

Studien **Ryssland – en suverän demokrati?** tar utgångspunkt i begreppen konstitutionalitet och funktionalitet – det vill säga statlig förmåga i termer av suveränitet – som grundläggande förutsättningar för demokrati och analyserar följaktligen resultaten av den ryska suveräna demokratis politik. Den åskådliggör hur undantagets princip har tillämpats, genom kompletterande lagstiftning, för att begränsa fundamentala politiska fri- och rättigheter i den ryska konstitutionen. I funktionella termer pekar studien på en tillbakagång i statlig styrelseförmåga. Denna tillbakagång omfattar huvuddelen av väsentliga och ömsesidigt beroende områden för styrelseförmåga såsom maktutövningens effektivitet; regulativ kvalitet; kontroll av korruption; rättsstatlighet; samt röst och ansvarsutkrävande. En positiv trend är skönjbar i termer av dels politisk stabilitet och frånvaro av våld dels ekonomisk utveckling. Sammantaget finner studien att den ryska konstitutionella och funktionella tillbakagången sammanfaller i tid i en övergripande nedgång från 2003-2004.

Vilhelm Konnander är Rysslandskännare och Östeuropakonsult. Han har tidigare bland annat arbetat vid Utrikesdepartementet och Södertörns högskola samt varit ordförande i Sällskapet för studier av Ryssland, Central- och Östeuropa samt Centralasien.

Omslagsbild:

Dmitrij Medvedev, Vladimir Putin och Vladislav Surkov vid möte med medlemmar av Federationsrådet den 15 januari 2008.

The Russian Federation Presidential Press and Information Office

(<http://www.kremlin.ru>)



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Vilhelm Konnander

Ryssland En suverän demokrati?

En studie om folkstyre och statsmakt i förfall

Titel	Ryssland, En suverän demokrati? En studie om folkstyre och statsmakt i förfall
Title	Russia – a sovereign democracy? A study of popular rule and state power in decline
Rapportnr/Report no	FOI-R--2501--SE
Rapporttyp Report Type	Vetenskaplig rapport Scientific report
Månad/Month	April/April
Utgivningsår/Year	2008
Antal sidor/Pages	95
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A 12001
Godkänd av/Approved by	Sara Gullbrandsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Suverän demokrati utgör ideologisk och politisk grundval för elitkonsensus i det samtida Ryssland. Suverän demokrati utgår ifrån att suveränitet logiskt sett föregår demokrati. Suveränitet, i termer av statlig förmåga eller funktion, betraktas som en förutsättning för demokrati. För att demokrati ska utvecklas måste den konstitutionella ordningen upprätthållas. Enligt den ryska konstitutionen är presidenten garant för den konstitutionella ordningen. Det är presidentens – suveränens – prerogativ att besluta om undantaget i hans förpliktelse att garantera den konstitutionella ordningen. Det politiska systemets konstitution och funktion är grundläggande för rysk syn på demokrati och demokratisering.

Med iakttagande av dessa premisser, tar studien utgångspunkt i begreppen *konstitutionalitet* och *funktionalitet* – det vill säga statlig förmåga i termer av suveränitet – som grundläggande förutsättningar för demokrati och analyserar följaktligen resultaten av den ryska suveräna demokratins politik. Den åskådliggör hur undantagets princip har tillämpats, genom kompletterande lagstiftning, för att begränsa fundamentala politiska fri- och rättigheter i den ryska konstitutionen. I funktionella termer pekar studien på en tillbakagång i statlig styrelseförmåga. Denna tillbakagång omfattar huvuddelen av väsentliga och ömsesidigt beroende områden för styrelseförmåga såsom maktutövningens effektivitet; regulativ kvalitet; kontroll av korruption; rättsstatlighet; samt röst och ansvarsutkrävande. En positiv trend är skönjbar i termer av dels politisk stabilitet och frånvaro av våld dels ekonomisk utveckling. Sammantaget finner studien att den ryska konstitutionella och funktionella tillbakagången sammanfaller i tid i en övergripande nedgång från 2003-2004.

Efter att ha avslutat en första byråkratisk fas för att uppnå politisk stabilitet, går den suveräna demokratins politik nu in i en moderniseringens fas. Genom den så kallade Putinplanen, ska Ryssland återerövra sin position som en politisk och ekonomisk stormakt i världen. Moderniseringens mål ska uppnås genom expansiv ekonomisk politik för att stimulera medelklassens incitament samt få till stånd den strukturella utveckling som är nödvändig för långsiktig tillväxt. Rysk ekonomi ska bli mer dynamisk, diversifierad och uthållig. En nationellt sinnad elit ska aktivera landets potential – i termer av folk och resurser – samt utveckla civilsamhälle och lokalt självstyre för att åtgärda systembrister i stat och samhälle. Genom en politik av stabilitet och tillväxt söker eliten stödja sig på en vidgad samhällsbevarande medelklass som ett medel att upprätthålla den sociala och politiska ordningen. Genom att ge medelklassen tillfälle att berika sig, ska modernisering utan demokratisering i liberal bemärkelse uppnås. Den suveräna demokratins strategi utmanar det teoretiska argumentet att en växande medelklass leder till demokratisk utveckling. Genom att införa alternativa

samrådsmekanismer till traditionella former av representation och deliberation, ska liberal demokrati ersättas av det demokratiska samtyckets styre. Dock vilar modernisering på antagandet av fortsatt ekonomisk tillväxt och politisk stabilitet. Den beror starkt på fortsatt höga inkomster från olja och råmaterial för att diversifiera rysk ekonomi och göra den mindre avhängig dessa resurser. Politiken riskerar också motgångar bakslag genom inflatoriska bakslag. Samtidigt hotas den politiska stabiliteten av tillbakagång inom de andra områden av betydelse för styrelseförmågan som den är beroende av.

Även om studiens resultat inte tillhandahåller några klara eller heltäckande slutsatser, antyder de att demokratisk tillbakagång kan leda till tillbakagång för statlig styrelseförmåga. De pekar därmed på att ju större makt och kontroll staten tillväller sig desto mindre blir dess förmåga till effektiv maktutövning. Detta är en paradox uttryckt som kontroll bortom kontroll. Det förefaller följaktligen som att den suveräna demokratins politik istället för att öka suveräniteten – det vill säga statlig styrelseförmåga – i själva verket minskar densamma.

Nyckelord: Ryssland, demokrati, konstitution, rättsstatlighet, lagstiftning, pressfrihet, yttrandefrihet, föreningsfrihet, mötesfrihet, korruption, styrbarhet, kontroll, maktutövning, stabilitet, utveckling, valsysteem, Vladimir Putin, Dmitrij Medvedev, Vladislav Surkov.

