerekli olan beş kriter belirlenmiştir. Sartori'ye göre bir sistemin yarı başkanlık sayılabilmesi için: 1) Başkan sabit bir süre için, doğrudan veya dolaylı olarak halkoylamasıyla seçilmelidir. 2) Başkan, yürütme gücünü bir başbakanla paylaşmalıdır 3) Başkan, parlamentodan bağımsız olmalıdır, fakat yürütme yetkisini tek başına ya da doğrudan değil, hükümet kanalıyla kullanabilmelidir. 4) Başbakan ve kabinesi, başkandan bağımsız, fakat parlamentoya karşı bağlı ve sorumlu olmalı, güvenini de parlamentodan almalıdır. 5) Yarı başkanlığın iki başlı yürütme yapısı, yürütmenin iki kanadının da özerkliği devam etmek koşuluyla, güç dengelerinin kaymasına imkân vermemelidir.<sup>3</sup>

Duverger ve Sartori'nin yaptığı tanımlar, başkan ve başbakanın yetkilerini referans aldığı ve başkanın yetkilerinin önemli olması gerektiğini iddia ettiği için eleştirilmektedir. Ki bu kriter, hangi yetkilerin önemli olduğuna kimin karar vereceği sorununu ortaya çıkarmaktadır. Bu sorun ise, araştırmacıların yarı başkanlık olarak adlandırdığı ülkelerin farklı olmasına yol açmakta ve birbirleriyle kıyaslanmasını engellemektedir.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Maurice Duverger, " A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8(2), 1980, s. 166.

<sup>2</sup> Nur Uluşahin, "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(2), 2003, s. 207.

<sup>3</sup> Giovanni Sartori, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Yetkin Yayınları, Ankara 1997, s. 131-132.

<sup>4</sup> Robert Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism", *Journal of Democracy*, 16(3), 2005, 99-100.

Duverger tarafından yapılan tanım, üçüncü demokrasi dalgasından etkilenen pek çok ülkenin yarı başkanlığı benimsediği 1990'lı yıllara kadar genel kabul görse de, 1990'dan sonra bu geleneksel tanım sorgulanmaya ve yeni tanımlamalar yapılmaya başlanmıştır. Yeni tanımlamalar yapılırken ya Duverger'in klasik tanımı yeniden formüle edilmiş ya da tamamen özgün tanımlar ortaya konmuştur.<sup>5</sup>

Patrick O'Neill, yürütme gücünün hükümetin başı olan başbakan ve devletin başı olarak devlet başkanı arasında paylaşıldığı ancak, yürütmenin önemli yetkilerinin devlet başkanına ait olduğu sistemleri yarı-başkanlık olarak adlandırmıştır. Yazara göre, halk tarafından seçilen ancak güçlü olmayan devlet başkanlarına sahip Avusturya, İzlanda ve İrlanda yarı-başkanlık olarak kabul edilemezken, dolaylı seçimlerle seçilen ve güçlü başkanlara sahip olan Arnavutluk ve (eski) Çekoslovakya yarı-başkanlık örneği olarak değerlendirilebilir.<sup>6</sup>

Linz<sup>7</sup> ise, parlamento yerine doğrudan veya dolaylı olarak halk tarafından seçilen bir devlet başkanı ile parlamentonun güvenine dayanan bir hükümetin olduğu, devlet başkanının parlamentoyu feshetmek gibi önemli yetkilere sahip bulunduğu sistemleri, yarı-başkanlık olarak nitelendirmiştir. Ona göre, Finlandiya, Fransa ve Portekiz yarı-başkanlık sistemine sahip ülke örnekleridir.

Shugart'a göre, yarı-başkanlık sisteminin ayrıcalığı, seçimle iş başına gelen bir devlet başkanı ile parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bir arada olmasıdır. Yarı başkanlık sistemi uygulamaları, hem anayasal düzenlemeler hem de uygulama biçimleri açısından oldukça farklıdır. Bazı devlet başkanlarının yetkileri, anayasal olarak fazla olmasına rağmen pratikte oldukça az

<sup>5</sup> Kasım Erdem, *Yarı Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği*, Ankara 2014, TBMM Araştırma Merkezi, s. 2-4.

<sup>6</sup> Patrick O'Neill, "Presidential Power in Post-communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective" *Journal of Communist Studies*, 9(3), 1993, s. 197.

<sup>7</sup> Juan Linz, "Presidentialism, And Democracy: A Critical Appraisal", <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/200.pdf>, 1993, s. 3-4.

olmasına karşın (Avusturya gibi), bazılarının, resmi yetkileri az olmakla birlikte uygulamada oldukça etkin olabilmektedirler (Fransa gibi). Bu sebeple, parlamenter sistem ve başkanlık sistemine özgü özelliklere sahip, halk tarafından seçilen bir başkan ve parlamentoya karşı sorumlu bir hükümetin bulunduğu sayısız sayıda karma rejimden bahsedilebilir. Yazara göre, yarı-başkanlık sisteminde yürütmenin bir parçası olan başkanın, varlığını sürdürmesi parlamentodan bağımsızken, diğer kanadı olan hükümetin varlığını devam ettirebilmesi parlamento çoğunluğuna bağlıdır.<sup>8</sup>

Shugart ve Careybaşbakanın ve hükümetin kime karşı sorumlu olduğu ve görevden alınma usullerindeki farklılıklardan dolayı, yarı başkanlık sistemini, ikiye ayırmışlardır: Başbakanlı- başkanlık (Premier-Presidential) sistemi ve başkanlı-parlamenter (President-Parliamentarism) sistem. Başbakanlı- başkanlık (Premier-Presidential) sisteminde (Fransa, Finlandiya gibi), başbakan ve hükümet münhasıran parlamentoya karşı sorumlu olup, hükümetin başı olan başbakan, devlet başkanı tarafından atanır, fakat hükümeti görevden alma yetkisi sadece parlamentoya aittir. Başkanlı-parlamenter (President-Parliamentarism) sistemde (Rusya, Avusturya gibi) başbakan ve hükümet, hem parlamentoya hem de devlet başkanına karşı kolektif olarak sorumlu olup her ikisi tarafından görevden alınabilmektedirler. Bu sistemde devlet başkanı, hükümeti seçtiği gibi görevden alma yetkisini de elinde bulundurmaktadır.<sup>9</sup>

Ancak söz konusu yarı başkanlık tanımlarından da görülmektedir ki günümüzde gerek yarı başkanlık sisteminin tanımlayıcı kriterleri gerekse yarı başkanlık olarak kabul edilen ülkeler konusunda halen fikir birliği sağlanamadığı

<sup>8</sup> Matthew Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns", *French Politics*, 3(3) 2005, s. 327. <http://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.fp.8200087>.

<sup>9</sup> Matthew Shugart ve John Carey, *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992, s. 55-67.

bir gerçektir. Bunun en önemli nedeni ise, ülke uygulamaları arasındaki farklılıklardır.

Alanın önde gelen siyaset bilimcilerinden Robert Elgie, ilgili sorunun çözümü için, Duverger'in tanımındaki "başkanın oldukça güçlü yetkilere sahip olması" kriterinin göz ardı edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Elgie'nin yaygın kabul gören anayasal tarifine göre yarı başkanlık sistemi, doğrudan halk tarafından seçilen devlet başkanı ve parlamentonun güvenine tabi hükümetlerin birlikte yer aldığı hükümet sistemini ifade etmektedir. Böyle bir açıklama, ülkelerin hükümet sistemlerinin yarı başkanlık olarak nitelendirilmesini kolaylaştıracağı gibi, birbirleriyle kıyaslanmasına da imkan verecektir.<sup>10</sup> Elgie'nin bu sınıflandırması, yarı başkanlık sistemi konusundaki çalışmalarda genel olarak kabul görmektedir.<sup>11121314</sup>

Anayasa hukukunda, yürütmenin bir kanadı olan devlet başkanının doğrudan doğruya halk tarafından seçildiği ve anayasal birtakım önemli yetkileri elinde bulundurduğu, yürütmenin diğer kanadında ise, parlamentonun güvenine dayanan ve parlamentoya karşı sorumlu olan başbakan ve bakanlar kurulunun yer aldığı sistem, yarı başkanlık sistemi olarak adlandırılmaktadır. Bir başka ifadeyle, yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi ile parlamenter sistemin arasında kalan sistem olarak tanımlanabilir.<sup>1516171819</sup>

<sup>10</sup> Elgie, 100-101.

<sup>11</sup> Jose Antonio Cheibub ve Svitlana Chernykh, "Are Semi- Presidential Constitutions Bad For Democratic Performance?" *Constitutional Political Economy*, 2009, 20.

<sup>12</sup> Octavio Amorim Neto ve Kaare Strom, "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies", *British Journal of Political Science*, 36(4), 2006.

<sup>13</sup> Petra Schleiter ve Edward Morgan-Jones, "Party Government in Europe? Parliamentary and Semi- Presidential Democracies Compared", *European Journal of Political Research*, 48, 2009.

<sup>14</sup> Lydia Beuman, *Political Institutionsin East Timor: Semi- Presidentialism and Democratisation*, Routledge, New York 2016.

<sup>15</sup> Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Ekin Yayınevi, Bursa 2013, s.241.



Esasında yarı başkanlık sistemi, başkanlık sisteminin yarattığı sorunlar ve parlamenter sistemin neden olduğu çözümsüzlükler neticesinde, bazı ülkelere bu iki sistemin olumlu olduğu düşünülen yönlerini birleştirerek yeni ve çok daha iyi işleyen, sorunsuz bir sistem yaratma isteğinden doğmuştur. Bu amaçla pek çok farklı deneme yapılmıştır. Sonunda, yaygın olarak yarı başkanlık şeklinde adlandırılan bu sistem geliştirilmiştir.<sup>20</sup>

Yarı başkanlık sistemi, devlet başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi ve birtakım önemli anayasal yetkilere sahip olması bakımından başkanlık sistemine; parlamentoya karşı sorumlu bir başbakanın ve bakanlar kurulunun varlığı açısından da parlamenter sisteme benzemektedir.<sup>2122</sup> Bu nedenle başkanlık ve parlamenter sistem arasında gidip gelmektedir. Bukayışı belirleyen faktör ise meclis çoğunluğudur. Devlet başkanı ile meclis çoğunluğunun aynı partiden olması durumunda, siyasi süreç, başkanlık sisteminin kurallarına göre işlemekte ve devlet başkanı ülkedeki en önemli siyasi aktör olup, sistemi peşinden sürükleyebilmektedir.<sup>23</sup> Devlet başkanı ile parlamento çoğunluğunun farklı partilerden olması durumunda bu süreç, parlamenter sisteme benzer şekilde işlemektedir.<sup>242526</sup>

<sup>16</sup> Erdal, Onar "Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmesi Midir?", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, Türkiye Barolar Birliği, 2001, s. 365.

