

RUSYA FEDERASYONU DIŞ POLİTİKA KARAR ALMA MEKANİZMASI

Muhammed İsmail Akkaya – BYP – Rusya - 2016

Giriő

21. yüzyıl küresel sisteminde politik, ekonomik ve askerî dinamiklerin süratle değişmesi, aynı zamanda küresel ve bölgesel güçlerin jeopolitik hedef ve ulusal çıkarlara öncelik tanımaları, uluslararası sistemi kestirilmesi güç bir hâle dönüőtürmektedir. Özellikle Soęuk Savaş dönemi ve sonrasında tarihsel ağırlıklarını yeniden kazanmaya başlayan Çin ve Hindistan örneğinde olduğu gibi güç merkezlerinin doğuya doğru kaymasıyla tek kutuplu dünya düzeni çok kutuplu dünya düzenine doğru evirilmektedir. Son yıllardaki küresel boyutta yaşanan gelişmelerden, Amerika Birleşik Devletleri'nin devletler üzerindeki kontrol kabiliyetinin zayıflaması ile birlikte, Sovyetler Birliği'nin devamı olan Rusya ve Çin gibi devletler küresel ve bölgesel anlamda nüfuz alanlarına genişletmek için politikalar yürütmektedir.

Yeni oluşacak dünya düzeninde kendi güç ve konumunu kanıtlamayı amaçlayan devletlerin başında Rusya gelmektedir. Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile süper güç statüsünü kaybeden Rusya, son on yılda izlediği dış ve güvenlik politikalarıyla eski konumuna ulaşmanın planlarını yapmaktadır. Bu nedenle de ``yakın çevre`` ve ``ulusal çıkar alanları`` gibi kavramlar geliştirerek nüfuz alanlarını yeniden belirlemekte ve diğer güçlerle de bu doğrultuda politik ve ekonomik ilişkiler kurmaktadır. Rusya'nın stratejik hedef ve önceliklerinin, ülke sınırlarına yakın ve uzak olan devletlerin Rusya ile ilişkilerindeki dış politikalarının şekillenmesinde etkisi önemlidir. Ancak Rusya'nın devlet yapılanması olarak kapalı bir anlayışa sahip olması, onun orta veya uzun vadede izleyeceği stratejileri analiz etmeyi zorlaştırmaktadır. Bu makalede Rusya Federasyonu dış politika karar alma mekanizması açıklanarak analiz edilmiştir

Rusya Federasyonu'nun Dış Politikada Karar Alma Mekanizması

Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin çökmesi, Rusya'nın dış politika karar mekanizmasında ciddi değişimlere ve yeniliklere yol açmıştır. 1991'de kurulan yeni Rusya Federasyonu dış politikada da SSCB döneminden tamamen farklı bir çalışma mekanizması oluşturmak zorunda kalmıştır. Çünkü Komünist Parti tarihe karışmış, hükümet içerisinde farklı yapılar oluşmaya başlamış, ideolojinin rolü yok denecek kadar azalmış, Rusya Federasyonu içinde yaşanan iç karışıklıklar nedeni ile dış müdahalelere karşı savunmasız duruma düşmüş, iç ve dış politika birbiri ile karışmıştır. Rusya Federasyonu öncelikle devlet mekanizması

içerisinde bulunan eski Komünist yapıları değiştirmekle işe başlamıştır. Bu durum yeni Rusya için hiç de kolay olmamıştır. Nitekim Sovyet sisteminden tamamen ayrı yeni bir sistemin kurulması 10 yıldan fazla bir süreyi almıştır. Bu yeni dış politika sisteminin kuruluşunda farklı gruplar arasında çetin bir mücadele gerçekleşmiştir. Bunlar yeni sistemin grupları olan Başkanlık yönetimi, çok partili sistem, yeni çıkar grupları(oligarklar), yeni düşünce kuruluşları ile eski Sovyet sisteminin baskın grupları olan güvenlik ve savunma kurumlarıdır. Yeni Rusya Federasyonu'nun ana gayesi eski Sovyet sistemini kişileri ile beraber radikal bir şekilde değiştirmek olmuştur.

