

# RUSYA'DA ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ VE PUTİN'İN SİYASİ GELECEĞİ

MEHMET ÇAĞATAY GÜLER

SETA | PERSPEKTİF

NİSAN 2020 · SAYI 279

- 15 Ocak 2020'de açıklanan anayasa değişiklik paketi hangi maddeleri içeriyor?
  - Anayasa değişikliği ile hedeflenen sonuçlar nelerdir?
  - Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin'in siyasi geleceği bundan ne yönde etkilenecektir?

Rusya Devlet Başkanı Vladimir Putin 15 Ocak 2020'de Federal Meclise hitap ettiği konuşması sırasında anayasa ve siyasi sistem değişiklikleri konularını açıklamış ve ardından Başbakan Dmitriy Medvedev ve hükümeti istifa kararı vermiştir. Aradan bir hafta geçtikten sonra söz konusu değişiklik paketi bizzat Vladimir Putin tarafından Parlamente'ye sunulmuştur. Anayasa değişikliği birçok alanda yenilik öngörmektedir: Sosyal destek tedbirlerinin güvence altına alınması, Anayasa'nın uluslararası hukuk üzerinde üstünlüğünün sağlanması, devlet başkanlığı için yeni şartların tesis edilmesi, Devlet Konseyinin rolünün güvence altına alınması, milletvekilleri, devlet memurları ve yargıçlar için yeni gereklilikler getirilmesi, Federal Meclisin rolünün artırılması ve Anayasa Mahkemesinin güçlendirilmesi.<sup>1</sup>

Halihazırda yürütme organı olan Rusya hükümeti mevcut Rusya Federasyonu Anayasası'nın 111 ve 112. maddeleri uyarınca belirlenmektedir. Buna göre devlet başkanı Federal Meclisin alt kanadı olan Devlet

Dumasından rıza alarak/danışarak hükümetin başbakanını atamaktadır.<sup>2</sup> Ardından belirlenen başbakan, kabinesini oluşturup devlet başkanının onayını almak mecburiyetindedir.<sup>3</sup> Aynı zamanda başbakanı görevden alma yetkisi de devlet başkanında bulunmaktadır. Yeni anayasaya göre ise devlet başkanı ancak Devlet Dumasının onayını aldıktan sonra başbakanı atayabilecek ve Devlet Dumasının önerdiği adayı reddetme hakkına sahip olamayacaktır.<sup>4</sup> Fakat başbakanı görevden alma yetkisi saklı kalacaktır.

Baş İstihbarat İdaresi (Glavnoye Razvedyvatelnoye Upravleniye, GRU), Federal Güvenlik Servisi (Federalnaya Slujba Bezopasnosti, FSB) ve Dış/Yabancı İstihbarat Servisi (Sluzhba Vneshnei Razvedki, SVR) başkanlarını atama yetkisi devlet başkanında kalırken yeni anayasa ile birlikte Federal Meclisin

1. "Какие Изменения В Конституцию Поддержаны В Первом Чтении", Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 23 Ocak 2020, <http://duma.gov.ru/news/47599>, (Erişim tarihi: 24 Ocak 2020).

2. "Chapter 6. The Government of the Russian Federation", Constitution of the Russian Federation, <http://www.constitution.ru/en/10003000-07.htm>, (Erişim tarihi: 24 Ocak 2020).

3. "Глава 6. Правительство Российской Федерации", Конституция Российской Федерации, <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-8.htm>, (Erişim tarihi: 22 Ocak 2020).

4. Александра Чунова, "Путин Внес В Госдуму Проект Поправок В Конституцию", *Ведомости*, 20 Ocak 2020.

## MEHMET ÇAĞATAY GÜLER

SETA Dış Politika Araştırmaları Direktörlüğü'nde araştırma asistanı olarak çalışmaktadır. Hacettepe Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü mezunudur. Orta Doğu Teknik Üniversitesi Avrasya Çalışmaları Bölümü'nde yüksek lisans eğitimini birincilikle tamamlamıştır. Roma La Sapienza Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi eğitimi almıştır. Hamburg Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde tez araştırmalarında bulunmuştur. *Building a Nuclear Empire: Nuclear Energy as a Russian Foreign Policy Tool in the Case of Turkey* adlı kitabın yazarı olan Mehmet Çağatay İtalyanca, Rusça ve İngilizce bilmektedir.