<sup>17</sup> Ertan Beceren, ve Gökhan Kalağan, (2007), "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", Sayı: 11, 2007, İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi(11), 163-181.

<sup>18</sup> Serap Yazıcı, *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2013, s. 92.

<sup>19</sup> Murat Sezginer, *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası'nda Sorunlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2010, s. 56.

<sup>20</sup> Yusuf Ziya Polater, " Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (4), 2014, s. 145.

<sup>21</sup> Ergun Özbudun, *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Bilgi Yayınevi, Ankara 1993, 139.

<sup>22</sup> Gülgün Erdoğan Tosun ve Tanju Tosun, *Türkiye'nin Siyasal İktidar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, Alfa Basım Yayım ve Dağıtım, İstanbul 1999, s. 97.

<sup>23</sup> Sartori, 167.

<sup>24</sup> Maurice Duverger, *Siyasal Rejimler*, (T. Tunçdoğan, Çev.), Sosyal Yayınlar, Ankara 1986, s. 126.

Bu sistemin, başkanlık ve parlamenter sistem arasında gidip gelmesi sebebiyle devlet başkanının siyasal gücü birçok değişkene bağlı olmaktadır. Devlet başkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşe sahip olması durumunda, anayasal yetkileriyle sistemin ve yürütmenin merkezinde yer alarak her türlü yürütme ve yasama faaliyetinde belirleyici olabildiği görülmektedir. Fransa’da General De Gaulle dönemi buna örnek gösterilebilir. Hatta De Gaulle’nin güçlü kişiliğiyle “kişiselleşmiş iktidar” kurarak adeta kuvvetler birliğini sağladığı, parlamentoyu kaydedici bir kurum haline soktuğu ileri sürülmüştür.<sup>2728</sup> Devlet başkanının parlamento çoğunluğu ile aynı siyasal görüşü paylaşmadığı tersi durumda ise, yürütmenin iki kanadı arasında uyum bozularak, anayasal sınırlar içinde mesafeli bir ilişki başlayabilir. Bu durumda başkan, güç dengelerini dikkate alıp istifa ederek başkanlık seçimlerinin yenilenmesini sağlayabileceği gibi, kohabitasyon (birlikte yaşama- devlet başkanının yetki sınırlarını azami ölçüde geriye çekme) ilkesiyle de sıkıntı aşılabılır. Fransa, bu iki başlıktan kaynaklı sorunlarla 1986-1988 ve 1993-1995 tarihleri arasında karşı karşıya kalmış ve kohabitasyon ilkesi ile bunlar aşılmıştır.<sup>29</sup> Bu dönemler incelendiğinde, 1981 yılında cumhurbaşkanı seçilen sosyalist François Mitterrand’ın 1986 yılındaki parlamento seçimleri sonucunda mecliste sağ görüşlü çoğunluğun sağlanması sebebiyle, cumhurbaşkanlığının bu iki dönemi arasında farklar olduğu gözlemlenmektedir. 1981-1986 arasında bir başkan gibi ülkeyi yönetmiş olan Mitterrand 1986-1988 ve sonradan yine cumhurbaşkanı seçilip sağ hükümetlerle çalışmak durumunda olduğu 1993-1995 yılları arasında hükümetle yetki bölüşümüne gitmiş ve parlamenter sistemin devlet başkanı gibi görev yapmış-

<sup>25</sup> Özbudun, s. 139.

<sup>26</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, Mimoza Yayınları, Konya 2012, s. 146.

<sup>27</sup> Esat Çam, *Devlet Sistemleri*, Der Yayınları, İstanbul 1987, s. 186.

<sup>28</sup> Mehmet Merdan Hekimoğlu, *Anayasa Hukukunda Karşılaştırmalı Demokratik Hükümet Sistemleri ve Türkiye*, Detay Yayıncılık, Ankara 2009, s. 81.

<sup>29</sup> Polater, s. 147.

tır.<sup>30</sup> Aslında yarı başkanlık sisteminin hedeflediği amaç, bölünmüş seçmen kitlesini iki kutupta birleştirerek hükümet istikrarsızlıklarını önlemek ve yürütmenin üstünlüğünü gerçekleştirmektir. Bu nedenle parlamenter unsurlardan vazgeçmeden, halkoyuyla seçilen geniş yetkilere sahip devlet başkanı, siyasal sistemin merkezine yerleştirilmiştir. Böylece yasamanın yetkilerinin kısıtlanarak, yürütmenin, yürütme içinde de devlet başkanının yetkilerinin arttırıldığı söz konusu sistem ortaya çıkarılmıştır. Bu özelliğiyle yarı başkanlık sistemi özellikle istikrarsız parlamenter sistemlere alternatif bir çözüm olarak görülmüştür. Fransa'da yarı başkanlık uygulamasından önceki durum ile sonraki durum arasındaki siyasal ve sosyo-ekonomik farklılıklar, bu sisteme ilgiyi artırmış, yeni anayasalı demokrasilerin bu sistemi tercih etmelerine yol açmıştır.<sup>31</sup>

Temel özelliği iki başlı yürütme yapısı olan yarı başkanlık sisteminin, hem başkanlık sistemi hem de parlamenter sisteme özgü bir takım özelliklere sahip olması sebebiyle her iki sisteme bazı avantajları bulunmaktadır.

Yarı başkanlık sistemine atfedilen ilk avantaj; başkanın meşruiyetini yitirmesi ya da halk desteğini kaybetmesi durumunda dahi görevden uzaklaştırılmamasına ilişkin başkanlık sisteminde bulunan görev süresine riayet katılığının yarı başkanlık sisteminde olmamasıdır. Yarı başkanlık sisteminde devletin başı sıfatı halkın seçtiği devlet başkanına, hükümetin başı sıfatı ise devlet başkanının atadığı başbakanına aittir. Halk desteğini yitiren bir başbakanın yasama organınca görevden uzaklaştırılabilmesi ve devlet başkanının yasama organını feshedebilmesi, yarı başkanlık sistemlerine esneklik kazandırmaktadır.<sup>32</sup>

Sisteme atfedilen ikinci avantaj; iki başlı yürütme yapısının siyasi çatlama halindeki güçler arasında bir dereceye kadar işbirliğine ve gücün paylaşımına

<sup>30</sup> Ercan Eyüboğlu, *Fransa: Parlamenter bir VI. Cumhuriyet'e Doğru*, İhsan Kamalak (Ed), (Yarı) Başkanlık Sistemleri ve Türkiye. Kalkedon, İstanbul 2014, Kalkedon, s. 219-221.

<sup>31</sup> Polater, s. 146-147.

<sup>32</sup> Yazıcı, s. 108-109.

mına imkân vermesidir. Bu durumda bir güç, başkanlığı, diğer güç ise başbakanlığı elinde tutabilir. Her güç odağının kurumsal bir pay aldığı bu durumda, güç odaklarının sistemi bir bütün olarak destekleme ihtimali, kazananın her şeyi aldığı başkanlık sistemlerine göre daha fazla olacaktır.<sup>33</sup> Diğer taraftan, söz konusu bu durum aşağıda da belirtildiği üzere, sistemin dezavantajı olarak da kabul edilmektedir.

Sisteme atfedilen üçüncü avantaj ise, parlamento farklı partiler arasında bölünmüş ve hükümetler istikrarsız olsa bile, halk tarafından sabit bir süre için seçilen devlet başkanına sistemin istikrarını ve meşruiyetini devam ettirebilmek için olağan ve olağanüstü yetkiler tanınması ve bu yetkiler sayesinde sistem tıkanıklıklarının aşılabilmesidir. Bu bakımdan yarı başkanlık sisteminin, demokratikleşme açısından saf parlamenter sistemden daha avantajlı olduğu ileri sürülmektedir.<sup>3435</sup>

Sisteme atfedilen çeşitli dezavantajlar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki; başkanın halk tarafından seçilmesinin siyasi sürecin kişiselleşmesine neden olabileceği ve başkanı, kendisini olağan süreçlerin üzerinde görmeye ve hukuk kurallarını hiçe saymaya teşvik edebileceğidir.<sup>3637</sup>

İkinci dezavantaj; iki başlı yürütme yapısından kaynaklanmaktadır. Sistemin temel aktörleri olan devlet başkanı ve başbakanın aynı partiden olması durumunda, arasında çıkabilecek bir siyasi çekişme, karar alma sürecinin gecikmesine, birbirine zıt politikalar izlenerek sistemin tıkanmasına yol açabilmektedir. Devlet başkanı ve başbakanın farklı siyasi partilerden olması durumunda ise birlikte yaşama (kohabitasyon) sorunu ortaya çıkacak ve sistem yine tıkanacaktır. Söz konusu sistem tıkanıkları durumunda, devlet başkanının meclisi

<sup>33</sup> Elgie, s. 55.

<sup>34</sup> Erdoğan Tosun ve Tosun, s. 116-117.

<sup>35</sup> Elgie, s. 55.

<sup>36</sup> Erdem, s. 4-5.