Summary

Sovereign democracy is the ideological and political basis for elite consensus in current Russia. Sovereign democracy holds that sovereignty logically precedes democracy. Sovereignty – as state capacity or function – is regarded a precondition for democracy. In order for democracy to evolve, the constitutional order must be upheld. In accordance with the Russian constitution, the president is the guarantor of the constitutional order. It is the president's – or sovereign's – prerogative to decide on the rule of the exception, in his obligation to safeguard the constitutional order. Consequently, constitution and function of the political system are fundamental to Russian perceptions of democracy and democratisation.

Accepting these postulations, the study departs from the concepts of *constitutionalism* and *functionalism* – viz. state capacity in terms of sovereignty – as fundamental prerequisites for democracy, and accordingly analyses the results of Russia's sovereign democracy policy. It illustrates how the rule of the exception has been applied, by complementary legislation, to limit the basic political rights and freedoms of the Russian constitution. In functional terms, the study indicates a decline in governance – i.e. state capacity. This decline comprises most vital and mutually dependent areas of governance such as government effectiveness; regulatory quality; control of corruption; rule of law; and voice and accountability. A positive trend is discernable in terms of, on the one hand, political stability and absence of violence and, on the other hand, economic development. In combination, the study finds that Russia's constitutional and functional decline coincides in time, forming a consistent downturn since 2003-2004.

Having completed its initial bureaucratic stage in attaining political stability, the policy of sovereign democracy is now entering the phase of modernisation. By means of the so called Putin plan, Russia is to re-conquer its position as a political and economic great power in the world. The goal of modernisation is to be achieved by expansive economic policies to stimulate the economic incentives of the middle class and attain the structural development necessary for long-term growth. Russian economy is to become more dynamic, diversified and sustainable. A nationally-minded elite is to activate the potential of the country, in terms of people and resources, and develop civil society and local self-government to redress system deficiencies in state and society. By a policy of stability and growth the elite seeks to rely on the expansion of a conservative middle class as a means to preserve the social and political order. By providing opportunity of wealth to the middle class, modernisation without democratisation in the liberal sense is to be achieved. The strategy of sovereign democracy thus challenges the theoretical argument that a growing middle class will lead to

democratic development. By introducing alternative consultative mechanisms to traditional forms of representation and deliberation, liberal democracy is to be substituted by democracy by rule of consent. However, modernisation rests on the assumption of continued economic growth and political stability. It relies heavily on continued high oil and raw material revenues to diversify Russian economy and make it less dependent on these resources. The policy also faces the potential pitfall of inflationary setbacks. Simultaneously, political stability is threatened by decline in other sectors of governance underpinning it.

The results of the study – even if far from conclusive – imply that democratic decline might lead to a decline in governance. They indicate that the greater formal control by government the less actual control it has. This is a paradox of control beyond control. It would thus seem that sovereign democracy policy instead of increasing sovereignty – viz. state capacity – might actually reduce it.

Keywords: Russia, democracy, constitution, rule of law, legislation, freedom, press, speech, assembly, corruption, governance, control, power, stability, development, elections, Vladimir Putin, Dmitrij Medvedev, Vladislav Surkov.

Innehållsförteckning

Inledning	9
Teori och metod	12
Från Jeltsin till Putin	15
Demokratins konstitution och funktion	22
Ryssland – en suverän demokrati?	25
Demokratiutveckling	37
Rättsstatlighet	37
Politisk stabilitet och våldsnivå	42
Från federation till enhetsstat?	44
Politiska fri- och rättigheter	45
Press- och yttrandefrihet.....	49
Förenings- och mötesfrihet.....	57
Valsystem	63
Den offentliga maktutövningens effektivitet.....	69
Korruption	70
Ekonomisk utveckling	76
Slutsatser: Kontroll bortom kontroll?	81
Bibliografi	87
Böcker och tidskrifter	87
Tidningar	88
Internetkällor	90
Rättskällor	94

Förord

Rysslands demokratiska utveckling har under senare år alltmer kommit i fokus, såväl i ett kritiskt internationellt perspektiv som i relevansen för karaktären på landets framtida in- och utrikespolitik. Föreliggande studie ger en bild av hur den ryska demokratin i flera avseenden gått kräftgång och vilken innebörd detta får vad gäller styrningen av landet. Den fyller därigenom ett tomrum i tidigare analyser.

Rapporten knyter an till andra aktuella FOI-rapporter som behandlar de ryska valen, de politiska maktinstrumenten, befolkningens omvärlds- och hotuppfattning samt de ryska ledarnas perception av sin omvärld, av vilka de tre senare kommer att utges under våren. (För utgivna rapporter, se förteckning i slutet av denna skrift.) Slutsatserna i dessa rapporter kommer att analyseras i den sammanfattande studie FOI:s rysslandsgrupp producerar under 2008 och där knyts till bedömningar av framtida rysk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik.

En preliminär version av rapporten diskuterades vid ett granskningsseminarium den 20 februari 2008, där fil.dr. Gudrun Persson vid Stockholms universitet var opponent. Hon tackas härmed för konstruktiv kritik. Även seminarieordföranden Lisa Hörnsten Friberg och andra deltagare lämnade värdefulla synpunkter.

Stockholm, april 2008

Jan Leijonhielm

Inledning

Det sägs att Ryssland går i auktoritär riktning, att Ryssland demonterar demokratin – att gårdagens kommunism ersätts av dagens Putinism. Den västliga kritiken mot makthavarna i Kreml växer dag för dag.¹ Samtidigt tycks det ryska folkets stöd för Putin och den förda politiken vara massivt. Varför då oroas över utvecklingen för demokratin i Ryssland och med vad rätt kritiserar en rysk regim som väckt folkets hopp om stabilitet, utveckling och välstånd?

Har då inte varje nation rätt att söka sin egen väg till demokrati – utifrån politiska, ekonomiska, sociala och kulturella förutsättningar – på precis samma sätt som vi i övriga Europa en gång vandrade den långa och mödosamma vägen mot demokrati? Att Ryssland måste finna sin egen väg är ett ofta förekommande inslag i dess historieskrivning. Ryssland ”ber bara att bedömas på sina egna meriter”.² Landets brist på demokratiska traditioner har försvårat framväxten av de normer och värderingar som traditionellt utgör grunden för en fungerande demokrati. Denna värdegrund söks i föregivet nationella idéer, normer och värderingar – uttryckta i termer av exempelvis patriotism, kultur, historia och religion – för att skapa den nationella överideologi, som krävs för en demokratisk utveckling. Demokratins former må vara fastslagna, men dess innehåll står alltjämt att fylla. Med drygt halvtannat decennium som demokratisk statsbildning är det en process som endast inletts. Ryssland befinner sig i detta avseende alltjämt i en era av statsformation.