Rusya'da dış politika karar alma mekanizmasında iki farklı grup bulunmaktadır: ilk grup Devlet Başkanlığı yönetimi, yürütme kolları (bakanlıklar ve bakanlığa bağlı olan diğer kurumlar), Rusya Parlamentosu ve son olarak bölgesel hükümetlerden oluşmaktadır. İkinci grup ise sivil toplum aktörleri olan lobiler, siyasi partiler, düşünce kuruluşları, think-tank kuruluşları, yerel medya vb. aktörlerden oluşmaktadır.¹

Rusya'da devlete bağlı aktörler üç farklı hiyerarşik yapıdan oluşmaktadır:

- 1- Federal
- 2- Bölgesel
- 3- Yerel

Federal yapı, yasama ve yürütme organları tarafından temsil edilir. Yürütme organı kendi içinde iki kısma ayrılmaktadır.²

- 1- Devlet Başkanlığı ile bağlantılı olan (Başkan ve onun yönetimi)
- 2- Bakanlar kurulu ile bağlantılı olan (bakanlar, parlamento komiteleri ve yardımcı hizmetler).

Rusya'nın dış politika karar alma mekanizması 4 kategoriye sınıflandırılabilir:

- 1- Diplomasi ve politika alanında Rusya Federasyonu Dışişleri Bakanlığı (RFDB)
- 2- Ulusal güvenlik alanında Rusya Federasyonu Savunma Bakanlığı (RFSB) ve Rusya Federasyonu Millî İstihbarat Teşkilâtı (RFMİT)
- 3- Ekonomi alanında Rusya Federasyonu Ekonomi ve Kalkınma Bakanlığı (RFEKB)
- 4- Toplum ve Kültür alanında ise Rusya Federasyonu Kültür ve Turizm Bakanlığı (RFKTB) görev yapmaktadır.

Bu karar mekanizmasında RFDB şüphesiz en büyük ve önemli göreve sahiptir. Yeltsin döneminde çıkarılan kararname gereği RFDB direkt olarak başbakana değil başkana karşı

¹ Jeffrey, Mankoff, *Russian foreign policy: the return of great power politics*, 2009, p. 23.

² Bobo, Lo, *Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy*, John Wiley & Sons, 2008, p. 18.

sorumluydu. Bu durum RFDB'yi diğer ülkelerdeki sistemlere göre farklı bir konuma getirmiştir. Bu kararname gereği Devlet Başkanı direkt olarak Dışişlerine bakan veya görevli atama ve görevden alma hakkında sahiptir. Yeltsin böylelikle RFDB'nin dış politika karar mekanizmasında ağırlığını artırmayı amaçlamıştır. Bu kararname sonucu diğer yürütme organları dış ilişkilerle alakalı her türlü konuda RFDB ile koordineli hareket etmek zorundadır. Dönemin Dışişleri Bakanı Andrey Kozirev'e göre: "Rusya'nın başkanlığa bağlı bir dış politika mekanizması vardır. RFDB, dış politikanın tüm branşlarının itici gücü ve ana koordinatörü olarak görev yapmaktadır." Putin ve Medvedev, dış politika karar alma sürecinde RFDB'nin lider rolünü onaylasa da nihai kararlar Devlet Başkanı'na aittir.³

RFDB aşağıdaki sorumluluklara sahiptir bunlar:

- Dış ilişkiler hakkında veri toplamak, işlemek, bu verileri başkan ve diğer devlet kurumlarına sunmak,
- Önemli uluslararası olayları ele almak için politika bildirimleri yazmak;
- Yabancı ülkelerle anlaşmalar konusunda müzakerelerde bulunmak;
- Diplomatik yazışmaları yapmak;
- Rusya heyetlerinin yurtdışı gezilerini düzenlemek;
- Rus ajanslarının dış politika faaliyetlerinin her düzeyde (federal ve bölgesel) koordinasyonunu yapmak.

RFDB iki ayrı departmandan oluşmaktadır:⁴

- Bölgesel departmanlar: Afrika, Asya, Asya-Pasifik, Avrupa, Orta Doğu, Latin Amerika, Kuzey Amerika bölgesi birimi vb.
- İşlevsel departmanlar: Dış politika üretme ve uygulama, Uluslararası Örgütler, İnsani İşbirliği, Hukuk, Protokol, Konsolosluk Hizmeti vb.