<sup>37</sup> Elgie, s. 56.

feshedebileceği düşünülebilirse de, yenilenen seçimler ile birlikte benzer bir parlamento tablosu ortaya çıkarsa, yapılabilecek bir şey kalmamaktadır. Hiyerarşik makamların çokluğu, askeri açıdan önem arz eden hiyerarşik düzeni de karmaşık hale getirebilmekte ve çoğu zaman askeri müdahalelere zemin hazırlayarak sistemin çökmesine yol açabilmektedir.<sup>3839</sup>

Sistemin üçüncü dezavantajı, başkanın ve herhangi bir siyasi partinin veya parti koalisyonunun parlamento çoğunluğa sahip olmadığı durumlarda ortaya çıkacak bölünmüş azınlık hükümetidir. Bölünmüş azınlık hükümeti, bir yandan parlamento içinde istikrarsız koalisyonların ortaya çıkmasına ve hükümet değişikliklerine neden olurken, diğer yandan başkanın müdahalelerine ve önemli yetkilerini kullanmasına hatta anayasada öngörülen yetkilerin dışına çıkmasına neden olabilmektedir.<sup>40</sup>

Tanımlardan bağımsız olarak uygulamanın gerçekleştiği seviye çeşitliliğinin temel nedeni; devlet başkanının anayasal yetkileri ile sergilediği başkanlık profili arasındaki mesafenin, ülkeler arasında hatta aynı ülkede farklı devlet başkanları döneminde değişebilmesidir. Bu nedenle tek tip yarı başkanlık sisteminden bahsetmek mümkün değildir. Çok farklı şekillerde uygulanan sistemin etkileri de farklılık arz etmektedir. Bu farklılığı yaratan başlıca dört unsurdan bahsedilebilir. Bu unsurlar: Anayasal düzenlemeler, gelenekler ve mevcut şartlar, parlamento çoğunluğu ve başkanın parlamento çoğunluğu ile olan ilişkileridir.<sup>41</sup> (Duverger, 1980: 165). Bu unsurlara bağlı olarak, bazı yarı başkanlık sistemleri çok güçlü başkanlara ve güçsüz başbakanlara sahipken, bazıları güçlü başbakana ve sembolik yetkileri olan başkanlara; bazıları ise yetkilerin başkan ve başbakan arasında dengeli dağıtıldığı bir sisteme sahiptir. Bu farklılıklardan yola çıkarak, yarı başkanlık sistemleri de kendi içinde üçe ayrılarak incelenmiş-

<sup>38</sup> Yazıcı, s. 110.

<sup>39</sup> Elgie, s. 57.

<sup>40</sup> Elgie, s. 58.

<sup>41</sup> Duverger, 1980, s. 165.

tir: 1) Güçlü başkanlara sahip yarı başkanlık. 2) Başkanın sembolik yetkilerinin olduğu yarı başkanlık. 3) Başkan ve başbakanın yetkilerinin dengeli olduğu yarı başkanlık. Birinci sınıflandırma olan güçlü başkanlara sahip yarı başkanlıkta, sistem başkanlık sistemi gibi işlemekte (Rusya, Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan, Peru, Namıbya); başkanın sembolik yetkilerinin olduğu ikinci sınıflandırmada, başkanın sembolik yetkileri olup asıl önemli yetkiler başbakanda olduğu için sistem parlamenter sistem gibi işlemekte (Avusturya, İzlanda, İrlanda, Bulgaristan, Slovenya); üçüncü sınıflandırma olan dengeli yarı başkanlık sisteminde ise, başkan ile başbakanın sahip olduğu yetkiler açısından dengeli bir dağılım vardır ve bunların farklı siyasi görüşte olmaları durumunda kohabitasyon durumu ortaya çıkmaktadır (Fransa, Polonya, Ukrayna, Hırvatistan).<sup>42</sup>

Çalışmada, yarı başkanlığa ilişkin Elgie'nin yukarıda yer alan sınıflandırması çerçevesinde başkan, hükümet ve parlamento arasındaki ilişkiler ile toplumun sistemle olan ilişkisi göz önüne alınarak Rusya örneği incelenecektir. Bu bağlamda, uygulamada sistem üzerinde etkili olan anayasal düzenlemeler, parlamento çoğunluğu, parlamento çoğunluğu ile başkan arasındaki ilişkiler ve gelenekler üzerinden Rusya'da iki farklı lider döneminde sistemin nasıl farklı uygulanabildiği üzerinde durulacaktır.

## 2. RUSYA FEDERASYONU ÖRNEĞİ

Rusya Federasyonu'nda kurulduğu 1991 yılından bu yana, literatüre göre yarı başkanlık sınıfına dâhil edilen, ancak Devlet Başkanı'nın yetkileri sebebi ile otoriter başkanlık ya da süper başkanlık olarak nitelendirilen bir yönetim sistemi bulunmaktadır.<sup>43</sup> Dolayısıyla Rusya gibi hükümet sistemi olarak yarı

<sup>42</sup> Robert Elgie, "A Fresh Look at Semipresidentialism", *Journal of Democracy*, 16(3), 2005, s. 102-109.

<sup>43</sup> Haluk Alkan, "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 2013, s. 786.

başkanlık sınıfına giren ancak sistemin işleyişi otoriter başkanlık sınıfına dâhil olan bir ülkenin incelenmesi dikkat çekici bir örnek olmaktadır.

## **2.1. Rusya Federasyonu'nun Anayasal Düzeni**

1993 yılında yürürlüğe girmiş olan mevcut Rusya Federasyonu Anayasası'nın 80-129. maddeleri başkan, yasama, yürütme ve yargı güçleri arasındaki ilişkileri, bu kurumların görevlerini ve yetkilerini açıklamaktadır. Yargı, yarı başkanlık sisteminin belirleyici unsurlarından biri olmaması nedeniyle bu çalışmanın kapsamı dışında tutulacaktır. Böylece çalışmanın bu bölümü Rusya Federasyonu Anayasası'nın Başkan, Federal Meclis ve Yürütme adlı kısımlarını kapsayacaktır.

### **2.1.1. Rusya Federasyonu Devlet Başkanı**

Rusya Federasyonu Başkanı, devletin başıdır. Rusya Federasyonu Anayasası'nın 81. maddesine göre, başkan halk tarafından genel seçimle doğrudan seçilir. Başkan seçilebilmek için 35 yaşından büyük olmak ve en az 10 yıldır Rusya'da ikamet ediyor olmak gerekmektedir. Bir kişi arka arkaya iki defadan fazla başkan seçilemez. Her Rus vatandaşı seçimlerde aday olma hakkına sahiptir. Anayasanın ilk metninde başkanın görev süresi 4 yıl olarak belirtilmesine rağmen 2008 yılında yapılan değişiklikle bu süre 6 yıla çıkarılmıştır.

Anayasanın 83-90. maddeleri başkanın yetkilerini sıralamıştır. Başbakanı atama, hükümet oturumlarına başkanlık yapma, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme, Yüksek Hakem Mahkemesi hâkimleri, Rusya Federasyonu Başsavcısını Federasyon Konseyine önerme, federal hâkimleri atama, Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi'ni<sup>44</sup> yönetme, silahlı kuvvetlerinin yüksek komuta heyetini göreve atama ve görevden alma (m.83), Devlet Duma'sını feshet-

<sup>44</sup> Rusya Federasyonu Güvenlik Konseyi Türkiye'deki Milli Güvenlik Kurulu benzeri bir kurumdur.

me(m.84),Federe yürütme organlarının yürürlüğünü durdurabilme (m.85), dış politikayı yönetme (m.86), tek başına sıkıyönetim ilan etme (m.87),tek başına Rusya genelinde veya bölgeler bazında olağanüstü hal ilan etme (m.88),kararname çıkarma ve emirler verme (m.90), şeklinde örneklendirilebilecek maddeler cumhurbaşkanının önemli yetkileri arasında sayılabilir.

Rusya Federasyonu Anayasası'na göre Devlet Başkanı dokunulmazdır. Bu hüküm Anayasa'nın 91. maddesinde tek cümleyle ve kesin bir ifadeyle belirtilmiştir. Rusya Devlet Başkanı'nın siyasi sorumluluğu bulunmamakta, halk veya başka bir güç, sırf siyaseten beğenmedikleri için Rusya Devlet Başkanı'nı görevden alamamaktadır. Ancak Anayasa'nın 93. maddesinde yer alan hükme göre Devlet Başkanı görevi ile ilgili bir suç olan vatana ihanetten dolayı yasama organına karşı sorumlu tutulmuştur. Sadece Devlet Duma'sı tarafından ileri sürülebilen devlete ihanet suçunu veya diğer ağır suçları işlemesi konusundaki ithama dayanarak ve itham usullerine uyulduğuna ilişkin Rusya Federasyonu Yüksek Mahkemesinin görüşü alınarak, Federasyon Konseyince yargılanarak görevinden uzaklaştırılabilir.<sup>45</sup> Aynı maddeye göre, Devlet Başkanı ancak Devlet Duma'sı milletvekillerinin 1/3'ünün teklifi ve hem alt hem de üst kamaranın 2/3'ünün kararı ile görevden alınabilir.

### **2.1.2. Rusya Federasyonu Hükümeti**

Hükümet; başbakan, başbakan yardımcıları ve bakanlardan oluşmaktadır. Federe devletlerin yasama ve yürütme organlarının başkanları ve başkan yardımcıları da hükümet görevlerine katılabilmektedirler<sup>46</sup>. Başbakan, Devlet Başkanı tarafından seçilir ve atanmak üzere Devlet Duması'nın onayına sunulur. Hükümet oluşturulurken sadece başbakan adayını için Devlet Duması'nda güven oylaması yapılmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken iki husus

<sup>45</sup> Devlet Duma'sı yasama organının alt kamarası, Federasyon Konseyi ise üst kamarasıdır

<sup>46</sup> Natig Abdullayev, "Demokratikleşme Sorunları Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine", *İstanbul Üniversitesi SBE*, İstanbul 2008, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s. 123.



bulunmaktadır: Birincisi; sadece hükümet üyelerinin (başbakan, başbakan yardımcıları ve federal bakanlar), Rusya Federasyonu Hükümeti toplantılarında oy kullanma hakkına sahip olmasıdır. İkincisi ise, “Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkındaki Federal Kanun”un 11. maddesine göre hükümet üyelerinin Federasyon Konseyi ve Devlet Duma’sı üyesi olamayacağıdır.

