

RUSYA'DA ANAYASA DEĞİŞİKLİĞİ: YENİ BİR KİMLİK İNŞASI ARACI MI?

İbrahim HASANOĞLU

Dış Politika ve Güvenlik Araştırmaları Merkezi

Giriş

Sovyetler Birliği'nin ardılı olarak 1991 yılında ortaya çıkan Rusya Federasyonu'nun ilk anayasası 12 Aralık 1993'de kabul edilmiştir. 1993 yılından bu yana halen yürürlükte olan anayasada, 2008 ve 2014 yıllarında birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan kayda değer olanları, devlet başkanının görev süresini 4 yıldan 6 yıla çıkararak değişiklik ile devlet başkanına parlamentonun üst kanadı olan *Federasyon Konseyi'ne* toplam senatör sayısının %10'u oranında senatör atayabilme yetkisi veren değişikliktir. Modern Rusya Federasyonu tarihinde muhtevası ve mahiyeti bakımından en mühim anayasa değişikliği ise 2020 yılında yapılmıştır. 25 Haziran – 1 Temmuz tarihleri arasında düzenlenen halk oylaması ile %67,97'lik bir katılım oranı ve %77,92'lik evet oyuyla¹ (yaklaşık 58 milyon seçmen) 2020 anayasa değişikliği kabul edilmiştir.²

Ana Hatlarıyla 2020 Anayasa Değişikliği

Anayasa değişikliği teklifi Vladimir Putin tarafından ilk defa her yıl geleneksel olarak düzenlenen Federal Konsey'e/Parlamentoya Sesleniş programında Ocak 2020'de dile getirilmiştir. Konuşmasında Putin, 1993 yılında kabul edilen mevcut anayasanın halen yeterli olduğu için yeni bir anayasaya ihtiyaç olmadığını; fakat birtakım değişikliklerin yine de yapılabileceğini ifade etmiştir. Putin'in değişiklik önerileri üç

¹ “Общая явка на голосовании по поправкам к конституции составила 67,97%” (Anayasa değişikliği oylamasına katılım %67,97 oranında oldu), TASS, 02.07.2020

² Hayır diyenlerin oranı %21,27 oranında (yaklaşık 16 milyon seçmen) olmuştur.

başlık altında değerlendirilebilir. Bunlar; sosyal hayatı, hukuk ve siyaset alanlarını ilgilendiren önerilerdir. Putin'e göre anayasada değiştirilmesi ve yer alması gerek hususlar şu şekildedir:

1. Asgarî ücretin en az açlık sınırı kadar olması ve emekli maaşlarının endekslenmesinin zorunlu hâle getirilmesi,
2. Uluslararası hukukun, anlaşmaların ve örgütlerin kararlarının ve gerekliliklerinin Rusya Federasyonu Anayasası'na aykırı olmadığı ölçüde uygulanması. Diğer bir ifadeyle, iç hukukun uluslararası hukuk üzerinde üstünlüğünün sağlanması,
3. Devlet Başkanına bağlı, mühim devlet meselelerinin tartışıldığı bir istişare organı olan *Gossovet*/Devlet Şurası'nın³ statü ve rolüne anayasal nitelik kazandırılması. Federal düzeyde karar alma mekanizmasında valilerin rolünün arttırılması. Parlametonun kuvvetlendirilmesi. Devlet Duması'na başbakanı ve diğer kabine üyelerini belirleme ve seçme hakkının tanınması. Federasyon Konseyi'ne devlet başkanın teklifi üzerine yüksek mahkeme yargıçlarını görevden alma hakkının verilmesi. İçişleri, Dışişleri, Savunma ve Olağanüstü Haller bakanlarının devlet başkanı tarafından Federasyon Konseyi ile istişare edildikten sonra atanması. Üst düzey devlet yöneticilerinin başka bir devletin vatandaşlığına veya oturma iznine sahip olmasının yasaklanması. Devlet Başkanı adayı olabilmek için ülke sınırları içerisinde en az 25 yıl kesintisiz olarak ikamet etmiş olma ve hiçbir zaman yabancı ülke vatandaşlığı veya oturma iznine sahip olmamış olma şartlarının getirilmesi. Devlet başkanın görev süresiyle ilgili madde *bir kişi art arda iki kez devlet başkanı olamaz* ifadesinden *art arda* sözcüklerinin çıkarılması ve görev süresinin iki dönemle sınırlandırılması.⁴