Demokratin ställs ständigt inför nya problem och det finns inte någon determinism i dess utveckling. Demokratier är stabila, men demokratisering är en osäker, långvarig och instabil process utan några garantier för ett lyckligt slut. Demokrati vinnas inte över en natt utan är en daglig kamp och kompromiss, som ständigt omsätter och utvecklar dess väsen utan något hägrande slutmål. Sådan är det öppna samhällets natur.

Demokrati handlar om värderingar. I en studie om demokratiutveckling är det lätt att fastna i invanda normativa uppfattningar om hur en demokrati bör se ut. Utgångspunkten blir ofta den liberala demokrati, som står som modell för västeuropeisk demokratiuppfattning. I Ryssland orsakade försöket att införa denna liberala demokrati ovanifrån, genom institutionell organtransplantation,

¹ Se exempelvis Cheney, Dick (2006) “Vice President’s Remarks at the 2006 Vilnius Conference”, 4 maj 2006 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html>); Bildt, Carl (2008), “Utrikespolitisk deklaration”, 13 februari 2008 (<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2007/08:63>).

² Baruch Wachtel, Andrew (1994) *An Obsession with History: Russian Writers Confront the Past*, Stanford: Stanford University Press, s. 1-5.

omfattande bortstötningseffekter i början av 1990-talet.³ Demokratien gavs aldrig samma möjlighet att växa fram och erövrades underifrån som en gång Europas övriga nationer.

I dagens Ryssland har den politiska eliten slagit in på den *suveräna demokratins* väg.⁴ Förutsättningen för demokrati är suveränitet i betydelsen styrelseförmåga. Utan förmåga att styra sig själv existerar ingen egentlig demokrati. Demokratiska beslut kan fattas, men om det inte går att genomföra dem, som var fallet på 1990-talet, blir demokratin bara en lek med ord. För att nå demokrati måste man först bli herrar i eget hus.⁵

Rysslands val är kanske inte heller så enkelt som mellan ett *Enat Ryssland* och ett *Annat Ryssland*.⁶ I ett längre perspektiv måste måhända frågan om alternativen i rysk politik istället omformuleras till ett spørsmål om den ryska demokratins funktionalitet och styrelseförmåga. Oavsett skillnader i synsätt, finns vissa generella förutsättningar för en fungerande demokratisk maktutövning. Det rör sig om demokratins förmåga att fylla sina uppgifter, oavhängigt i vilken konkret form den offentliga makten utövas. Frågan är om "suverän demokrati" är den teori och praktik som kan fylla dessa uppgifter.

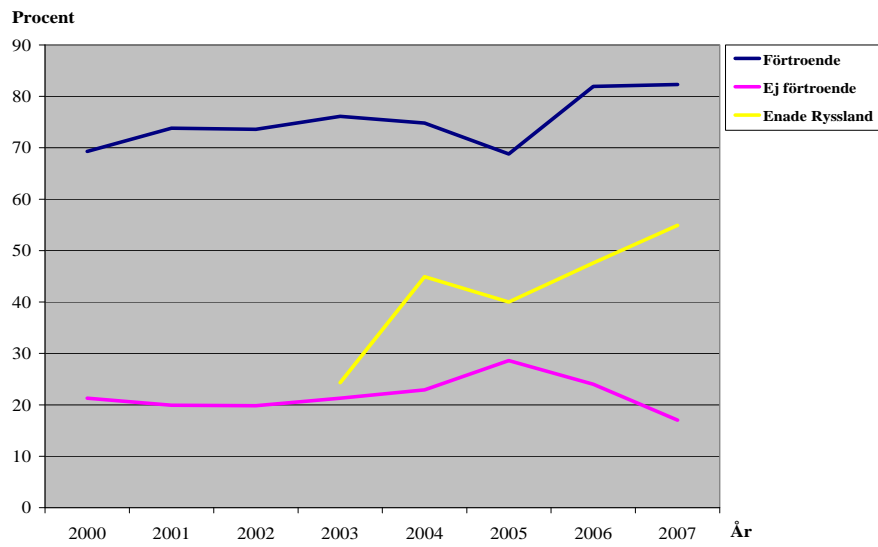
Mot bakgrund av det massiva folkliga stödet för Putin ställs man även inför det klassiska dilemmat mellan demokrati och folkvilja. Kan Ryssland enkom betraktas som odemokratiskt på formella grunder trots regimen uppenbart överväldigande stöd? Folkstyre och folkvilja står i uppenbar kontrast till varandra.

³ Sajo, Andras (1999) "Demand for Law: The Law of Liposuction", *East European Constitutional Review*, vol. 8, nr. 4.

⁴ Suverän demokrati är ideologi för maktpartiet *Förenade Ryssland*, vilket aktivt söker samla andra partier runt detta begrepp som utgångspunkt för en nationell ideologi. Se vidare kapitlet "Ryssland – en suverän demokrati?"

⁵ Surkov, Vladislav (2006a) "Suverenitet – eto polititjeskij sinonim konkurentnosposobnosti", i Garadzja (2006a) s. 51-53.

⁶ *Enade Ryssland* är Putins stödparti och ett *Annat Ryssland* är en oppositionell koalitionsplattform. Frågan om situationen i samband med 2007 års Dumaval och inför 2008 års presidentval belyses i en kompletterande FOI-studie av Carl Holmberg (2008) *Managing elections in Russia: Mechanisms and problems*, Stockholm: FOI.

Figur 1: Förtroende för Putin

Källa: Levada Center.⁷

⁷ Tabellen baseras på årliga snitt av förtroendesiffror utan svarsbortfall. Som jämförelse anges även opinionstal för maktpartiet "Ett Enat Ryssland".

Teori och metod

Syftet med föreliggande studie är att ge en översikt av demokratiutvecklingen i Ryssland under Vladimir Putins båda presidentperioder 2000-2008. Utvecklingen inom skilda områden av demokratisk relevans beskrivs och problematiseras fortlöpande för att ge underlag till slutlig analys. Med hänsyn till studiens omfattning gör den inte anspråk på att vara heltäckande utan avser att behandla några av de demokratins problem som Ryssland står inför. Då formatet inte medger en uttömmande analys eller omfattande empiri eftersträvas en problematiserande ansats för att åskådliggöra skilda faktorer av betydelse för ämnet. På ett teoretiskt plan är studien inte djupgående utan teorier och resonemang används som hjälpmedel för att belysa och analysera problem. Karaktären av översiktsstudie avspeglas därför i teoretiska och metodologiska val.

Studien tar *konstitutionalitet* och *funktionalitet* som utgångspunkt för att belysa demokratins problem i Ryssland. Därmed söker den överbrygga de växande normativa skillnaderna i synen på demokrati mellan Ryssland och väst. Respekten för den konstitutionella ordningen upprepas ständigt av ryska ledare och ges bland annat uttryck i att president Putin valt att inte förändra konstitutionen för att fortsätta som rysk president utöver stipulerade två mandatperioder. Det konstitutionella perspektivet erbjuder även en genomgång av demokratins skilda element samt hur de friheter och rättigheter som konstitutionen garanterar omsatts i praktiken.