Bakanlar, başbakanca seçilip Devlet Başkanı’nın onayına sunulur. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, başbakanın, başkanın istemediği bir bakanın atanmasında ısrar edebilip edemeyeceğidir. Kuşkusuz bu hususta başbakanın pek hareket alanı bulunmamaktadır. Zira Devlet Başkanı istediği zaman Devlet Duması’nın herhangi bir engeliyle karşılaşmadan ve görüşüne ihtiyaç duymadan hükümeti görevden alabilmektedir.

Rusya Federasyonu Hükümet Başkanı; Rusya Federasyonu Anayasası’na, göre “federal kanunlara ve Rusya Federasyonu Devlet Başkanı’nın kararnamelelerine uygun olarak, Rusya Federasyonu Hükümet faaliyetlerinin temel yönlerini belirler ve çalışmasını organize eder. (m. 113)

Federal bütçeyi hazırlama ve uygulama, maliye, kredi ve para politikasının tek ve bütün bir biçimde gerçekleşmesini yönlendirme, kültür, bilim, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, ekoloji alanlarında tek ve bütün bir devlet politikasının yürütülmesini sağlama, federal mülkiyetin yönetimini gerçekleştirme, ülke savunması, devlet güvenliği, dış politikanın yürütülmesi yönünde önlemler alma, vatandaşların hak ve özgürlükleri ile kanuniliğini sağlama, mülkiyet ile kamu düzeninin korunması ve suçlulukla mücadele için önlemler alma görev ve yetkileri Anayasanın 117. maddesiyle hükümete yüklenmiştir.

Anayasa’nın 80. maddesinde de açıkça belirtildiği üzere “Rusya Federasyonu Devlet Başkanı, Rusya Federasyonu Anayasası’na ve federal kanunlara uygun olarak devletin iç ve dış politikasının temel yönlerini belirler.” İç ve dış politikanın belirleyicisi hükümet değil, Devlet Başkanı’dır. Görüleceği üzere

Rusya’da hükümet, önemli kararlar almaktan ziyade alınan kararların yürütücüsü konumundadır.

### **2.1.3. Federal Meclis**

Rusya Federal Meclisi, iki kanatlıdır. Alt kanat olan Devlet Duma’sı genel oyla seçilen 450 vekilden, üst kanat olan Federasyon Konseyi ise 85 Federe birimin yürütme ve yasama organlarından gelen birer temsilciden oluşmaktadır. Rusya’daki Federal bölgelerin sayısı değişebildiği için Federasyon Konseyi’nin kesin bir üye sayısı olmamakla birlikte 2016 Mart ayı itibariyle 85 federe birimden 2’şer üye ve Devlet Başkanı’nın atadığı 8 senatör ile birlikte toplam 178 üyesi vardır.

Rusya Federasyonu Anayasası’nın 105. ve 106. maddelerine göre, kanunlarda aksi belirtilmedikçe, Federal Meclisin her iki kanadı da üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar alır. 2014 yılı itibariyle Devlet Duması’nda bir kanunun kabul edilmesi için 226, Federasyon Konseyi’nde onaylanıp yürürlüğe girebilmesi için de 90 oya ihtiyaç duyulmaktadır.

Kanun önerileri önce kural olarak, Devlet Duması’nda görüşülüp salt çoğunlukla kabul edilirse, 5 gün içinde Federasyon Konseyi’ne gönderilir. Federasyon Konseyi tarafından da görüşülen kanun önerileri salt çoğunlukla kabul edilirse, onaylanmak üzere Devlet Başkanı’na sunulur.

Devlet Duması’nda kabul edilen bir kanunu Federasyon Konseyi’nin geri göndermesi üzerine, Devlet Duması kanunu 2/3 çoğunlukla aynen kabul edip tekrar Konseye sunarsa, kanun kabul edilmiş sayılır. Ancak kanunların Federal Meclis’ten geçebilmesi için başka bir yol daha mevcuttur. Devlet Duması’nda salt çoğunlukla kabul edilen bir kanun tasarısı ya da teklifi, eğer Federasyon Konseyi’nde 14 gün boyunca ele alınmazsa Konsey tarafından da kabul edilmiş sayılır (m.105).

105. maddeye göre, bir kanunun kabulü konusunda Devlet Duması ve Federasyon Konseyi arasında görüş farklılıkları bulunması halinde, aralarında uzlaşma komisyonu oluşturmaları mümkündür.

Meclisin her iki kanadı tarafından da kabul edilen kanunlar onaylanmak üzere 5 gün içinde Devlet Başkanı'na gönderilir. Başkanın kanunları 14 gün içinde onaylamak ya da tekrar görüşülmek üzere meclise geri gönderme yetkisi vardır. Bir kanunun Devlet Başkanı'nca geri gönderilmesinden sonra meclisin her iki kanadı tarafından 2/3 çoğunlukla tekrar kabul edilmesi durumunda, Devlet Başkanı bu kanunu imzalamakla yükümlüdür (m.107).

## **2.2. Rus Siyasal Sistemi: Kurumların Birbirleri ve Toplumla İlişkileri**

Rusya Federasyonu Anayasası'na genel itibariyle bakıldığında, ilk etapta bir yarı başkanlık sistemi kuruyor denilebilir. Zira seçimle gelen bir Devlet Başkanı ve parlamentonun güvenine sahip bir başbakanın olduğu bir sistem yerleşik halde bulunmaktadır. Sistemin işleyişine bakıldığında ise, Rusya'da başkan ve parlamento çoğunluğu arasındaki ilişkiler nedeniyle sistemin bazı dönemlerde parlamenter sisteme bazı dönemlerde ise başkanlık sistemine doğru kaydığı gözlemlenmektedir. Sistemin anayasa ile farklı işlemesinin sebebi, anayasal kurumların birbirleri ve toplumla olan ilişkilerinde aranmalıdır. Bu bölümde bahse konu olan ilişkiler ağı incelenecektir.

### **2.2.1. Rusya'da Başkan-Hükümet-Yasama İlişkileri**

Bu başlık altında başkanın, yürütme ve yasama ile olan ilişkilerine değinilecektir. Hükümetin yasama ile ilişkileri, hükümetin ülke siyasetini etkileyecek anayasal ve siyasal araçlardan yoksun bırakılmış olması nedeniyle bu çalışmanın kapsamı dışarısında bırakılmıştır.

### 2.2.1.1. Başkan-Hükümet İlişkileri

Sistemin en baskın unsuru olan Devlet Başkanı, yürütme aygıtı içinde yer almamaktadır. İcracı konumuna ve bu konumundan kaynaklı olarak teoride yürütme erkine dahil olma zorunluluğuna karşın, Rusya Federasyonu Anayasası'nda Devlet Başkanı, her üç erkin dışında ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir. Rusya Federasyonu Hükümeti Hakkında Federal Yasanın 1. maddesinde de; "Rusya Federasyonu Hükümeti'nin, Rusya Federasyonu'nun en üst yürütme organı" olarak belirtildiği dikkate alınırsa Devlet Başkanı, erkler dışında bir konuma sahiptir ki yarı başkanlık sisteminin kabul edilip uygulandığı ülkelerde de durum aynıdır.

Bilindiği gibi, "hükümet" adıyla tanımlanan yürütme organının ana görevi, ülkenin iç ve dış siyasetinin belirlenmesi ve uygulanmasıdır. Rusya Federasyonu'nda ise hükümet, ülkenin genel siyasetinin belirlenmesinden ziyade, bu siyasetin uygulanmasını sağlamakla yükümlüdür. Anayasa'nın 80. maddesinde yer alan iç ve dış siyasetin Devlet Başkanı'nın yetkisine verilmesi hükmü ile 113. ve 115. maddelerinde yer alan hükümetin, Devlet Başkanı'nın kararnamelerine uyması gerektiği hususu birlikte değerlendirildiğinde, Devlet Başkanı'nın hükümeti kontrol altında tutan ve hükümetin Devlet Başkanı'nın emri ile çalışan bir organ olduğu sonucuna varılabilir. Nitekim Rusya Federasyonu Hükümeti'nin güven oylaması sırasında Devlet Duması'na sunduğu hükümet programı, Devlet Başkanı'nın belirlediği genel siyaseti uygulayacak Başbakan'ın eylem planı niteliğindedir. Bir başka ifadeyle Rusya'da hükümet, başkanın otoritesi altında çalışmaktadır. Erdem'in ifadesiyle; "bir tarafta başbakan ve bakanların atanmasında ve görevden alınmasında nihai söz sahibi Devlet Başkanı, diğer tarafta ise kendi iradesiyle istifa dahi edemeyen bir başbakan ve hükümet bulunmaktadır".<sup>47</sup> Başkana karşı çıkma gücü olmayan hükümetin konumu başkanın yürütme ofisi konumunda olmaktan öteye gidememektedir. Bu nedenle

<sup>47</sup> Erdem, s. 213.

Post-Sovyet ülkelerinin pek çoğunun uyguladığı yarı başkanlık sistemlerinde sıkça görülen başkan-başbakan çatışması Rusya'da gözlemlenmemektedir. Protsyk'un yarı başkanlık sistemine sahip Post-komünist ülkeler arasında yaptığı yürütme içi çatışma ölçümü konusundaki çalışmada Rusya bu ülkeler arasında başkan-başbakan çatışmasının en az olduğu ülke olarak dikkat çekmektedir<sup>48</sup>.

Rusya Federasyonu'nda başkanlar, her zaman yürütme üzerinde tam hâkimiyet sağlamışlardır. Başbakanın birincil tercihinin görevini sürdürebilmek olduğu düşünülürse, başkanın kabineye liderlik etme isteğiyle açıktan rekabete girmek imkansızdır. Hükümet üzerinde güçlü bir başkanlık kontrolünün bulunduğu bir sisteme sahip olan Rusya'da, başkana karşı çıkmanın, başbakanın siyasi kariyerini sonlandıracağı kuvvetle muhtemeldir.<sup>49</sup>

Rusya hükümeti başkan karşısında o kadar işlevsiz hale getirilmiştir ki, Anayasa'nın 115. maddesine göre, hükümetin aldığı kararlar başkanlık kararnamelerine aykırı olduğu takdirde başkan tarafından iptal edilebilmektedir.