üst kanadı olan Federasyon Konseyine danışma zorunluluğu olacaktır.<sup>5</sup>

Mevcut durumda Federasyon Konseyi Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme için adayları atama yetkisinin yanı sıra başsavcı atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Bahse konu değişiklikler ile birlikte Federasyon Konseyi, Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkemeye yalnızca aday atamayı belirleme ile kalmayacak aynı zamanda onları reddetme veya azletme yetkisine de sahip olacaktır.<sup>6</sup> Bunların yanı sıra Anayasa Mahkemesi, devlet başkanının talebi üzerine Federal Konseyin geçirdiği yasaların uygunluğunu doğrulama yetkisine sahip olacaktır.<sup>7</sup> Son olarak da bu değişiklikler sonrasında Anayasa Mahkemesi üyelerinin sayısı 19'dan 11'e düşürülecektir.<sup>8</sup>

Açıklanan yeni paket kapsamında milli güvenlik ve egemenlik için kritik öneme sahip olarak görülen Federasyon Konseyi üyeleri, Devlet Duması milletvekilleri, başbakan, başbakan yardımcıları, federal yöneticiler ve hakimler gibi önemli pozisyonlar için daha önce var olmayan bazı kriterler belirlenmiştir. Bu minvalde adı geçen görevlere atanacak adayların herhangi bir yabancı ülke vatandaşlığı veya başka ülkeye ait oturma izni olmaması gerekmektedir.<sup>9</sup> Devlet başkanlığına aday olabilmek için ise çok daha ağır kriterler belirlenmiştir. Yeni dönemde devlet başkanlığına aday olacak kimsenin yirmi beş sene Rusya'da ikamet etmiş olması (şu anki Anayasa'nın 81. maddesinin 2. fıkrasına göre on sene) ve hayatının hiçbir döneminde yabancı ülke vatandaşlığı veya başka ülkeye ait oturma izni almış olmaması gerekmektedir.<sup>10</sup> Ek olarak Anayasa'nın 81. maddesinin 3. fıkrasında belirtilen "Aynı kişi art arda iki dönemden fazla devlet başkanlığı ya-

pamaz" ifadesinden "art arda" ibaresi atılarak bir kişinin daha önce olduğu gibi toplamda iki dönemden fazla başkan olması engellenecektir.<sup>11</sup>

Diğer bir yeniliğin ise Devlet Konseyinin statüsüne yönelik olduğunu söyleyebiliriz. Mevcut durumda Devlet Konseyi danışma kurulu olarak başkanın diğer devlet organları ile etkileşimini koordine etmektedir.<sup>12</sup> Yeni anayasa ile birlikte konseyin statüsü resmi olarak Anayasa'da belirlenecek fakat nasıl olacağı henüz net değildir.

Mevcut 1993 Anayasası'nın 15. maddesinin 4. fıkrasına göre uluslararası hukuk ve antlaşmalardan doğan normlar ve prensipler Rusya'nın adalet sisteminin bir parçası olarak görülmekte ve yeri geldiğinde söz konusu normların Anayasa'da aksi belirtilse dahi uygulanması gerektiği kabul edilmektedir.<sup>13</sup> Ancak değişikliklerle beraber Rusya Federasyonu Anayasası uluslararası hukuk normlarından üstün konuma getirilmektedir.<sup>14</sup> Eğer ki uluslararası mahkemelerinin kararları veya uluslararası hukuk ve normları Rus kanunları ile çatışırsa Rus kanunları üstün ve geçerli kabul edilecektir.<sup>15</sup>

Devletin resmi dili ile ilgili yürürlükteki Anayasa'nın 68. maddesine "devlet kurucu halk" ibaresi eklemiştir. Daha açık belirtmek gerekirse eski haliyle "Rusya Federasyonu'nun tüm topraklarında geçerli devlet dili Rusçadır" şeklinde olan madde "Rusya Federasyonu topraklarında devlet kurucu halkın dili olan Rusça devlet dilidir" olarak değiştirilmiştir.<sup>16</sup> Bu noktada Rus etnik kimliğine özel bir vurgu ve ayrıcalık yapıldığını söyleyebiliriz.

5. Чунова, "Путин Внес В Госдуму Проект Поправок В Конституцию".

6. Чунова, "Путин Внес В Госдуму Проект Поправок В Конституцию".

7. "Какие Изменения В Конституцию Поддержаны В Первом Чтении".

8. "Какие Изменения В Конституцию Поддержаны В Первом Чтении".

9. "Какие Изменения В Конституцию Поддержаны В Первом Чтении".

10. "Chapter 4. The President of the Russian Federation", Constitution of the Russian Federation, <http://www.constitution.ru/en/10003000-05.htm>, (Erişim tarihi: 21 Ocak 2020).