Det funktionella perspektivet motiveras av den tyngdpunkt det ryska ledarskapet lägger på styrelseförmåga som logisk förutsättning för demokratiutveckling – uttryckt som ”suverän demokrati”. Mot denna bakgrund ger ett funktionellt perspektiv även en bild av hur effektiv den demokratiska maktutövningen i Ryssland är i jämförelse med det politiska ledarskapets föresatser. Rysslands förmåga att styra sig självt, utan 1990-talets externa inblandning, är grundläggande för den förda politiken och de mål den styrande eliten avser att uppnå i ett suveränt, starkt och självständigt Ryssland, där välstånd och utveckling råder. Som partiideologi för maktpartiet *Enade Ryssland* representerar ”suverän demokrati” den styrande politiska elitens demokratiuppfattning i studien.

En övergripande teoretisk bakgrund är den tyske sociologens, Norbert Elias, teori om statsformationsprocesser.⁸ Den erbjuder analys av faktorer som eliter,

⁸ Elias, Norbert (1982) *The civilizing process: Power and civility*, vol. 2, New York: Pantheon Books.

konkurrens om samt monopolisering av politisk och ekonomisk makt, systemsammanhållning samt ideologisk överbyggnad, vilka beskriver företeelser av betydelse för Rysslands utveckling sedan Sovjetunionens upplösning.

Studien inleds med en bakgrundsbeskrivning av samhällsutvecklingen under Jeltsineran med tyngdpunkt på statsformation och demokratiutveckling. Detta följs av en kort introduktion till demokrati som konstitution och funktion för att illustrera de överväganden och val ryska ledare stått inför vid utformningen av Rysslands politiska system. Därefter granskas grunddragen i den suveräna demokratin. Det följs av en tematisk översikt av demokratiutveckling och styrelseförmåga under Putins styre utifrån ett konstitutionellt och funktionellt perspektiv. Sålunda behandlas rättsstatlighet; politisk stabilitet och våldsnivå; övergripande karakteristika för det ryska styrelseskicket; politiska fri- och rättigheter; den offentliga maktutövningens effektivitet; graden av korruption; samt ekonomisk utveckling. Slutsatserna av denna analys presenteras och problematiseras för att belysa möjligheterna till en demokratisk utveckling alternativt rådande regims fortsatta kontroll.

Den verklighetsbeskrivning – det material – som föreliggande studie redovisar skiljer sig inte väsentligen från vad ryska politiker och ledande företrädare liksom journalister och forskare uttrycker. Kanske är det ett sundhetstecken att dessa frågor inte förtogs av det ryska ledarskapet, utan faktiskt – tvärtom vad ofta ges intryck av – behandlas i rysk debatt. Studien använder sig därför i stor utsträckning av ryska källor. Urvalet av material betonar sålunda dels den styrande elitens politiska diskurs dels lagstiftning och andra officiella texter. Exempelvis beskrivs den ”suveräna demokratis” teori och praktik utifrån ledande politikernas och opinionsbildares perspektiv, med utgångspunkt i vad som publicerats av dels maktpartiet *Enade Ryssland* självt dels det partiet närstående förlaget *Evropa*.

Funktionaliteten – hur långt det ryska ledarskapet hittills kommit med mål och resultat av bedriven politik – återspeglas områdesvis i kapitlet om demokratiutveckling av internationella undersökningar, främst från Världsbanken. *World Bank Institute* publicerar årligen indikatorer för styrbarhet i världens länder, vilken omfattar områdena röst och ansvarsutkrävande, politisk stabilitet och frånvaro av våld, styrets effektivitet, regulativ kvalitet, rättsstatlighet samt kontroll av korruption.⁹ Världsbankens undersökning – *Governance Matters* – är en av de internationellt mest omfattande sammanställningarna av forskningsresultat avseende styrbarhet i världens länder

⁹ World Bank Institute, *Governance Matters: Worldwide Governance Indicators, 1996-2006* (<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>).

och en lång rad ansedda institutioner och organisationer bidrar till dess resultat. Den tar visserligen sin utgångspunkt i liberal demokratis beståndsdelar, vilket kan vara diskutabelt i en rysk kontext, men dess starka betoning av funktionalitet gör att den väl beskriver de problemområden som Ryssland brottas med. Även om Världsbankens variabler eller mekanismer inte skulle anses relevanta på grund av bristande överensstämmelse mellan liberal demokrati och en rysk demokratimodell, har Ryssland ännu inte utvecklat några mekanismer att ersätta dessa.¹⁰ Några motsvarande undersökningar av denna omfattning och jämförbarhet från ryskt eller annat håll är inte heller tillgängliga.

Studien gör inte anspråk på att vara uttömmande i sin behandling av skilda demokratiaspekter. Från ett rättighetsperspektiv utesluts exempelvis minoriteter, etnicitet och religion. Även faktorer som civilsamhällets betydelse för demokratiutveckling liksom politisk kultur förekommer sparsamt. De ämnen som behandlas är istället ett urval som avser att illustrera demokratiläget inom skilda områden med utgångspunkt i konstitutionalt och funktionalitet.

¹⁰ Exempelvis är uppbyggnaden av ett ryskt civilsamhälle med utgångspunkt i det av presidenten utsedda samrådsorganet *Samhällskammaren* liksom *Enade Rysslands* initiativ till stärkt lokalstyre under ledning av partiet och lokalt näringsliv ännu i sin linda. I båda fallen är det dock demokrati i den politiska elitens termer och på dess villkor.

Från Jeltsin till Putin

Drygt halvtannat decennium efter sovjetimperiets slutliga sammanbrott befinner sig Ryssland alltjämt i en fas av statsformation. Utvecklingen sedan Sovjetunionens upplösning 1991 kan skildras i termer av den tyske sociologens, Norbert Elias, teori om statsformationsprocesser.¹¹ En sådan beskrivning torde dessutom i sina huvuddrag överensstämma med dagens politiska elits syn på Jeltsineran.¹²

Följaktligen innebar det tillstånd av kris och konflikt som utmärkte Ryssland under 1990-talet en så hög grad av konkurrens mellan skilda intressen att ständig tillväxt av makt och inflytande var en förutsättning för överlevnad inom samhällseliten. Djungelns lag rådde i kampen om att monopolisera makten inom skilda, växande och gradvis överlappande områden. Olika mer eller mindre långvariga maktkonstellationer avlöste varandra genom intressekamp eller återkommande kriser. Någon egentlig åtskillnad mellan politik och ekonomi kunde inte skönjas i denna konkurrensens och monopoliseringens dynamik. Strävan efter monopol var densamma oavsett om det rörde sig om statens monopol över den offentliga maktutövningen – i förlängningen våldsmonopolet – eller monopol över skilda ekonomiska sektorer. Politik och ekonomi gick hand i hand och var tidvis oskiljbara.