Rusya Federasyonu Savunma Bakanlığı (RFSB) genellikle ulusal güvenlik konularıyla ilgilenmektedir. Sovyetler Birliğinin çöküşünden sonra sivil-asker ilişkilerinde radikal değişiklikler meydana gelmiştir. Özellikle Yeltsin, RFSB'ye sınırlı da olsa bir reform yaparak bazı sivilleri RFSB içerisinde kilit pozisyonlarda görevlendirmiştir. Fakat Komünist tabanlı olan silahlı kuvvetler RFSB'yi belli bir süreye kadar kontrol edebilmiştir. RFSB (silahlı kuvvetler) dış politika karar alma sistemindeki etkili konumunu yeniden ele geçirmeye çalışmasına rağmen Yeltsin, Başkan ve başkomutan olarak RFSB ve Genelkurmaylık görevlerini farklılaştırmayı belli bir kademedede başarabilmiştir. RFSB siyasi ve idarî işlevlerden

³ Andrew C., Kuchins, and Igor A. Zevelev, "Russian foreign policy: Continuity in change", *The Washington Quarterly*, No. 1, 2012, p. 147-161.

⁴ a.g.e., s. 136.

sorumludur, fakat Genelkurmay sadece birliklerin operasyon ve stratejik planlamalarını yönetir. Ancak 1990'lı yıllarda ordu önemli bir özerkliğe sahipti ve dış politika konularında oldukça aktif rol oynamayı başarmıştır. Putin, silahlı kuvvetler üzerinde etkili bir sivil kontrol kurabilmiş, fakat yine de ilk gerçek sivil savunma bakanı olarak Sedrikov 2007 yılında göreve atanabilmiştir.⁵ Putin bile bunu üçüncü döneminde başarabilmiştir. 2014 yılına kadar (Ukrayna ve Suriye krizleri dönemi) RFSB dış politika karar alma mekanizmasındaki etkisini tamamen kaybetmiştir. Böylelikle RFSB karar vericiden çok politikaları uygulama aracına dönüştürülmüştür. Ancak Ukrayna ve Suriye krizleri sırasında Putin'in silahlı kuvvetlerin desteğine ihtiyacı olduğundan dolayı savunma bakanı olarak yeniden askerî kökenli Şoygu'yu atayarak RFSB'nin önemi tekrardan artırılmıştır. Dış politikada karar alma sisteminin güvenlikle ilgili bir diğer bölümü ise Rusya Federasyonu Milli İstihbarat Teşkilatıdır (RFMİT).⁶

RFMİT üç ana birimden oluşmaktadır:

- SVR Dış İstihbarat Servisi
- BCRF Askeri İstihbarat Servisi
- FSO Federal Güvenlik Servisi

Ekonomi ile ilgili kurumlar arasında Rusya Federasyonu Ekonomik Kalkınma Bakanlığı (RFEKB) başrol oyuncusudur. RFEKB'nin dış politika ile ilgili başlıca görevleri şunlardır:

- Rusya'nın dış ticaretini yürütmek,
- Yurtdışında Rusya dış ticaret misyonları üzerinde kontrol yapmak,
- Yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla (AB ve DTÖ gibi) ticaretle ilgili müzakereler yapmak.⁷

Bu konu alanları RFDB ile sürekli çatışmalara neden olmuştur. RFDB, RFEKB'ni kendi yetki alanına girmekle ve profesyonel olmamakla suçlamaktadır. RFDB, yurtdışındaki Rus ticaret misyonlarının büyükelçilerin rapor vermesini talep etmektedir. Aslında sorun, RFEKB'in liberal görüşlü personeli ile gelenekçi / muhafazakâr RFDB'nin arasındaki ihtilaftan kaynaklanmaktadır. Rus Hükümetin'de kültürel ve toplumsal alanda ayrıca aşağıda adı verilen kurumlar da etkiye sahiptir;

- Rusya Federasyonu Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

⁵ a.g.e., s. 140.

⁶ Neil, Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, Margot Light, *Internal factors in Russian foreign policy*. Oxford University Press, 1996. p. 140-151.

⁷ Jackson, Nicole J, *Russian foreign policy and the CIS*, Routledge, 2003. p. 87-102.