### 2.2.1.2. Başkan-Parlamento İlişkileri

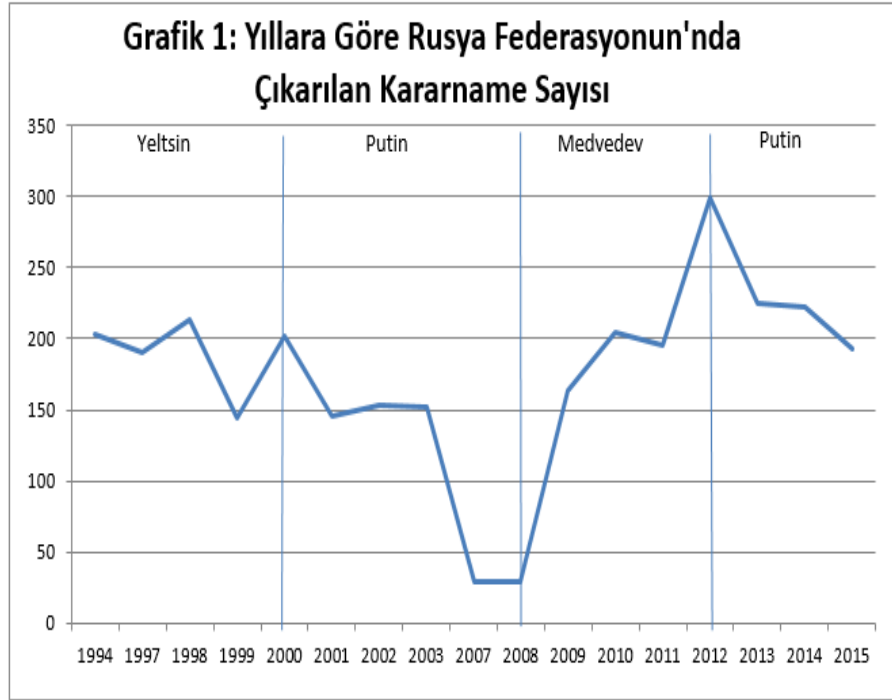
Rusya devlet başkanlarının yetkileri incelendiğinde, çok fazla ve önemli yetkilere sahip oldukları görülebilmektedir. Pek çok araştırmacı, Fransız sisteminden örnek alınan seçilmiş başkan kavramının başlangıçta sisteme çok güçlü bir konumda yerleştirildiğini, giderek daha da güçlendiğini ve kötüye kullanıldığını söylemektedir. Birçok alanda başkan sadece kararnamelerle ülkeyi yönetebilmektedir.

Grafik1'den de gözlemlenebileceği gibi, parlamentonun parçalı yapıya sahip olduğu ve başkanın parlamentoda çoğunluğu sağlayamadığı dönemlerde

<sup>48</sup> Oleh Protsyk, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", *Political Studies Review*, 54, 2006, s. 240.

<sup>49</sup> Protsyk, s. 230.

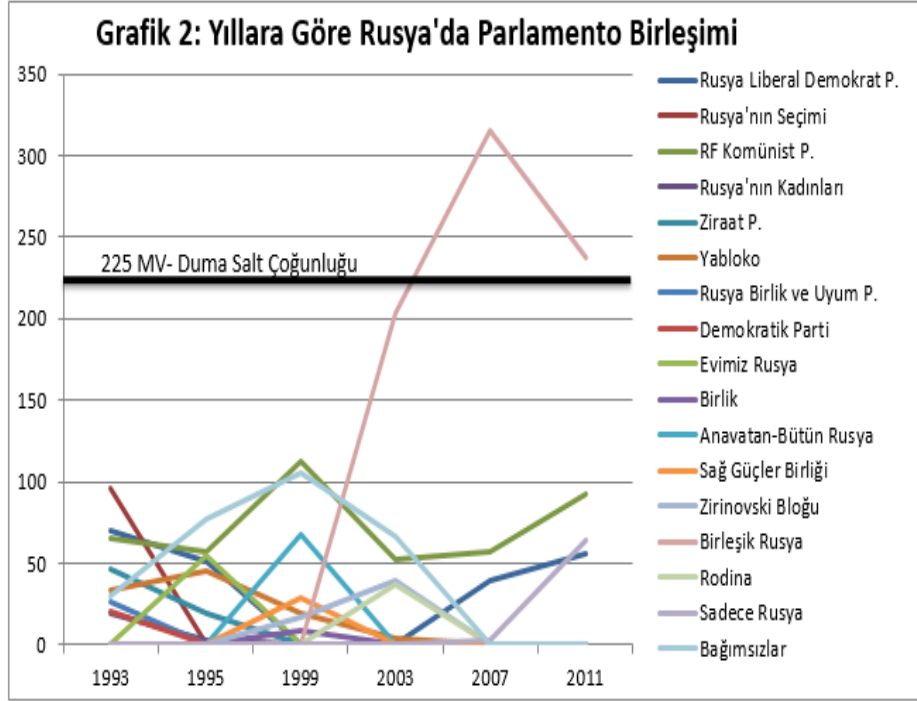
başkanlar, yasama organı gibi çalışıp Duma'yı atlayarak, başkanlık kararnamesi ile düzenleme yapmaktadırlar. Putin'in ilk iki devlet başkanlığı döneminde (2000-2008), parlamento çoğunluğuna güvenmesi nedeniyle kararname kullanımını en düşük seviyededir. Buna karşın Medvedev ve özellikle Yeltsin'in kararname çıkarma yetkisini oldukça yoğun olarak kullandıkları gözlemlenmektedir. Putin'in 3. döneminde Birleşik Rusya Partisi, parlamentonun çoğunluğu olan 226'nın hemen üzerinde bir sayıya işaret eden 238 üyeye sahiptir. Bu nedenle 2000-2008 yıllarının aksine parlamento çoğunluğu salt çoğunluğun biraz üzerinde yer alan Putin, 3. döneminde sık sık kararname çıkarma yetkisini kullanarak bazı önemli kararların yürürlüğe girmesini riske atmamıştır.



KAYNAK: <http://en.kremlin.ru/> (E.T: 11.02.2016)

Grafik 2'de yer alan seçim sonuçları ile devlet başkanlarının görev yaptığı dönemler beraber incelendiğinde, kararnamelerin yoğunlaştığı dönemlerin

Putin'in desteklediği siyasi parti olan Birleşik Rusya Parti'sinin parlamentoda sahip olduğu koltuk sayısı ile ters orantılı olduğu gözlemlenmektedir. Bunun tek istisnası ise Medvedev dönemidir.



KAYNAK: [http://en.wikipedia.org/wiki/Russian\\_legislative\\_election](http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_legislative_election) (E.T: 11.02.2016)

Başkanın kararname yetkisi o denli geniştir ki 1996, 2001 ve 2003 yıllarında dört defa kararname ile anayasa değişikliği yapılmıştır.<sup>50</sup>

Anayasada düzenlenen kurumlar incelendiğinde, kanun koyucunun yetki tahdidi usulünü seçtiği görülmektedir. Bütün kurumların (özellikle de başkan,

<sup>50</sup> Rusya Federasyonu Anayasası'nın, anayasayı değiştirme usullerini açıkladığı dokuzuncu bölümde, başkanlık kararı ile anayasa değişikliği yapılmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamasına karşın, ülkenin federal düzenine ilişkin hükümleri içeren Anayasanın 65. maddesinin 11 numaralı dipnotunda belirtildiği üzere 65. maddede 4 defa kararname ile değişiklik yapılmıştır.

yasama organları ve hükümetin) yetkileri tek tek sayılmıştır. Ancak bir fark dikkat çekmektedir. Anayasa'nın 101. ve 103/2. maddelerinde yer alan Devlet Duması ve Federasyon Konseyi'nin yetkilerinin sayıldığı maddelerin sonunda "Rusya Federasyonu Anayasasıyla yetki alanına dâhiledilen konularda karar alır" hükmünün bulunması, buna karşılık Başkan ve Hükümetin, yani yürütme organlarının, yetkilerinin sonunda böyle bir ifadeye yer verilmemesi, yasama yetkilerine daraltıcı; yürütme, özellikle başkan yetkilerine ise genişletici etki yapmaktadır.

Yukarıda da açıklandığı üzere parlamentonun kanun yapabileceği konular Anayasa'da sıralanmış iken Rusya Federasyonu Anayasası'nda, Devlet Başkanı'nın hangi konularda kararname çıkaramayacağına veya çıkarabileceğine dair bir madde bulunmamaktadır<sup>51</sup>. Mahkeme içtihatlarına göre başkanın kararname çıkarma yetkisi mutlak değildir. Ancak genel kabul gören düşünce yasanmanın görev sahasında olan konularda başkanın kararname (ukaz ve rasporjeniya) çıkarmasının uygun olmadığı şeklindedir. Ancak Rus devlet başkanları, özellikle 90'lı yıllarda, yasama faaliyet alanına giren konularda da düzenleme yapmışlardır.<sup>52</sup>

Yarı başkanlık sisteminin parlamenter sisteme benzeyen özelliklerinden en önemlisi yasama-yürütme arasındaki etkileşimdir. Rusya'da yasama organının Devlet Başkanı'nı belirli şartların gerçekleşmesi durumunda azletme yetkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda Anayasa'nın 111. ve 117. maddelerinde öngörülen durumlarda (Devlet Duması'nın başkanın seçtiği başbakan adayını 3 defa reddetmesi veya 3 ay içinde 2 defa hükümete güvensizlik oyu verilmesi), başkanın parlamentoyu fesih hakkı saklı tutulmaktadır. Yasama ile başkanın birbir-

<sup>51</sup> Bu konuda tek kısıt, 102. maddede sayılan olağanüstü hal ve sıkıyönetim ilan edilmesine ilişkin kararnamelerin Federasyon Konseyi'nin onayına sunulması hükümleridir.