Putin, bahsi geçen anayasa değişikliğinin parlamento oylamasıyla da yapılabilir olduğunu, fakat değişikliklerin halk oylamasına sunulmasının daha doğru olacağını kaydetmiştir. Bahsi geçen anayasa değişikliği teklifi, Putin'in 2024 yılında ikinci devlet başkanlığı dönemi⁵ sona erdikten sonra iktidarını sürdürebilmek için hangi stratejiyi/yolu izleyeceği tartışmalarının aktif olarak yaşandığı bir dönemde yapılmıştır. Putin'in Rusya ile Belarus'u birleştiren *Soyuznoye gosudarstvo/Birlik Devleti*'nin tek bir devlet hâline getirilmesini ve bu devletin başkanı olmak istediği iddialarının da Belarus Devlet Başkanı Aleksandr Lukaşenko'nun olumsuz tutumuyla

³ Devlet Şurası, parlametonun her iki kanadının başkanlarından, federal birimlerin valilerinden/başkanlarından, devlet başkanının federal bölgelerdeki tam yetkili temsilcilerinden ve Devlet Duması'nda bulunan siyasî partilerin grup başkanlarından oluşmaktadır.

⁴ Aleksandr Artemyev, "Премьер от Госдумы, отмена ОПГ в бизнесе и маткапитал за первенца — главное в послании Путина" (Başbakan Duma'dan, iş dünyasında organize suç örgütlerinin iptali ve ilk çocuğa maddi yardım – Putin'in hitabındaki ana başlıklar), *Realnoye Vremya*, 15.01.2020

⁵ Putin'in daha evvel 2000-2008 yılları arasında iki dönem devlet başkanı olduğu hatırlandığında, 2024 yılı itibarıyla 4. dönemini tamamlamış olacaktır.

hayata geçirilemediği hatırlanacak olunursa, uzmanlar tarafından Putin'in 2024'ten sonra başbakan olabileceği veya daha evvel bahsi geçen Devlet Şurası'nın başına geçebileceği yönünde değerlendirmeler yapılmıştır. Fakat Mart ayında anayasa değişikliği parlamentoda görüşülürken Birleşik Rusya partisi milletvekili ve aynı zamanda uzaya çıkan ilk kadın astronot olan Valentina Tereşkova, *ülkenin belirsizlik riskiyle karşı karşıya olduğunu ve bu şartlarda sağla bir güvenceye ihtiyaç duyulduğu* vurgulayarak, devlet başkanın görev süresini sınırlandıran maddelerin anayasadan çıkarılmasını ya da Putin'e tekrar seçilebilme imkânının sağlanmasını teklif ederek beklenmedik bir öneride bulunmuştur.⁶ Devlet Başkanına yakınlığıyla bilinen Tereşkova'nın bu teklifiyle birlikte Putin'in 2024 yılından sonra devlet başkanı olarak kalma arzusunda olduğu kesin bir şekilde anlaşılmıştır.

Anayasa değişikliğinin nihai olarak yürürlüğe girebilmesi için daha evvel de belirtildiği gibi parlamentodan sonra halk oylamasına sunulması gerekmektedir. Putin başlangıçta bahsi geçen oylamanın 22 Nisan'da düzenleneceği açıklamış olsa da, daha sonra Kovid-19 ile mücadele kapsamında alınan tedbirler doğrultusunda oylama tarihinin ertelendiğini açıklamıştır. Ülkede Kovid-19 verilerinin göreceli olarak iyileşmesi üzerine halk oylamasının 25 Haziran-1 Temmuz arasında 1 haftalık bir süreye yayılarak yapılması kararlaştırılmıştır. Salgın şartlarında yığılmaların önlenmesi amacıyla alınan bu kararın yanı sıra, başta yaşlılar olmak üzere oylama noktalarına gidemeyen seçmenlere talepleri üzerine evlerinden oy kullanma hakkı verilmiş ve Moskova şehri ile Nijegorod bölgesi seçmenlerine online oy verme imkânı sağlanmıştır. Netice itibarıyla, anayasa değişikliği daha evvel de ifade edildiği gibi %77,92 oranında "evet" oyu ile kabul edilmiştir.