- Rusya Federasyonu Sağlık Bakanlığı
- Rusya Federasyonu Eğitim ve Bilim Bakanlığı
- Rusya Federasyonu Kültür Bakanlığı
- Rossotrudichestvo (Rus İşbirliği Ajansı)

Bu hükümet organlarının koordinasyonu, kanunen Güvenlik Konseyi'ne verilmiştir. Konsey; başkan, sekreter, başbakan ve ana güvenlikle ilgili kurum başkanlarından oluşmaktadır. Ancak konsey dış politika oluşturma sürecini koordine edememektedir. Bunun en büyük sebepleri ise konsey üyelerinin birbirleriyle çelişen çıkarlara sahip olması ve çoğunlukla üyelerin kendi iç politika gündemlerinin farklı olmasıdır. Konsey günlük gelişmeleri takip edememektedir. Bunun dışında ise konseyin başkanlık İdaresi gibi güçlü bir rakibi de vardır.⁸

Devlet Başkanlığı İdaresi, Rus dış politikasının gerçek koordinatörüdür. Devlet Başkanlığı'nın 1039 numaralı kararnamesi ile özel bir Dış Politika Müdürlüğü kurulmuştur. Bu müdürlük yürütme planları hazırlamak, uluslararası anlaşmaların hazırlanmasında yardımcı olmak, dış ülkelere geziler ve ziyaretler planlamak ve devlet başkanı için dış politika bilgileri toplamak ile görevlendirilerek Dışişleri ile direkt koordineli olarak çalışmaktadır. Bu görevler Güvenlik Konseyi'nin ve ayrıca RFDB'nin işlevleriyle örtüşmektedir. Dahası, Putin genellikle önemli / karmaşık meseleleri ele almak için bu kurumu aktif bir şekilde dış politika kararlarının alınmasında kullanmaktadır.

Bunların dışında Rusya Parlamentosu federal siyasi arenada bir diğer aktördür. Batı demokrasilerinde parlamentoların dış politika karar alma sürecinde çok önemli bir rolü vardır. Ancak Rusya'da iki meclisli bir yasama sistemi bulunduğundan Rusya Federasyonu'nun dış politikasında hakları sınırlıdır.⁹ Rusya Parlamentosu (Devlet Duma ve Federasyon Konseyi) uluslararası anlaşmaları onaylamakta veya kınamaktadır. Bütçe meselelerinde söz hakkına sahiptir. Federal Meclis diğer parlamentolarla ve uluslararası kuruluşlarla doğrudan dış ilişkiler kurabilir.