<sup>52</sup> Natig Abdullayev, "Demokratikleşme Sorunsalı Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine", *İstanbul Üniversitesi SBE*, İstanbul 2008, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), s. 111-112.



lerine bu karşılıklı bağılılığı, Rusya’da derin siyasal sorunlara ve kuvvetlerin ayrılığının belirsizleşmesine yol açmıştır. Rusya Federasyonu Anayasası’nda, başkanın parlamentoyu feshi kolaylaştırılmıştır. Bu fesih sonrasında Devlet Duma’sı dağılmaktadır. Bu nedenle Duma’nın seçimlere kadar işleme şansı yoktur. Dolayısı ile onun yetkilerini fesih ve seçimler arasında kullanabilecek bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durum için Anayasa’da çözüm belirtilmemiştir. 1999 tarihli Anayasa Mahkemesi kararına göre bu boşluğu dolduracak kurumlar, başkan ve Federasyon Konseyidir<sup>53</sup>. Yasama yetkisi dâhil olmak üzere Devlet Duması’nın bütün yetkileri bu iki kurumca kullanılır. Federasyon Konseyi’ni ellerinde bulunduran başkanlar böyle bir durumda ülkenin tek kanun koyucusu olabilmektedirler.<sup>54</sup> Federasyon Konseyi’nin üye yapısı incelendiğinde bu kurumun federe birimlerin temsilcilerinden oluştuğu görülmektedir. Rusya’nın merkezileşmiş “federatif” yapısı gereği, yerel yönetimlerin üzerinde merkezin, dolayısı ile başkanın, güçlü bir baskısı vardır. Zira 2004 sonrası dönemde federe devletlerin yöneticileri merkezden bizzat başkan tarafından atıldığı için Federasyon Konseyi’nin başkanın güdümünde çalışan bir organ olduğu söylenebilir. Bu nedenle Duma’nın yokluğunda Devlet Başkanı sistem üzerinde tek hâkim olarak yükselebilmek olanağına sahiptir.

Rusya’da parlamento 1991-1993 dönemi hariç, hiçbir zaman tek başına bir güç odağı olamamıştır. 1993 yılına kadar SSCB mirası olan Yüksek Sovyet, parlamento işlevi görmüştür. Bu Anayasayı 1991-1993 arası kullanmış olan Rusya Federasyonu’nun ilk yıllarında ise parlamento, 1993 yılına kadar yürürlükte olan 1977 SSCB Anayasasındaki geniş yetkilerini bütünüyle kullanmış ve zamanın başkanı Boris Yeltsin ile büyük bir güç mücadelesine girişmiştir. Aralık 1993 yılında Yeltsin, o dönemde yürürlükte olan 1977 SSCB Anayasası’na göre yetkisi olmamasına rağmen, parlamentoyu feshettiğini açıklamış, ardından

<sup>53</sup> Rusya Federasyonu Anayasa Mahkemesi’nin 11 Kasım 1999 tarihli ve 28-P numaralı kararıdır.

<sup>54</sup> Abdullayev, s. 138.

ordu birlikleri ile Yüksek Sovyet'i kuşatıp parlamento binasını ateşe vermiştir.<sup>55</sup> Ardından yeni bir meclis oluşturup 1993 Anayasası'nı hızlıca kabul ettirmiş ve Yüksek Sovyet lağvedilerek Federal Meclis kurulmuştur. Yeltsin'in oluşturduğu yeni Duma'nın birleşimi Yüksek Sovyet kadar olmasa da Yeltsin ile güç mücadelesine girişebilmiştir. Birbirlerine karşı fesih ve impeachment (başkanı suçlama ve azletme) yetkilerini kullanma tehdidi ile birbirlerinden taviz koparabilmişlerdir.<sup>56</sup> 2000 yılından sonra başkanlık makamına gelen Putin'in teşviki ile Birlik, Anavatan Rusya, Evimiz Rusya ve Rusya Ziraat Partisi birleşerek Birleşik Rusya Partisi'ni kurmuş<sup>57</sup> ve bu parti parlamentoya hâkim hale gelmiştir. Bu tarihten günümüze kadar da parlamento, bir kurum olarak başkan karşısında bir varlık gösterememekte ve başkanın güdümünde faaliyet göstermektedir.

Görüleceği üzere, yarı başkanlık sisteminin dezavantajları arasında sayılan parlamento ve başkanın halk tarafından seçilmesi ve farklı siyasi görüşlerde olmasının sistemi tıkayabileceği, başkanın müdahalelerine ve önemli yetkilerini kullanmasına hatta Anayasada öngörülen yetkilerin dışına çıkmasına neden olabileceği ve bu tıkanıklığın çoğu zaman askeri müdahalelere zemin hazırlayarak sistemin çökmesine yol açabileceği iddiaları, Rusya'da yaşanmıştır. Yeltsin döneminde ortaya çıkan parlamento-başkan çatışmaları ve başkanın Anayasada öngörülmeyen yetkisini kullanarak parlamentoyu feshetmesi ve askeri müdahalede bulunması bu durumun örneğidir.

Ayrıca Rusya'nın tek adam otoritesine gidişinde önemli bir anayasal adım olarak seçim sistemine ve sistemde 2005 yılında yapılan değişikliğe değinilmesi gerekmektedir. Rusya 1993 yılından 2005 yılına kadar, Yeltsin'in Almanya'dan esinlenerek kurduğu ikili bir seçim sistemi kullanmıştır. Buna göre Devlet Duması'nın yarısı olan 225 üye %5 ülke barajlı nispi temsil siste-

<sup>55</sup> Michael Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*, Adres Yayınları, Ankara 2008, s. 351.

<sup>56</sup> Erdem 196-197.

<sup>57</sup> Roskin, 354.

miyle, kalan 225 üye ise dar bölge çoğunluk sistemiyle seçilmiştir. Bu sistem dâhilinde seçimlerde seçmenin önüne iki parçalı bir oy pusulası sunulmakta, birinde partilere diğerinde ise ister partilerden isterse bağımsız adaylardan olsun, kişilere oy verilmektedir. Rusya Federasyonunda yapılmış altı seçimin dördünde bu sistem uygulanmıştır.

2005 yılına kadar sürdürülen bu seçim sistemi, karmaşık olmasına karşın, iki farklı seçim sisteminin olumlu özelliklerini bir araya getiren bir sentezi Rus toplumuna sunmuştur. Sistem, nispi seçim sisteminin oyların dağılımında sağladığı adalet ile dar bölge çoğunluk sisteminin aday-seçmen temasını en üst düzeye getirmesi özelliğini bir araya getirmiştir. Söz konusu seçim sistemi, 2005 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak 2014 yılındaki değişiklikle tekrar yürürlüğe konulmuş olup, 2016 yılındaki seçimlerde uygulanacaktır. Bunun sebebi, Putin'in üyesi olduğu Birleşik Rusya Partisi'nin 2007'den beri yaşadığı oy kaybına bağlanabilir. Zira her seçim sistemi, siyaseti doğrudan etkilemektedir.<sup>58</sup> Dar bölge çoğunluk sistemi, genel itibarıyla büyük partilerin işine yararmakta ve büyük partilerin parlamentoda daha fazla üyeye sahip olmasını garantilemektedir.<sup>59</sup> Seçim sisteminde yapılan bir diğer değişiklik ise, seçim barajının yüzde 5'ten yüzde 7'ye yükseltilmesidir. Gücü merkezileştirmek için yapılan değişikliklerden bir diğeri de 2003 yılında Duma İçtüzüğü ile parlamento grubu kurabilmek için gerekli olan üye sayısının 35'ten 55'e yükseltilmesidir.<sup>60</sup> Bu değişiklik, parlamentoda çoğunluğa sahip olmayan Yeltsin'in parlamento karşısında yaşadığı zorlukları bilen Putin gibi otoriter bir liderin parlamento çoğunluğunu garantilemek istemesi şeklinde yorumlanabilir. Günümüz Rusya'sının

---

<sup>58</sup> Sartori, s. 31.

<sup>59</sup> Sartori, s. 15-19.

<sup>60</sup> Erdem, s. 201-202.

yasama organının konumunu Putin açıkça dile getirmiştir: “Bizim Rusya’da sadece bir takım zararsız futbol oynamaktadır, o takım da parlamenterlerdir”.<sup>61</sup>

### 2.2.2. Rus Toplumunun Sistem ile İlişkisi

Rus toplumunun demokrasi istenci olup olmadığı sıklıkla tartışılan bir konudur. Bu konuda yorum yapabilmek için demokrasinin sürdürülebilirliğini sağlayan önemli olgulardan sivil toplumun Rusya’daki durumuna değinmek gerekmektedir.

Rus tarihinin büyük bölümünde, Rus halkı kapalı bir köy topluluğu özelliklerini taşımaktaydı. Kiev’in Moğollar, Novgorod’un bizzat Ruslar tarafından yok edilmesi, XX. yüzyıla kadar bir kent kültürünün oluşmasının önüne set çekerek Rusya’nın bir köy toplumuna sahip olmasına neden olmuştur. Birçok modernleşme çalışmasına rağmen XIX. yüzyılın ortalarına kadar Rusya hala Orta Çağ’ın ekonomik düzenine sahipti ve 1861’de ülkenin yarısı toprağa bağlı köle idi. Bu veriden hareketle bu yıllarda Rus toplumunun kırsal özelliklere sahip olduğu söylenebilir. Bu dönemde Rus toplumunun kırsal yaşantıya sahip olması, sivil toplumun örgütlenmesini engellemiştir. Zira modernleşme öncesini yaşayan kapalı köy toplumlarında, toplumsal muhalefetin ortaya çıkması beklenemez.<sup>62</sup>

Sivil toplumun varlık sebebi çatışan çıkarlardır. SSCB, Rusya’daki bütün sınıfları Komünist Parti aracılığıyla dağıtmıştır. Bu nedenle SSCB’de dev-

<sup>61</sup> Osman Ağır, "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine", *ASSAM*, 2(3), 2015, s. 37.

<sup>62</sup> Harun Yılmaz, *Rusya'da Devlet Merkezli Sistem ve Bürokrasi*, Versus Yayınları, İstanbul 2006, s. 361.

letle farklı düşünenler için Gulaglar<sup>63</sup> kurulmuş, sivil toplumun Komünist Parti içinde eritilmesi sağlanmıştır.