Anayasa Değişikliğinin Önemi

Bahsi geçen anayasa değişikliğinin Rusya'nın iç ve dış politikası açısından önemini değerlendirebilmek için onaylanan değişiklikler arasında öne çıkan başlıklara yer verilmesi doğru olacaktır.⁷

Devlet Başkanı ile ilgili olarak; devlet başkanı seçilebilmek için adayların Rusya topraklarında kesintisiz olarak en az 25 yıldır ikamet ediyor olması, yabancı bir ülke vatandaşlığına veya ikamet iznine sahip olmaması ve sahip olmamış olması şartları getirilmiştir. Ayrıca devlet başkanı olarak seçilmiş şahıslara Rusya sınırları dışında bulunan yabancı bankalarda hesap açma, nakit ve başka türde bir varlık bulundurma yasaklanmıştır.⁸ Devlet başkanın görev süresi, ilgili maddeden art arda ibaresi

⁶ Vitaliy Tseplyaev, "Что за поправку предложила Валентина Терешкова?" (Tereşkova ne tür bir değişiklik önerdi?), *Argument i Fakti*, 10.03.2020.

⁷ "Новый текст Конституции с поправками 2020" (2020 değişiklikleri ile anayasanın yeni metni), *RF Devlet Duması Resmi İnternet Sitesi*, 03.07.2020.

⁸ Bu yasak, başta Federasyon Konseyi, Devlet Duması Başkanı, başbakan, kabine üyeleri, yüksek yargı mensupları ve valiler olmak üzere üst düzey devlet yöneticilerinin tamamı için de getirilmiştir.

kaldırılarak iki dönem ile kesin bir şekilde sınırlandırılmış olsa da, Putin kastedilerek görevde bulunan devlet başkanı bu sınırlamadan muaf tutulmuştur.

Başbakan ve diğer kabine üyelerinin atanabilmeleri için Devlet Duması'ndan güvenoyu almaları şartı getirilmiştir. Fakat parlamentoda oylanacak başbakan aday devlet başkanı tarafından belirlenecek, devlet başkanı ayrıca Federasyon Konseyi ile istişare ettikten sonra savunma, iç işleri, dış işleri ve acil durumlar gibi devletin güvenliğini ilgilendiren alanların bakanlar da dâhil idarecilerini doğrudan kendisi atayacaktır. İlâveten devlet başkanına başbakan, başbakan yardımcılarını ve diğer kabine üyelerini görevden alma ve hükümetin genel idaresini gerçekleştirme yetkisi verilmiştir. Bu çerçevede yürütme erki çatısı altında hangi birim/bakanlıkların doğrudan devlet başkanına hangilerinin ise başbakana bağlı olacağını belirleme yetkisi yine devlet başkanına verilmiştir. Yeni şekliyle anayasa devlet başkanına Federasyon Konseyi'ne en fazla 30 senatör ve bunlardan 7'sini ömür boyu/daimî senatör olarak atama yetkisi ile görevden ayrıldıktan sonra daimî senatör olabilme hakkı tanımıştır. Bir diğer yenilik ise görev süresi sona ermiş devlet başkanlarına belli şartlarda kaldırılabilir olmasıyla beraber dokunulmazlığın tanınmış olmasıdır.

2020 Anayasa değişikliği ile öne çıkan diğer hususlar *tarih, ideoloji ve medeniyet* başlığı adı altına değerlendirilebilir. Bu bağlamda yeni anayasada çocukların, Rusya'nın devlet politikasının önceliğini teşkil ettiği ve *erkek ve kadının bir araya gelmesiyle oluşan evlilik müessesesinin korunmasının* merkezî ve yerel idarenin ortak görevleri arasında yer aldığı kaydedilmiştir. Dikkat çeken bir diğer husus ise, anayasada "RF'nin, bize idealler ile birlikte Tanrı'ya inancı bırakan atalarımızın hatıralarını ve Rusya Devleti'nin tarihsel devamlılığını muhafaza ettiği" maddesidir.