De politiska och ekonomiska eliterna deltog i en fortgående och ömsesidigt attraherande monopolisering av makt och kapital, vilken under senare år resulterat i en begynnande, om än ömtålig, balans mellan ledande intressen. Behovet av elitkonsensus om grundläggande spelregler och enighet¹³ har därmed växt för att bevara det *status quo* som uppnåtts. Den stabilitet och tillväxt som Putins styre medfört har tillåtit landets elit att söka balans mellan skilda och ofta motstridiga politiska och ekonomiska intressen. Politisk stabilitet och balans är den politik som gått segrande ur 1990-talets kaos och omvandlats till det maktcentrum runt vilken tidigare konkurrerande intressen gradvis förenats i en mer eller mindre välbalanserad intressegemenskap. De styrande eliterna har förenats i framväxten av mekanismer av ömsesidigt beroende i syfte att distribuera makt samt bevara monopolställningar. Grunden för den politiska och ekonomiska maktutövningens hegemoni står att söka i det elitkonsensus som Putin kommit att personifiera.

¹¹ Elias, Norbert (1982).

¹² Se exempelvis Surkov (2006a) s. 48-53.

¹³ Rustow, Dankwart (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, nr. 3, s. 337-363.

Som i feodala system tenderar monopolisering av makten långsiktigt att leda till sönderfall av kontroll över monopoliserade möjligheter och förfall av monopolcentra på grund av låg spridningsgrad av samhällsfunktioner. Bristande fördelning och allokering av positioner, inflytande och resurser skapar ett vakuum av ouppfyllda samhällsfunktioner, vilket ger utrymme för en växande medelklass att gradvis tillväxa sig allt mer makt. Monopolisering av makt leder lätt till bristande dynamik och förmåga att utveckla relevanta samhällliga funktioner, vilket ger ett utrymme för andra aktörer att kliva in. I samtiden är svårigheterna att behålla maktmonopol än större, då kontrollen över både politik och ekonomi är så komplex. Givet att denna beskrivning är applicerbar på dagens Ryssland, växer eliternas behov av att legitimera makten på såväl ett materiellt som ett ideologiskt plan. För att undvika instabilitet och sönderfall krävs att en hegemonisk överideologi utvecklas i kombination med ett fungerande system för ökad distribution av politisk och ekonomisk makt. Behovet av en styresform, vilken kan tillgodose såväl eliternas intressen som växande folkliga materiella och ideologiska krav ökar. I annat fall riskerar *status quo* att rubbas och resultera i systemkris och förändring.

Vilket öde har då demokratin rönt i den utveckling som Ryssland genomgått i sin transition från sovjetstyre till det system Putin övertog? En grundläggande fråga är om Jeltsineran ska betraktas utifrån nytto- eller rättighetsperspektiv. Från ett nyttoperspektiv och den politiska kontext som Ryssland befann sig i under 1990-talet kan man hävda att landets demokratiska utveckling gick i positiv riktning från sovjetisk "folkdemokrati" till formellt sett liberal demokrati i västerländsk bemärkelse. Detta måste dock betraktas utifrån det faktum att Ryssland aldrig erfor vad alternativet till Jeltsins styre faktiskt innebar. Om alternativet var ett kommunistiskt eller nationalistiskt styre är det visserligen rimligt att anta att det skulle ha resulterat i en tillbakagång för demokratin, men då detta aldrig realiserades finns inget att jämföra med. Enda rimliga bedömningsgrund blir då exempelvis kommunisters och nationalisternas uttalade avsikter och verkliga handlingar utifrån positioner där de inte innehade den verkställande makten i Ryssland. Detta kan måhända vara nog för ett antagande att dessa krafter – om de hade fått makten – skulle ha fjärmat landet från en demokratisk utveckling, men längre än till antaganden går det inte att komma. Nyttoperspektivet, att alla andra realistiska alternativ för rysk demokratiutveckling än Jeltsins styre hade varit sämre, går alltså inte att belägga. Sålunda återstår att betrakta frågan utifrån ett rättighetsperspektiv. Från en sådan strikt demokratisk och konstitutionell utgångspunkt utfaller inte den demokratiska domen över Jeltsineran otvetydigt till dennes fördel.

Den sovjetiska konstitutionen gav en teoretisk möjlighet för enskilda republiker att lämna unionen.¹⁴ År 1990 förtydligades detta i att så kunde ske som resultat av folkomröstning där två tredjedelar av en republiks befolkning uttalade sig för ett utträde.¹⁵ Därmed lades den legala grunden för den process som skulle leda till Sovjetunionens upplösning. Genom de första fria valen i sovjetrepublikerna år 1989-90, gavs ökad legitimitet för republikernas demokratiskt valda församlingar att begära utträde ur unionen. I juni 1990 förklarade sig Ryska Rådsrepubliken självständig. De lagar som stiftades av republikernas nyvalda parlament kontrasterade också i allt högre grad mot unionsparlamentets – Högsta Sovjet – beslut i vad som kom att kallas ”lagarnas krig” mellan centralmakt och republiker. Jeltsins uppmaning till republiker och regioner i augusti 1990 att ”ta så mycket suveränitet som ni kan svälja” illustrerar den upplösningssprocess och kamp mellan centrum och periferi som kom att utmärka även rysk politik under 1990-talet. Genom en folkomröstning i mars 1991 beslutade dock en majoritet av folket i alla de nio sovjetrepubliker som deltog att upprätthålla unionen. I juni 1991 valdes Boris Jeltsin till Ryska Rådsrepublikens president, vilket gav honom demokratisk legitimitet. När augustikuppen mot Gorbatsjov inträffade kunde Jeltsin ingripa mot kuppmakarna på grundval av ett folkligt mandat. Jeltsin framstod som den fortsatta demokratiseringens räddare, medan däremot Gorbatsjov förlorade den reella makten och kommunistpartiet förbjöds för dess roll i kuppen. I december 1991 undertecknade presidenterna för Ryssland, Vitryssland och Ukraina det så kallade Belavezjaavtalet, vilket upplöste Sovjetunionen och skapade Oberoende Staters Samväld (OSS) i dess ställe. Inför fullbordat faktum avgick Gorbatsjov som Sovjetunionens president den 25 december, varpå Högsta Sovjet dagen därpå förklarade unionen upplöst. Detta var endast nio månader efter den folkomröstning där 78% stödde en fortsatt union. I mellantiden hade dock folkopinionen svängt och det är mycket troligt att ryssarna hade stött en upplösning av unionen om de hade ställts inför valet. Så skedde dock aldrig, vilket används som argument när ledande ryska politiker idag ifrågasätter den demokratiska legitimiteten i Sovjetunionens upplösning. Med augustikuppen vältes dock den sovjetiska konstitutionella ordningen över ända varmed dess legitimitet som politisk enhet upphörde. Republikernas lagenliga självständighetsförklaringar innebar vidare att unionen förlorade förmågan att fylla sina funktioner. Då Sovjetunionen därmed i praktiken upphörde som suveränt statssubjekt förelåg inte längre någon sovjetisk

¹⁴ Konstitutsija (osnovnoj zakon) Sojuza Sovetskich Sotsialistitjeskich Respublik, 7 oktober 1977, artikel 72.