11. Светлана Бочарова ve Елена Мухаметшина, "Путин Согласился Изъять Из Конституции Оговорку, Позволившую Ему Вернуться На Пост Президента", *Ведомости*, 19 Aralık 2019.

12. "State Council", President of Russia, <http://en.kremlin.ru/structure/state-council>, (Erişim tarihi: 21 Ocak 2020).

13. "Глава 1. Основы Конституционного Строя", Сайт Конституции Российской Федерации, <https://constitution.garant.ru/ru/chapter/36bf7176e3e8bfebe718035887e4efc>, (Erişim tarihi: 21 Ocak 2020).

14. "Послание Президента Федеральному Собранию", Президент России, 15 Ocak 2020.

15. Илья Ремесло, "Что Важнее – Суверенитет, Права Людей Или Международные Обязательства", РИА Новости, 18 Aralık 2019.

16. "Госдума Приняла Закон О Поправках К Конституции РФ", *Интерфакс*, 11 Mart 2020.

23 Ocak 2020'de Devlet Dumasında gerçekleştirilen ilk anayasa değişikliği okuması 432 milletvekili-nin oylarıyla kabul edilmiştir.<sup>17</sup> İkinci okumaya giden süreçte Anayasa'nın 92 ve 93. maddelerinde değişiklik ile eski devlet başkanlarına dokunulmazlık tanınması gündeme getirilmiştir.<sup>18</sup>

En son ve en önemli gelişme de 10 Mart 2020'de anayasa değişikliğinin ikinci okuması gerçekleştiriliren yaşanmıştır. Milletvekili ve uzaya giden ilk kadın kozmonot unvanını taşıyan Valentina Tereşkova bugüne kadarki başkanlık sürelerinin sıfırlanmasına yönelik bir önerge sunmuştur. Söz konusu önerge 450 milletvekilinin 380'i tarafından onaylanmıştır. Söz konusu önergeyi müteakip Vladimir Putin Devlet Dumasına gelerek bir konuşma gerçekleştirmiş ve Tereškova'nın önergesini oldukça yerinde bulduğunu ve desteklediğini ifade etmiştir.<sup>19</sup> 13 Mart'ta Rusya Federasyonu'na bağlı 85 federal yapının tamamı ve ardından 14 Mart'ta devlet başkanı olarak Vladimir Putin tüm değişiklikleri onaylamıştır.<sup>20</sup> Son tahlilde artık anayasa değişiklikleri kanunlaşabilmesi ve bağlayıcı olabilmesi için öncelikle Anayasa Mahkemesinin onayından geçecek ve ardından da 22 Nisan 2020 olarak belirlenen ancak koronavirüs salgın hastalığı dolayısıyla uygulanan karantina ve alınan tedbirler nedeniyle ertelenen halk referandumunda nihai sonuca vardırılabilecektir.<sup>21</sup>

17. "Государственная Дума Приняла В Первом Чтении Предложенные Президентом Изменения В Конституцию", Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 23 Ocak 2020, <http://duma.gov.ru/news/47598>, (Erişim tarihi: 28 Ocak 2020).

18. "Russia to Consider Making Ex-Presidents Immune from Prosecution", *Moscow Times*, 18 Şubat, 2020.

19. Юрий Литвиненко ve Елена Мухаметшина, "Путин Одобрил Поправку Об Обнулении Своих Президентских Сроков", *Ведомости*, 10 Mart 2020.

20. "Парламенты Российских Регионов Поддержали Закон О Внесении Изменений В Конституцию", *1tv.ru*, 13 Mart 2020, [https://www.1tv.ru/news/2020-03-13/381925-parlamenty\\_rossiyskih\\_regionov\\_podderzhali\\_zakon\\_o\\_vnesenii\\_izmeneniy\\_v\\_konstitutsiyu](https://www.1tv.ru/news/2020-03-13/381925-parlamenty_rossiyskih_regionov_podderzhali_zakon_o_vnesenii_izmeneniy_v_konstitutsiyu), (Erişim tarihi: 15 Mart 2020)

21. "Парламенты Российских Регионов Поддержали Закон О Внесении Изменений В Конституцию"; Ayrıca bkz. State Duma, Twitter, 14 Mart 2020, [https://twitter.com/state\\_duma/status/1238796296972009474](https://twitter.com/state_duma/status/1238796296972009474), (Erişim tarihi: 24 Nisan 2020). "The President of Russia signed the law on amendments to the Constitution. To enter into force the amendments must be backed up by Russian citizens at the national vote that is scheduled for 22 April."

## ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ İLE HEDEFLenen SONUÇLAR

Yapılacak olan halk referandumundan evet sonucu çıkması halinde yeni anayasa ile birlikte Rusya'da aşağıdaki değişiklikler gerçekleşecektir:

- Federal Meclis hükümeti belirleme noktasında söz sahibi olacak ve devlet başkanına kıyasla daha belirleyici bir rol üstlenecektir.
- Federal Meclis GRU, FSB ve SVR başkanları atanırken etkin ve karar verici bir konumda olacaktır.
- Federasyon Meclisi aracılığıyla yasama erkinin, üst yargı mercileri olan Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme üzerindeki etkisi artarken aynı zamanda yargı erkine de Anayasa Mahkemeleri aracılığıyla Federal Meclisi bir nevi denetleme yetkisi sağlanacaktır.
- Devlet üst kademesinde görev alabilmek için daha üst kriterler ve sınırlamalar uygulamaya konulmuş olacaktır.
- Devlet başkanlığı kriterleri en üst noktaya çıkartılarak başta Batı devletleri olmak üzere yabancı devlet temaslı herhangi bir kimsenin veya Batı destekli muhalif bir liderin başkan olabilmemesinin önüne geçilecektir.
- Devlet başkanı olacak kimse toplamda iki dönemden fazla başkanlık yapamayacak ve eskiden var olan bir dönem ara verilerek yeniden seçilebilme imkanı ortadan kaldırılacaktır.
- Devlet başkanına Danışma Kurulu olarak hizmet veren Devlet Konseyine resmi statü kazandırılacaktır.
- Rusya Federasyonu'nun kanunları uluslararası hukuk normlarından üstün konuma getirilecek ve bu sayede çıkarları ile çatışan uluslararası antlaşmaların uygulanmamasının yolu açılmış olacaktır. Aynı zamanda uluslararası mahkemelerde Rusya aleyhine verilen kararlar da göz ardı edilebilecektir.

- Rus etnik kimliğine atfedilen rol artırılmış ve Rus halkına “devlet kurucu halk” olarak özel bir vurgu yapılmıştır. Bu noktada Rusya Federasyonu içerisindeki Tataristan, Altay, Yakutistan, Hakasya, Başkurdistan, Çuvaşistan ve Dağıstan gibi Türkçe konuşan cumhuriyetlere baktığımızda kurucu halkın yalnızca Ruslardan ibaret olmadığını görebilmekteyiz. Bu örneklerin ve kuruluşta rolü olan başka etnik kimliğe mensup halkların sayısı daha da artırılabilir. Özetle yeni anayasa ile birlikte Rus etnik kimliği öne çıkartılırken diğer etnik gruplar ikincil plana düşmektedir.
- Bugüne kadarki yerine getirilen devlet başkanlığı görev sürelerinin sıfırlanması ile beraber 2024’te gerçekleştirilecek yeni seçimler sonrasında mevcut Devlet Başkanı Vladimir Putin’in iki dönem daha (on iki yıl) yani 2036’ya kadar başkanlık yapabilmemesinin önü açılmıştır.

## RUSYA DEVLET BAŞKANI VLADİMİR PUTİN’İN SİYASİ GELECEĞİ

1999-2000 arasında başbakan olarak üst düzey siyasi kariyerine başlayan Vladimir Putin 2000 ve 2004’te arka arkaya iki dönem devlet başkanı olarak seçilmiştir. 1993 Anayasası’nda yer alan art arda iki dönemden fazla başkanlık yapılamaz maddesi 2008’de aday olmasını engellemiş ve yerine yakın dostu Dmitriy Medvedev devlet başkanı olarak seçilmiştir. 2012’ye kadarki süreçte ise yeniden başbakanlık görevini üstlenen Putin 2012 ve 2018’de art arda iki dönem daha devlet başkanı olarak seçilmiştir. Anayasa değişikliği gündeme gelmeden önce 2024’te görev süresinin dolacağı düşünülen Putin aynı yöntemle bir dönem ara vererek ancak 2030’da yeniden seçilebilirdi. Fakat 15 Ocak 2020’de gündeme getirilen anayasa değişikliği ile Putin bu ihtimali bizatihi ortadan kaldırmıştır. Ardından Putin’in siyasi geleceğinin nasıl devam edeceğine dair yoğun tartışmalar başlamıştır. Rus kamuoyuna ülkenin geleceğini koruma altına almak üzere tasarlanan demokratik reformlar olarak tanıtilen değişiklikler gelecek dönemde Putin’in gücünü nasıl konsolide edeceği konusunun gerisinde kalmıştır.