Bugün, Rusya'da tarih boyunca gelişmemiş olan sivil toplum, hala gelişme sürecindedir. Duma'da yer alan ne bir siyasi parti ne de herhangi bir siyasi oluşum, Rusya Federasyonu vatandaşlarına ortak ulusal ve sivil bilincin gelişiminde temel olan tek bir olumlu ve birleştirici fikir vermemektedir.<sup>64</sup> SSCB, sivil toplumu Komünist Parti çatısı altında ezmişti. SSCB'nin çöküşü, sivil toplumun olması gereken yerde büyük bir boşluk bırakmış<sup>65</sup> ve bu süreçte, Rusya'da 450.000 civarında sivil toplum örgütü kurulmuştur. SSCB'nin ardından kurulan ve Bağımsız Devletler Topluluğu üyesi pek çok ülkede, gerçekleşen devrimlerde, bu tür örgütlerin payı büyüktür. Rusya genelinde etkinleşen bu kuruluşların kendisi için yarattığı "tehlikeyi" fark eden Putin, 2005 yılında Duma'dan çıkarttığı bir kanun ile Rusya'daki sivil toplumu bir nebze de olsa otoritesi altına almış ve etkisizleştirmiştir. Yeni kanuna göre; var olan sivil toplum örgütleri yeniden kayıt altına alınmış, yeni kayıtlarda son derece katı kurallar getirilmiştir.<sup>66</sup> Sivil toplum örgütlerinin son derece subjektif kavramlar olan yurttaşlık erdemlerine, dinsel ve ulusal duygulara karşı faaliyet göstermesi yasaklanmış, bütün malvarlıklarını ve gelirlerini sürekli olarak devlete bildirmeleri yükümlülüğü getirilmiş ve yurt dışından mali yardım almaları önemli ölçüde kısıtlanmıştır.<sup>67</sup> Bu katı kuralların yanı sıra Rus sivil toplum örgütleri, güvenlik kuvvetlerince sık sık yapılan gelişigüzel aramalarla taciz edilmektedir.

<sup>63</sup> Gulag; SSCB'de genellikle siyasi suçluların toplumdaki soyutlanması için kurulan çalışma kamplarına verilen isimdir.

<sup>64</sup> Efkan Canşen, "Sovyetler Birliği'nden Rusya Federasyonu'na Doğru Değişimin Yan Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (24), 2011, s. 82.

<sup>65</sup> Roskin, s. 363.

<sup>66</sup> Dapeng Pang, *Rusya'nın Renk Devrimine Karşı Geliştirdiği Önlemler*, Li. Shenming (Ed), *Sovyet Sosyalizminin Dersleri Cilt II: Sovyet Mirası ve Sovyet Sonrası Rusya'da Toplumsal Mücadele*, Canut Yayınları, İstanbul 2013, s. 388-390.

<sup>67</sup> Wang Zhengquan, *Rusya'nın Renk Devrimine Karşı Aldığı Sıkı Önlemler*, Shenming (Ed), İstanbul 2013, s. 376.

90'ların Rusya'sı, SSCB'ye göre sivilleşmiş ancak bu sivilleşme her zaman sivil toplumun inşasına yönelik olmamıştır. SSCB'nin devasa enerji kuruluşları öncelikle yok pahasına birkaç Rus<sup>68</sup> oligarkın eline geçmiştir. Oligarklarla mücadele eden Putin'in çabalarıyla tekrar devletleştirilmişler, bu esnada bu kurumlar büyümek için ekonomik güce ihtiyaç duyan sivil toplumu inşa edecek toplumsal çıktıyı üretememişlerdir. Aynı şekilde sivil toplumu tesis etmede en büyük paya sahip olan medya, Putin aracılığıyla devletin veya Putin'e yakın kişilerin kontrolüne verilmiştir<sup>69</sup>. Birçokları tarafından "komünizm düştüğünde" Rusya'nın demokratik kurumları ve piyasa ekonomisini tercih etmesi nedeniyle kısa sürede sivil bir toplumun inşa edileceği düşünülmüştü. Halbuki sivil toplumun ahlaki, felsefi ve ekonomik temelleri olmadan Rusya'nın tekrardan otoriter rejime dönmesi kaçınılmaz olarak gerçekleşmiştir.<sup>70</sup>

Hukuki ve siyasi yollarla örgütlü toplumun gelişmesi yavaşlatılmış olan Rusya'da, bu amaca yönelik ekonomik tedbirler de alınarak, sivil toplumu destekleyecek olan özel sektör devlet güdümüne alınmıştır. Sivil toplumu geliştirmekte olan Rusya, istikrar arayışına girdiğinde, güçlü lideri demokrasiye tercih etmiştir. Ekonominin devlet güdümüne alınması, Komünist sistemin çöküşünü takiben yağmalanan kamu mallarının tekrardan kontrol altına alınması ile gerçekleşmiştir. 1991-2000 yılları arasındaki dönemde Rus toplumu hem siyasal hem de ekonomik anlamda büyük krizler yaşamış, kamu kurumlarına ödeme yapılamamasından ötürü hapisane şartları SSCB dönemindekinden bile kötü duruma düşmüş, kişisel kazançları için bürokratlar kurumlarını, generaller elindeki askeri malzemeyi satmış, aylarca memurlara ödeme yapılamamış, silahlı

<sup>68</sup> Rusya özelinde kullanılan oligark kavramı, SSCB'nin yıkılmasının hemen ardından Rusya Federasyonu'nun kurulması ile birlikte uygulamaya koyulmuş neo-liberal kamu politikalarını değerlendirerek kamu işletmelerini oldukça cüzi fiyatlara ele geçiren zengin işadamlarını karşılamaktadır. Pek çoğu SSCB döneminde çeşitli devlet işletmelerinde üst düzey yönetici konumunda bulunan bu işadamları Yeltsin döneminde büyük bir servet edinmiş ve devlet yönetiminde söz sahibi olmuştur. Roman Abramovich, Vladimir Gusinsky, Mikhail Khodorkovsky gibi isimler Rus oligarklara örnek verilebilir.

<sup>69</sup> Yılmaz, s. 363-365.

<sup>70</sup> Roskin, s. 367.

kuvvetlere bütçe ayrılamamasından ötürü askerlerin beslenme ihtiyacının balık tutarak, mantar toplayarak gidermeleri merkezi hükümet tarafından birliklere tavsiye edilmiş, sokakta üniformaları ile dilenen asker ve polisler görülmüştür. Bu sıkıntılar bitmeden Çeçenistan Savaşı başlamış, çeşitli Rus şehirlerinde bombalı eylemler ve terör saldırıları baş göstermiştir. 90'lı yıllar Rusya'sı sürrekli kitlesel gösterilere, hükümet protestolarına ve ölümlerle sonuçlanan eylemlere sahne olmuştur.<sup>71</sup> Bu dönemde Başkan Yeltsin'in bütün konuşmalarında normalleşme, istikrar, anavatan vb. kavramlardan söz etmesi, Rusya'nın istikrar ve düzen arayışında olduğunu göstermektedir. Bu arayış Putin ile birlikte son bulmuş, Rusya kısa sürede "zayıf devlet"<sup>72</sup> (Rotberg, 2003, s. 5-10) konumundan çıkıp tekrar dünya siyasetinde etkin bir konuma yükselmiştir.

Bu bağlamda, 1991-2000 arası dönem ile 2000 sonrası dönemi kıyaslayan Rus halkı, tercihini demokratikleşmeden ziyade istikrardan yana kullanmıştır. Rus toplumunun 2000'lerin başından günümüze yaptığı tercihlerden gözlemlenebilmektedir ki, Rusya'nın siyasal ve ekonomik istikrarının yükselmesi, ülkede gitgide artan otoriterleşme eğilimlerine duyulan kaygıyı ikinci plana atmaktadır.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Çalışmada ilk olarak yarı başkanlık sisteminin tanımı ve teorik işleyişi ele alınmıştır. Ancak var olan örnekleri ışığında söylenebilir ki, yarı başkanlık sistemi olarak tek bir sistemden söz etmek mümkün değildir. Ülkelerin anayasal düzenlemeleri, gelenekleri ve mevcut şartları, parlamento çoğunluğu ve başkanın parlamento çoğunluğu ile olan ilişkileri, ülkeler arasındaki yarı başkanlık pratiğini şekillendirmektedir. Ülkeler arasında sistemin işleyişi farklı olduğu gibi aynı ülkede bile dönem dönem farklılık gösterebilmektedir. Bu farklılığı

<sup>71</sup> Nicholas Riasanovski ve Mark Steinberg, *Rusya Tarihi: Başlangıçtan Günümüze*, İnkılap Yayınları, İstanbul 2011, 678-704.

<sup>72</sup> Robert Rotberg, "State Failure and State Weakness in a Time of Terror", Brookings Institution Press, Washington D.C. 2003, s. 5-10.

ortaya çıkararak en büyük etken ise parlamento çoğunluğu ile devlet başkanı arasındaki ilişkilidir. Çalışmada bu duruma örnek olarak Rusya Federasyonu ele alınmış ve yarı başkanlık sisteminin iki farklı cumhurbaşkanı döneminde nasıl farklı işleyebildiği gösterilmeye çalışılmıştır.

1991-2000 yılları arasında Boris Yeltsin döneminde, Yeltsin bağımsız olduğu ve onu destekleyen bir parti bulunmadığı için parlamento çoğunluğunu sağlayamamış; cumhurbaşkanı neredeyse her konuda parlamento ile mücadele etmek zorunda kalmıştır. Bu durum, yarı başkanlık sisteminde, devlet başkanın parlamentoda çoğunluğu sağlayamaması durumunda başkan-parlamento çatışmalarının olacağı iddiasını desteklemektedir. Yarı başkanlık sisteminde parlamento-devlet başkanı çatışmasının ortaya çıkması halinde sistemin tıkanacağı ve bu tıkanıklığın kohabitasyon ilkesi ile aşılabileceği belirtilmiştir. Rusya’da Yeltsin döneminde bu çatışma ve sistemin tıkanması durumu ortaya çıkmış; söz konusu tıkanıklık ise parlamento ve cumhurbaşkanının karşılıklı tavizleriyle ve cumhurbaşkanının kararname düzenleme yetkisini kullanarak Duma’yı devre dışı bırakmasıyla aşılabilmektedir. Dolayısıyla Rusya’da Yeltsin dönemi göz önüne alındığında, sistemin parlamenter sisteme kaydığını söylemek mümkündür.