¹⁵ Zakon VS SSSR nr. 1409-I ”O porjadke resjenija voprosov, svjazannyh s vychodom sojuznoj respubliki iz SSSR”, 3 april 1990, artikel 3.

konstitutionell ordning utifrån vilken ett demokratiskt beslut om dess upplösning eller fortbestånd kunde fattas. Frågan saknade därmed relevans.

Sovjets slutliga fall förändrade ingenting i grunden för dess efterträdarstat Ryssland. Landet befann sig i politiskt och ekonomiskt kaos och Jeltsin regerade genom tidsbegränsade särskilda befogenheter som tillförts presidentämbetet genom tillägg till den sovjetryska konstitutionen. Dessa befogenheter användes för att genomdriva den ”chockterapi” som skulle omvandla Ryssland från plan- till marknadsekonomi. Prisavregleringar med påföljande hyperinflation samt privatiseringar ledde till en omfattande förmögensomfördelning, där folkmajoriteten tillhörde förlorarna och delar av den gamla nomenklaturen samt den organiserade brottsligheten tillhörde vinnarna. Missnöjet med Jeltsins politik växte till en kamp mellan president och parlament, vilken utgick från de särskilda befogenheter presidenten givits att genomdriva sin politik samt den konstitutionella maktindelningen mellan president och parlament. En politisk lösning på maktdelningsfrågan förutskickades genom en folkomröstning om en ny konstitution, vilken skulle äga rum i april 1993. Tilltagande maktkamp mellan president och parlament omvandlade dock folkomröstningen till ett avgörande om förtroende för presidenten samt nyval till parlamentet. I förtroendefrågan stod Jeltsin som vinnare. I frågan om nyval till parlamentet däremot ställde sig visserligen majoriteten av de röstande bakom förslaget, men erforderliga 50 % stöd av den totala valmanskåren uppnåddes ej. Som ett resultat av fortsatt maktkamp beslutade Jeltsin i strid mot konstitutionen¹⁶ att upplösa parlamentet samt gav sig själv utökade befogenheter. Beslutet underkändes av konstitutionsdomstolen och parlamentet riktade misstroendevotum mot Jeltsin samt utnämnde vicepresident Rutskoj att träda i hans ställe. Ryssland fick därför plötsligt två presidenter. Konfrontationen mellan president och parlament fick en våldsam upplösning i början av oktober 1993, då demonstrationer till stöd för parlamentet utmynnade i ett väpnat kuppöversök. Jeltsins svarade med att tillgripa militärt våld för att kväsa upprorsmakarna och parlamentsbyggnaden – Vita huset – bombarderades. Än en gång gick Jeltsin segrande ur striden. Maktkampen mellan president och parlament resulterade i att parlamentet avsattes med våld som svar på ett väpnat uppror. Som resultat av oktoberhändelserna utlyste Jeltsin en folkomröstning om en ny konstitution samt val till ett nytt parlament till december 1993. Den nya konstitution som då kom att antas gav presidentämbetet svepande befogenheter samt upprättade ett nytt tvåkammarsparlament. Den konstitution som sedan 1993 alltjämt är i kraft föregicks av allvarliga konstitutionella överträdelser från såväl presidentens som parlamentets sida.

¹⁶ Konstitutsija (osnovnoj zakon) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Sotsialistitjeskoj Respubliki, 12 april 1978, art. 121, st. 6.

Konflikten kan betecknas som en konstitutionell kris där oklarheter i maktindelningen mellan lagstiftande och verkställande makt resulterade i väpnad konflikt, varefter en ny konstitution försköt balansen till presidentens fördel. Det sätt varmed 1993 års konstitution tillkom har inte lett till ett ifrågasättande av konstitutionen i sig, vilken ju antogs genom folkomröstning. Däremot har det skapat ett prejudikat där presidenten givits legitimitet för tolkningsföreträde i frågor som gäller upprätthållandet av den konstitutionella ordningen. Den logiska förlängningen är att presidenten i konstitutionens anda i undantagsfall kan bryta mot densamma oavsett lagens bokstav och konstitutionsdomstolens utslag.¹⁷ Som konstitutionens garant står presidenten i praktiken över både lagen och konstitutionen. Upplösningen på 1993 års konstitutionella kris ändrade därmed synen på presidentmakten och sådde fröet till en auktoritär utveckling.

Den process av sönderfall som inletts redan under sovjetväldets sista år fortskred även under Jeltsineran, vilken utmärktes av en fortsatt kamp mellan centrum och periferi. Denna kamp ställdes på sin spets genom första Tjetjenienkriget 1994, då ryska styrkor angrep den kaukasiska utbrytarrepubliken Tjetjenien. Kriget innebar omfattande övergrepp av mänskliga rättigheter mot den egna befolkningen. Motståndet mot kriget växte snabbt, vilket bland annat resulterade i att parlamentets underhus – Duman – ställde misstroendevotum mot regeringen i juni 1995. Dumavalet i december samma år innebar ett bakslag för regeringspartiet *Vårt hem är Ryssland* liksom en tillbakagång för såväl reformpartier som de ultranationalistiska Liberaldemokraterna. Valets stora vinnare var kommunisterna, vilka red på en våg av missnöje över Tjetjenienkriget och fortsatt ekonomisk kris. Sammanlagt erövrade kommunister, nationalister och agrarer strax över 50 % av Dumaplatserna, vilket hotade den fortsatta reformpolitiken. Från ett demokratiskt perspektiv var valen med ryska mått mätt fria och rättvisa samt rönt stor framgång i kraftigt ökat valdeltagande om ca 65 % i jämförelse med 1993 års dryga 50 %. Framförallt pekade resultaten dock på det ryska folkets låga förtroende för Jeltsin inför stundande presidentval i juni 1996.