Bu minvalde ilk dönemde üç senaryo üzerinden Putin’in siyasi geleceği değerlendirilmekteydi. İlk olarak daha fazla yetkiye sahip ve daha güçlü bir başbakan olarak devam edebileceği ihtimali karşımıza çıkmaktaydı. Nitekim bu reformlardan sonra parlamento ve başbakan nispeten daha etkin rollere sahip olacaklar ve devlet başkanının gücü bazı noktalarda azaltılmış olacaktır. Bu nedenle bu ihtimal ön plana çıkmaktaydı. Ancak gerek başbakanın dış politika ve güvenlikle ilgili konularda pasif bir role sahip olması gerek devlet başkanının başbakanı görevden alma yetkisinin yeni sistemde de saklı kalması bu senaryoyu Putin için daha az elverişli kılmaktaydı.

İkinci senaryo Devlet Konseyinin statüsünün Anayasa’da belirlenmesi ve yetkilerinin artırılması sonrası Putin’in konsey başkanlığına geçmesiydi. Mevcut sistemde Devlet Konseyinin devlet organları üzerinde herhangi bir eylemde bulunma yetkisi yoktur. Ayrıca iç veya dış politika karar alma sürecine etki etmesine izin veren yasal bir temel de yoktur. Dolayısıyla öncelikle Devlet Konseyinin dönüştürülerek tüm kurumların üzerine veya en azından yüksek bir anayasal statüye yerleştirilmesi gerekmektedir. Yeni anayasa değişikliklerinin yardımıyla bahse konu dönüşümün gerçekleştirilmesi planlanmaktaydı. Bu da Putin için ikinci ihtimal olarak görülmekteydi.

Bir diğer senaryo ise Kazakistan modeli olarak kabul gören Güvenlik Konseyinin konumunun güçlendirilerek ömür boyu başkanlığına Putin’in geçmesiydi. Geçen yıl Kazakistan’ın ilk ve kurucu başkanı Nursultan Nazarbayev görevini daha önünde uzun yıllar olmasına ve devam etmek için herhangi bir kısıtlama olmamasına rağmen Kasım Cömert Tokayev’e devretmişti. Başkanın bazı yetki ve sorumlulukları Meclise ve hükümete devredilmişti. Benzer şekilde Parlamentonun hükümet üzerindeki yetkisi artırılmıştı. Diğer yandan Nazarbayev ulusal güvenlik ve dış politika konularında çok aktif bir kurum olan Güvenlik Konseyinin de ömür boyu başkanı olmuştu. Ayrıca Anayasa Konseyi üyeliğini ve iktidar partisi Nur Otan’ın başkanlığını sürdürmeye devam etmektedir. Bu resimde Nazarbayev

daha demokratik bir sistemi teşvik ederken ve yeri geldiğinde ülkesi için başkanlığı bile bırakabileceğini gösterirken aynı zamanda karar verici konumundan vazgeçmemiş ve kendisine yeni bir sistem dizayn etmiştir. Sonuç olarak Rusya'da da Vladimir Putin benzer reformları yapıyor olabilir ve sistemde benzer değişikliklerle gücü elinde bulundurmaya devam edebilir olarak bakılıyordu.

Mamafih Valentina Tereşkova'nın 10 Mart 2020'de gündeme getirdiği, daha önce ifa edilmiş başkanlık sürelerini sıfırlayan yasa tasarısının kabulü yukarıda

belirtilen senaryoların tamamını anlamsız kılmıştır. Zira bu değişiklikle beraber Vladimir Putin'in önceki devlet başkanlığı görev süreleri sıfırlanmıştır. Bu bağlamda 2024'te gerçekleştirilecek başkanlık seçimlerine Putin aday olarak katılabilecek ve seçildiği takdirde de iki dönem daha (on iki yıl) yani 2036'ya kadar devlet başkanlığı görevini sürdürebilecektir. Sonuç itibarıyla 22 Nisan'da anayasa değişikliği için gerçekleştirilecek referandum "evet" kararı ile neticelenirse şu anda 67 yaşında olan Vladimir Putin 83 yaşına kadar devlet başkanlığı görevini devam ettirebilecektir.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI  
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH  
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

[www.setav.org](http://www.setav.org) | [info@setav.org](mailto:info@setav.org) | [@setavakfi](https://twitter.com/setavakfi)