Yine bu minvalde, anayasada Rusya'nın Sovyetler Birliği'nin her alanda devamcısı/halefi olduğuna dair maddeyle devletin, II. Dünya Savaşı'nda kazanılan zafer kastedilerek "tarihsel gerçeğin muhafaza edilmesini sağladığı" ifadesine yer verilmiştir. Ayrıca anayasada Rusya topraklarından bir parçanın ayrılmasına yönelik eylemlere müsaade edilmeyeceği kaydedilmiştir.⁹ İfade edilmesi gereken son husus da anayasada Rusça'nın "eşit haklara sahip RF halklarının çok uluslu birliğine dâhil olan devlet kurucu milletin dili" olarak tabir edilmesidir.

Sonuç

2020 anayasa değişikliğinin en mühim ve dikkat çekici bölümü, görüldüğü gibi devlet başkanı ile ilgili olan maddelerdir. Gerek Putin gerekse diğer üst düzey yöneticiler tarafından her ne kadar bahsi geçen değişikliklerin devletin kuvvetlendirilmesi ve toplumsal refahın artırılması amacıyla yapıldığı savunulmuş olsa da, burada temel amacın siyasî elitlerde ve kamuoyunda 2024 sonrası Rusya'nın geleceğine dair

⁹ Ukrayna ile Kırım, Japonya ile ise Kuril Adaları sorunu dikkate alındığında anayasada bahsi geçen maddenin ehemmiyeti daha iyi anlaşılmaktadır

yapılan tartışmalara son vermek olduğu açıktır. Özellikle son birkaç yılda başta ekonomideki sıkıntılara bağlı olarak toplum nezdinde artan huzursuzluğun ve siyasî elitlerin 2024'te devlet başkanının değişmesi durumunda gelecekleri ile ilgili duydukları kaygı ve belirsizlik hissinin bu anayasa değişikliği ile birlikte göreceli olarak giderildiği ifade edilebilir. Diğer yandan, görevde bulunan devlet başkanına tekrar seçilebilme hakkının tanınması esasen Putin'in 2024'ten sonra başka bir makama gelmesi veya emekliliğe ayrılması durumunda kendi siyasî mirasının muhafaza edilmesi konusunda bir kaygı duyduğunu da göstermiştir. Anayasa değişikliği ile parlamentoya birtakım yetkilerin verilmesine karşın esasen devlet başkanının yetkilerinin artırılması ve kuvvetlendirilmesi ise Putin'in güçlü merkezi yönetime sahip bir Rusya inşa etme siyasetinin önemli bir aşaması olarak değerlendirilmelidir.

Sovyetler Birliği, 1917 Ekim Devrimi neticesinde kurulmuş ve komünizm ideolojisi çerçevesinde inşa edilmiştir. Toplumsal hayatın her alanını kapsayan bu ideoloji temelinde kendi münhasır dünya görüşüne sahip yeni bir insan tipi yaratılmaya çalışılmıştır. 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılması genelde Rusya Federasyonu, özelde ise Rus halkı nezdinde bir kimlik bunalımı/arayışının ortaya çıkması sonucu beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, yeni kimlik inşası sürecine sistematik olarak Vladimir Putin ile birlikte başlanıldığı görülmektedir. Bu sürecin en son tezahürü ise, şüphesiz, 2020 anayasa değişikliğinde kendini göstermiştir. Yapılan değişiklikler değerlendirildiğinde, Rusya tarihinin bütün dönemleriyle bir bütün olarak telakki edildiği, başta güçlü devlet ve Nazi Almanyası'na karşı kazanılan zafer temelinde Sovyetler Birliği mirasının muhafaza edildiği ve onunla gurur duyulduğu, Rus milleti ve dilinin devleti teşkil eden ve birleştirici unsur olarak görüldüğü ve Tanrı inancı, evlilik, aile değerleri üzerinden Batı'dan farklı bir medeniyete mensup olduğu anlayışının benimsendiği yeni bir Rusya Federasyonu/Rus kimliği inşa edildiği anlaşılmaktadır.