Inför hotet om en kommunistisk seger i presidentvalet och avbrutna reformer ställde sig mäktiga politiska och ekonomiska intressen bakom Jeltsins återvalskampanj. Från opinionssiffror på under 10 % i januari 1996, lyckades Jeltsin erövra 35 % av rösterna mot kommunisten Zjiganovs 32 % i en första valomgång i juni. Vid en andra valomgång i juli återvaldes Jeltsin som president med 53 % av rösterna. På mindre än ett halvår gick Jeltsin från ett stöd på under

¹⁷ Reglerna för undantagstillstånd återfinns i Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 88 samt Federalnyj konstitutsionnyj zakon nr. 2-FKZ "O tjrezvytajnom polozenii", 30 juni 2003 med tillägg 7 mars 2005.

tio procent till ett valresultat med en majoritet av de röstande bakom sig. Denna makalösa återhämtning i folkopinionen kan förklaras av en rad faktorer, vilka i egentlig mening huvudsakligen utgår från det starka stöd Jeltsin erhöll från de så kallade oligarkerna. Med massiv finansiell uppbackning och kontroll över såväl statliga som privata TV-kanaler och huvuddelen av övriga media kunde Jeltsin bedriva en intensiv och professionell valkampanj där huvudfrågan framställdes som ett val mellan fortsatt demokratisk utveckling och en återgång till kommunistväldet. När ett vapenstillestånd i Tjetjenienkriget nåddes i maj månad, kunde även denna känsliga fråga avföras från dagordningen. Jeltsins återval skedde till priset av ökad makt för oligarkerna. I dagens ryska ledares ögon blev detta den ryska oligarkens höjdpunkt, där en allmän syn är att oligarkerna i praktiken usurperade statsmakten.

I augusti 1998 kollapsade det ryska finansiella systemet som en indirekt konsekvens av fallande internationella råvarupriser inklusive olja. Uteblivna skatteintäkter från energisektorn resulterade i en statsfinansiell kris och Ryssland inställde betalningarna av sin utlandsskuld samt lät rubeln flyta gentemot andra valutor. Därmed slutade banksystemet att fungera och en omfattande försörjningskris uppstod då rubelfallet omöjliggjorde fortsatt varuimport. Vid årets slut uppgick inflationen till 84 %. Den finansiella kollapsen utlöste en politisk kris, vilken innebar början på slutet av Jeltsinepoken. Finanskraschen drabbade även oligarkerna, vilkas politiska inflytande avtog. Därmed började makten i rysk politik ånyo att förskjutas. Efter att ha avverkat fem premiärministrar på två år utnämnde Jeltsin i augusti 1999 Vladimir Putin till rysk premiärminister. Utnämningen åtföljdes av Jeltsins önskan att se Putin som sin efterträdare och denne accepterade att kandidera i påföljande års presidentval. Putin sågs dock som en lättviktare i jämförelse med framstående kandidater som förre premiärministern Primakov och Moskvas borgmästare Luzjkov. Som en reaktion på tjetjenska räder mot Dagestan samt en rad bombattentat mot bostadshus i framförallt Moskva återupptog Putin kriget i Tjetjenien i september, vilket fick honom att framstå som en handlingskraftig ledare. Samtidigt bildade Kreml partiet *Enighet* inför förestående parlamentsval i december. Till skillnad från i 1995 års Dumaval blev det återupptagna Tjetjenienkriget en styrka för Kreml och *Enighet* blev näst största parti i valet. Däremot gick kommunisterna tillbaka och även Primakovs och Luzjkovs *Fäderneslandet – Hela Ryssland* fick lägre stöd än förväntat till följd av en negativ massmediekampanj. På nyårsafton 1999 avgick Jeltsin och utsåg Putin till tjänsteförrättande president. Därmed fick Putin ett försteg gentemot varje potentiell motkandidat till presidentposten. Utan att delta i kampanjen vann Putin presidentposten med 53 % i valets första omgång i mars 2000. Valet åtföljdes av vissa besynnerligheter. Bland annat ökade antalet registrerade väljare med över en miljon i jämförelse med

parlamentsvalet fyra månader tidigare. Även rapporter om oegentligheter och valfusk förekom. Därmed inleddes Putineran i rysk politik på allvar.

I den styrda demokrati som Putin ärvde fanns visserligen ett demokratiskt konstitutionellt och institutionellt ramverk, men valen syftade inte till att överföra makten från ett parti till ett annat utan att legitimera den sittande makten. Systemet monopoliserade inte bara makten utan även kampen om densamma. I avsaknad av fungerande mekanismer för att reglera relationen mellan stat och medborgare – exempelvis fungerande skatteuppbörd – var denna relation irrelevant. Staten begärde i praktiken så lite av medborgarna att dessa inte kunde begära något i retur. Skatt fanns, men inget fungerande indrivningssystem. Den ömsesidiga relationen mellan medborgare och stat, som utgår ifrån att medborgaren i utbyte mot skatt ska få något i retur av staten, saknades. Därmed föll också medborgarens möjlighet till ansvarsutkrävande och en väl fungerande offentlig förvaltning samt implicit representation. Samhällskontraktets band mellan beskattning och representation var brutet. De styrande hade därmed inte några andra intressen att representera än sina egna. Som statsvetaren Stephen Holmes konstaterat, var det ett system där de styrande varken utnyttjade eller förtryckte medborgarna. Istället ignorerades de, då den styrande elitens angelägenhet var att värna om sina egna intressen. Frågan om systemets demokratiska legitimitet var därför irrelevant för eliten, då det saknades rationell grund för annat. Demokratiska val genomfördes, men den politiska eliten var i praktiken oberoende av att avkrävas ansvar och legitimitet för sitt styre.¹⁸

Putins politik gick däremot från första början ut på att återupprätta statens roll. Med nytt skattesystem återupprättades funktionen att medborgaren fick något i retur för beskattningen. Denna förändring implicerar likaledes att en fungerande relation mellan beskattning och representation uppstår. Medborgaren har ånyo en kontraktsenlig rätt att hävda sina legitima intressen gentemot staten utöver de formella demokratiska rättigheter, som konstitutionen stadgar. Medborgarens möjligheter härvidlag utgör del av grunden på vilken den offentliga maktutövningens legitimitet vilar. Den stora skillnaden mellan Jeltsins och Putins styre är att det nu finns ett kontrakt mellan medborgare och stat. Frågan är dock i vad mån staten fullgör sin del av detta samhällskontrakt.

¹⁸ Krastev, Ivan (2006) "Sovereign Democracy, Russian Style", *OpenDemocracy*, 16 november 2006, (http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/sovereign_democracy_4104.jsp).

Demokratins konstitution och funktion

Hur konstitueras ett demokratiskt styrelseskick? En given utgångspunkt är ett lands konstitution. Konstitutionen lägger fast vilka spelregler, rättigheter och ideologiska ramar som ska vägleda det offentliga. Styrelseskicket vilar på grundläggande principer som folksuveränitet, fri åsiktsbildning, parlamentarism, lokal självstyrelse och lagbunden maktutövning. Dessa byggstenar är grundläggande i ett demokratiskt styrelseskick. Inför den fortsatta analysen av det ryska fallet presenteras här skilda modeller och överväganden för demokratiska styrelseskick för att illustrera de överväganden och val ryska ledare stått inför vid utformningen av Rysslands politiska system.