Vladimir Putin döneminde ise Putin, bağımsız olduğu dönemde dahi parti desteğini arkasına almış; ardından son üç dönemdir parlamento çoğunluğuna sahip olan Birleşik Rusya Partisi’nin üyesi olarak parlamentoda çoğunluğu sağlamıştır. Yeltsin dönemindeki sıkıntıları gören Putin, parlamento çoğunluğunu elinde tutabilmek adına seçim kanunlarında değişiklik yapılmasını sağlamıştır. Böylece kendisiyle çatışmayan bir parlamento yaratmıştır. Putin, parlamentodan istediği anayasa ve kanun değişikliklerini geçirebildiği için, Rusya’da cumhurbaşkanının önemli yetkileri arasında yer alan kararname çıkarma yetkisini de çok fazla kullanmamıştır.



Putin döneminde, cumhurbaşkanının parlamento çoğunluğuna dayanması nedeniyle sistem, Elgie'nin yarı başkanlık sınıflandırmaları içerisinde yer verdiği "güçlü başkanlara sahip yarı başkanlık sistemi" olarak işlemiştir. Hatta Putin'in gücünü daha da arttırmak adına yaptırdığı anayasal ve kanuni değişiklikler sonucunda cumhurbaşkanı o kadar güçlenmiştir ki Rusya "otoriter başkanlık" rejimi olarak adlandırılmaktadır.

Klasik yarı başkanlık sisteminde, hükümetin bir kurum olarak inisiyatif alabilmesine karşın Rusya'da hükümetin, cumhurbaşkanı otoritesi altında ezildiği gerçeği ile başta kararname olmak üzere Anayasada başkana verilmiş aşırı güçlü yetkiler, sistemi cumhurbaşkanı lehine çalıştırmaktadır. Böylece sistemin parlamenter sistem gibi işlediği dönemde dahi cumhurbaşkanı, sembolik kalmayıp etkin olabilmekte; sistemin başkanlık gibi işlediği dönemde ise cumhurbaşkanı, tipik bir başkanın konumunu aşır otoriter başkanlık sistemine yönelebilmektedir.

Rusya'nın tarihsel ve siyasal şartları dikkate alındığında, sivil toplum bilincinin yeni gelişmekte olduğu görülmektedir. Yeltsin döneminde ekonomik, mali, siyasi, sosyal alanlarda yaşanan krizler imparatorluk mirasına sahip toplumun güçlü devlet isteği ile ters düşmüştür. Putin dönemi ile birlikte devletin her alanda güçlenmesi, Putin'in otoriterleşmesine karşı toplumun kayıtsız kalıp tepki göstermemesine neden olmuştur. Yeltsin dönemindeki sıkıntılarla Putin dönemindeki güçlü devlet yapısını karşılaştıran toplum, tercihini demokratikleşmeden ziyade istikrardan yana kullanmıştır. Bu durum da Rusya'da yarı başkanlık görüntüsü altında otoriter başkanlık rejiminin kurulmasına ve sistemin meşru biçimde varlığını sürdürebilmesine olanak sağlamaktadır.

## KAYNAKÇA

1993 Tarihli Rusya Federasyonu Anayasası

**Abdullayev**, Natig. (2008), Demokratikleşme Sorunları Çerçevesinde Rusya'da Hükümet Şekli Üzerine. (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi SBE.

**Ağır**, Osman. (2015), "Rusya Federasyonu'nun Siyasal Rejiminin Adlandırılması Üzerine", *ASSAM*, 2(3), 25-44.

**Alkan**, Haluk. (2013). "Karşılaştırmalı Başkanlık Sistemleri: Latin Amerika ve Sovyet Sonrası Örnekler Üzerine Bir İnceleme", *Yeni Türkiye Dergisi*, (51), 779-789.

**Atar**, Yavuz. (2012), *Türk Anayasa Hukuku*, Konya: Mimoza Yayınları.

**Becerren**, Ertan ve **Kalağan**, Gökhan. (2007), "Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemi; Türkiye'de Uygulanabilirliği Tartışmaları", Sayı: 11, 2007, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(11), 163-181.

**Beuman**, Lydia (2016), *Political Institutionsin East Timor: Semi-Presidentialism and Democratisation*, by Routledge, New York.

**Canşen**, Efkân. (2011), "Sovyetler Birliği'nden Rusya Federasyonu'na Doğru Değişimin Yan Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*(24), 79-111.

**Cheibub**, Jose Antonio and **Chernykh**, Svitlana. (2009), "Are Semi-Presidential Constitutions Bad For Democratic Performance?" *Constitutional Political Economy*, 20, 202- 229.

**Çam**, Esat. (1987), *Devlet Sistemleri*, İstanbul: Der.

**Duverger**, Maurice. (1980), "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.

**Duverger**, Maurice. (1986), *Siyasal Rejimler*, (T. Tunçdoğan, Çev.), Ankara: Sosyal Yayınlar.

**Elgie**, Robert. (2005), "A Fresh Look at Semipresidentialism", *Journal of Democracy*, 16(3), 98-112.

**Elgie**, Robert. (2007), "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies", *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2), 53-71.

**Erdem**, Kasım. (2014), *Yarı Başkanlık ya da Süper Başkanlık: Rusya Federasyonu Örneği*, Ankara: TBMM Araştırma Merkezi.

**Erdoğan Tosun**, Gülgün ve **Tosun**, Tanju. (1999)., *Türkiye'nin Siyasal İktidar Arayışı Başkanlık ve Yarı Başkanlık Sistemleri*, İstanbul: Alfa Basım Yayım ve Dağıtım.

**Eyüboğlu**, Ercan. (2014), Fransa: Parlamenter bir VI. Cumhuriyet'e Doğru, İhsan Kamalak (Ed), *(Yarı) Başkanlık Sistemleri ve Türkiye*. İstanbul: Kalkedon.

**Gözler**, Kemal. (2013), *Anayasa Hukukunun Genel Esasları*, Bursa: Ekin Yayınevi.

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

**Linz**, Juan (1993), "Presidentialism, And Democracy: A Critical Appraisal", <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/200.pdf>.

**Neto**, Octavio Amorim and **Strom**, Kaare. (2006), "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies", *British Journal of Political Science*, Volume 36, Issue 4, 619- 643.

**Onar**, Erdal. (2001). "Türkiye'nin Başkanlık Veya Yarı Başkanlık Sistemine Geçmesi Düşünülmeli Midir?", *Uluslararası Anayasa Hukuku Kurultayı*, 365: Türkiye Barolar Birliği.

**O'Neill**, Patrick (1993), "Presidential Power in Post-communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective" *Journal of Communist Studies*, Volume: 9, Issue: 3, 177-201.

**Özbudun**, Ergun. (1993), *Demokrasiye Geçiş Sürecinde Anayasa Yapımı*, Ankara: Bilgi Yayınevi.

**Pang**, Dapeng. (2013), Rusya'nın Renk Devrimine Karşı Geliştirdiği Önlemler, Li. Shenming (Ed), *Sovyet Sosyalizminin Dersleri Cilt II: Sovyet Mirası ve Sovyet Sonrası Rusya'da Toplumsal Mücadele*, İstanbul: Canut.

**Polater**, Yusuf Ziya (2014), "Modern Hükümet Sistemlerinden Yarı-Başkanlık Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*(4), 133-175.

**Protsyk**, Oleh. (2006), "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism", *Political Studies Review*, 54, 219-244.

**Riasanovski**, Nicholas, ve Steinberg, Mark. (2011), *Rusya Tarihi: Başlangıçtan Günümüze*, İstanbul: İnkılap Yayınları.

**Roskin**, Michael. (2012), *Çağdaş Devlet Sistemleri: Siyaset, Coğrafya, Kültür*, Ankara: Adres Yayınlar.

**Rotberg**, Rotberg. (2003), "*State Failure and State Weakness in a Time of Terror*", Washington D.C.: Brookings Institution Press.

**Sartori**, Giovanni. (1997), *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği: Yapılar, Özendiriciler ve Sonuçlar Üzerine Bir İnceleme*, Ankara: Yetkin Yayınları.

**Schleiter**, Petra. and **Edward** Morgan-Jones. (2009), "Party Government in Europe? Parliamentary and Semi- Presidential Democracies Compared", *European Journal of Political Research*, 48, 665-693.

**Shugart**, Matthew. (2005), "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns", *French Politics*, Volume: 3, Issue:3, s: 323-351, <http://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.fp.8200087>.

**Shugart**, Matthew and **Carey**, John (1992), *Presidents and Assemblies Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press.

**Sezginer**, Murat. (2010), *Günümüz Demokrasilerinde Kuvvetler İlişkisi ve 1982 Anayasası 'nda Sorunlar*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

**Uluşahin**, Nur. (2003), "Demokratik Siyasal Rejimlerin Sınıflandırılmasında Farklı Bir Yaklaşım: 'Yarı-Başkanlıktan İki Başlı Yürütme Yapılanmasına", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 52(2), 199-233.

**Yazıcı**, Serap. (2013), *Başkanlık ve Yarı-Başkanlık Sistemleri Türkiye İçin Bir Değerlendirme*, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

**Yılmaz**, Harun. (2006), *Rusya'da Devlet Merkezli Sistem ve Bürokrasi*, İstanbul: Versus Yayınları .

**Zhengquan**, Wang. (2013), Rusya'nın Renk Devrimine Karşı Aldığı Sıkı Önlemler, Li. Shenming (Ed), *Sovyet Sosyalizminin Dersleri Cilt II: Sovyet Mirası ve Sovyet Sonrası Rusya'da Toplumsal Mücadeleler*, İstanbul: Canut