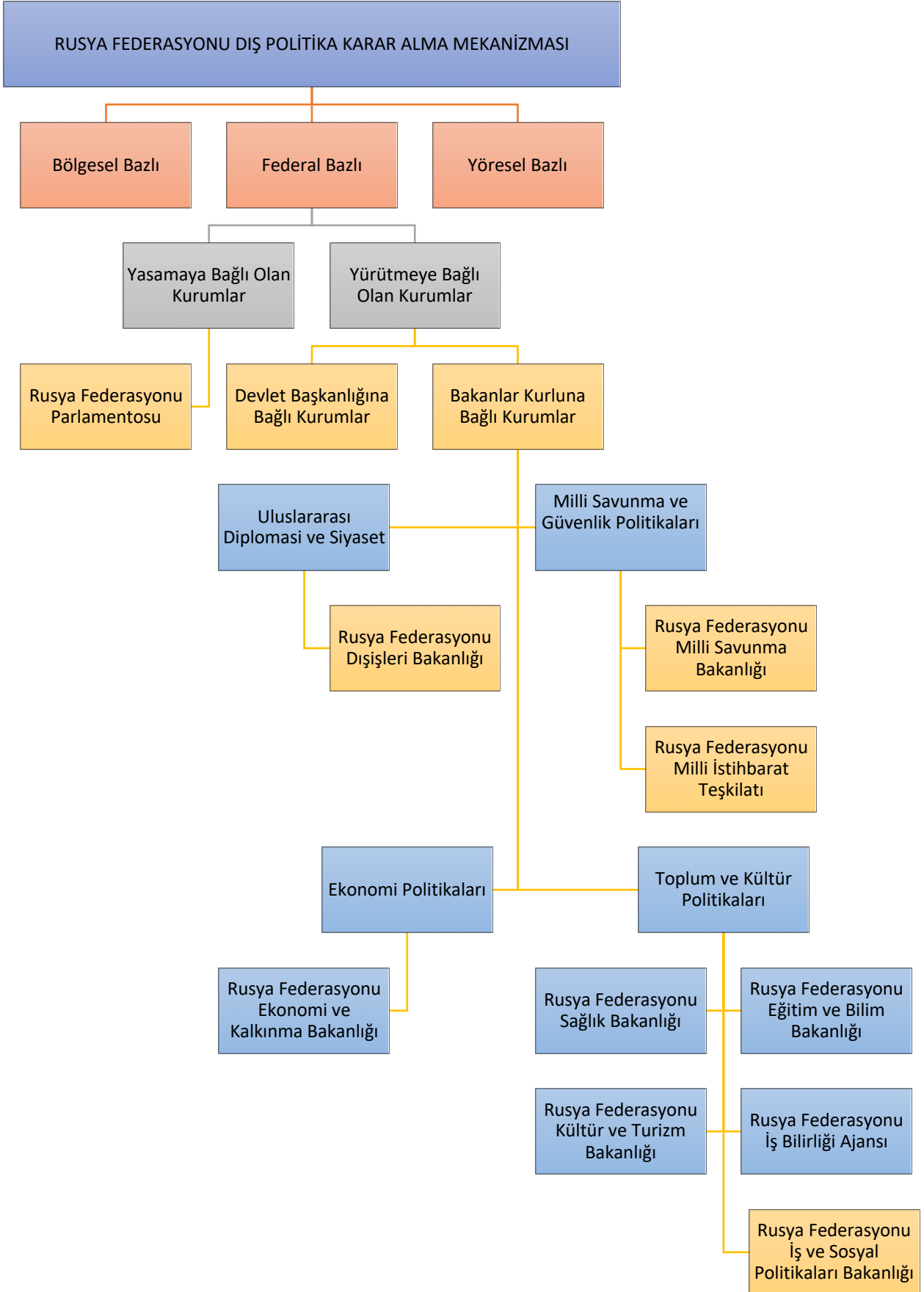
Sonuç

Rusya Federasyonu Sovyetler Birliği'nin yıkılması ile birlikte birçok alanda olduğu gibi dış politikada da yeniden yapılanmaya girmiştir. Yeni oluşan dış politika karar alma

⁸ Paul Kubicek, "Russian foreign policy and the West", *Political Science Quarterly*, No. 14, 2002, p. 547-568.

⁹ Andrew C., Kuchins, and Igor A. Zevelev, "Russian foreign policy: Continuity in change", *The Washington Quarterly*, No. 1, 2012, p. 147-161

mekanizmasında Komünist rejimin etkisi tamamen ortadan kaldırılmıştır. Komünist rejim ile sıkı ilişkileri olan askerî kökenli bürokratlar ve diplomatların dış politikada etkileri azaltılmış ve yerlerine siviller getirilmiştir. Özellikle Boris Yeltsin ve Vladimir Putin döneminde Rusya Federasyonu Dışişleri Bakanlığı (RFDB) içerisinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi ise hiç şüphesiz RFDB'nin direk olarak devlet başkanlığına bağlanmasıdır. Böylelikle dış politikayla ilgili karar alma mekanizması ivedilik kazanmış ve bu mekanizmada yüksek etki sahibi olan askerî ve Komünist kökenli bürokrat ve diplomatları barındıran Rusya Federasyonu Savunma Bakanlığı (RFSB) gibi kurumların etkisi azaltılmıştır. Bu sayede RFDB, RFEKB, RFMİT gibi kurumlar direkt olarak RFDB ile koordineli hâle getirilmiş ve RFDB'in konumu güçlendirilmiştir. Sonuç olarak dış politika karar alma mekanizması global dünyaya daha uyumlu bir hâle getirilmiştir.



KAYNAKÇA

1. Colin, C. Gray, *Jeopolitik, Strateji ve Coğrafya*, ASAM Yayınları, 2003.
2. Jackson, Nicole J., *Russian foreign policy and the CIS*, Routledge, 2003.
3. Kubicek, Paul, "Russian foreign policy and the West", *Political Science Quarterly*, No. 14.
4. Kuchins, Andrew C., - Zevelev., Igor A., "Russian foreign policy: Continuity in change", *The Washington Quarterly* 35, No. 1.
5. Lo, Bobo, *Vladimir Putin and the evolution of Russian foreign policy*, John Wiley & Sons, 2008.
6. Neil, Malcolm, Alex Pravda, Roy Allison, and Margot Light, *Internal factors in Russian foreign policy*, Oxford University Press, 1996.
7. Mankoff, Jeffrey, *Russian foreign policy: the return of great power politics*, 2009.