Med ett demokratiskt styrelseskick vill man i olika utsträckning garantera skilda funktioner. Det kan röra sig om representativitet och deltagande, deliberation och effektivitet samt en fungerande rättsstat. Att folkviljan får ett representativt uttryck kan exempelvis ske genom att de folkvalda företrädare folkets åsikter, att de socialt, ekonomiskt och könsmässigt motsvarar folkgenomsnittet samt geografiskt eller etniskt avspeglar befolkningssammansättningen. För en livaktig demokrati anses det också viktigt med aktivt folkligt deltagande i det politiska systemet. Deltagande gynnar också deliberation, det vill säga ett offentligt samtal till vilket folket äger tillträde. Genom en aktiv offentlig diskussion avser man att uppnå ett rationellt politiskt samtal där skilda intressen och överväganden kan ges uttryck i väl genomtänkta och kvalitativa beslut. Vad avser effektivitet är demokratin beroende av att kunna leverera till folket. I detta avseende ligger det nära till hands att citera Churchill: ”Det har sagts att demokrati är den sämsta styrelseformen som har prövats, bortsett från alla andra former som har prövats genom tiderna”. Andemeningen är att demokrati är en mer effektiv styrelseform än andra alternativ. Demokratin måste nå resultat om den ska vinna och bevara sin legitimitet. Effektivitet står traditionellt i konflikt med deltagande och diskussion, vilket kräver ständig avvägning mellan demokratins innehåll och dess resultat. Slutligen utgör rättsstaten garant för allas lika rättigheter inför det offentliga, där exempelvis individens rättigheter skyddas från övergrepp av folkviljan eller minoriteter från majoritetens tyranni.

En demokrati kan vara utformad i termer av *monism* eller *dualism* med olika betoning av vertikal respektive horisontell maktfördelning. En *monistisk demokrati* samlar makten till ett organ och det folkliga inflytandet koncentreras likaså till en kanal. Premisserna för monismen är att folket ses som en samlad enhet med gemensam vilja och därmed måste styrelseformen ge utrymme för att den gemensamma viljan ska få ett effektivt genomslag. Det monistiska systemet bygger på att majoritetsviljan, som uttryckt i fria och allmänna val, ska råda och

makten koncentreras till central nivå med endast en lagstiftande kammare i parlamentet. Ett monistiskt styrelseskick får ofta uttryck i enhetsstaten, vilken är uppbyggd vertikalt uppifrån och ned, med central delegation av maktbefogenheter till regionala och lokala självstyrelsenheter.

En *dualistisk demokrati* delar däremot upp makten på skilda, ömsesidigt balanserande maktcentra för att ge flera olika kanaler för folkligt inflytande. Dualismen utgår ifrån att folket har motstridiga identiteter och intressen, varför det finns en naturlig misstro mot maktkoncentration. Sålunda är dualistiska styrelseskick ofta förbundsstater eller federationer, vilka är uppbyggda nedifrån och upp och där den federala staten får sin beslutanderätt av självstyrande enheter på delstatlig eller regional nivå. Det betonar den horisontella maktindelningen mellan exempelvis lagstiftande, dömande, verkställande och kontrollmakt samt kan på det vertikala planet innehålla mekanismer för att förhindra att centralmakten dominerar över regional eller lokal nivå.

Den offentliga makten i en representativ demokrati utgår från folket genom fria, allmänna och rättvisa val. Valsystemet kan vara utformat som majoritetsval i enmansvalkretsar eller i termer av skilda former av proportionella val liksom kombinationer av de båda. Monism och majoritetsval lägger tyngdpunkten på demokrati som majoritetsstyre och ger ofta mindre utrymme åt politisk pluralism genom att de riskerar att utestänga minoriteter. Dualism liksom proportionalitet ger större utrymme för pluralism och minoriteter, men riskerar också att ta alltför stor hänsyn till särintressen. Majoritetsval förknippas ofta med tvåpartisystem och proportionella val med flerpartisystem. En fördel med majoritetsdemokrati är tydligheten i regeringens och oppositionens roller. Majoritetssystemet ger utrymme för effektivitet och handlingskraft samtidigt som det tydliggör ansvarsutkrävande för misslyckad politik, då det inte råder tvekan om beslutsfattaren. Ett proportionellt system förknippas däremot med större representativitet, vilket ger utrymme för större deltagande i den politiska processen. Majoritetssystemets risk för uteslutningseffekter är inte lika stor i ett proportionellt system. Dock kan även det proportionella systemet ha samma effekt, då det ofta tillämpar en procentuell parlamentarisk spärr, för att undvika ineffektivitet som konsekvens av att alltför många partier får parlamentarisk representation.

Många demokratiska styrelseskick vilar på parlamentarismens principer. Det innebär bland annat att ett lands regering är politiskt beroende av dess parlament samt att väljarna har ett indirekt inflytande över regeringsbildningen, som uttryck för resultat i allmänna och fria val. I ett parlamentariskt styrelseskick måste regeringen äga parlamentets förtroende och måste i händelse av parlamentets misstroende genast avgå.

Ett annat system är presidentialism, där presidenten oftast väljs i särskilda direkta och allmänna val, som i exempelvis USA. Det ger posten en ställning utöver parlamentarismens principer och presidenten kan endast avsättas genom riksriättsförfarande. Vidare är presidenten såväl statschef över en federativ statsbildning som regeringschef och kan tillsätta och avskeda regeringens ledamöter. Därutöver kan ämbetet innehålla särskilda maktbefogenheter såsom exempelvis möjlighet att regera genom dekret – det vill säga en av parlamentet oberoende lagstiftningsmakt – samt ha vetomakt. Presidenten har även ofta rätt att utlysa nyval, folkomröstningar eller utfärda undantagstillstånd. Praxis kan även utvecklas till att ge posten en stark ställning inom vissa politikområden – oftast utrikes- och säkerhetspolitik.

Maktutövning i ett demokratiskt styrelseskick präglas också av lagbundenhet. De lagar som stiftas och tillämpas ska vara *precisa*, *generella* och *universella*. Ett konstitutionellt styre begränsar också statens roll gentemot samhället. Vidare innehåller det någon form av maktindelning – vertikalt genom territoriell nivåuppdelning eller horisontellt genom funktionell maktfördelning. En demokrati innehåller likaså något moment av kontroll – parlamentarisk, rättslig eller ekonomisk.

Demokrati förknippas vidare med så kallade positiva och negativa opinionsfriheter. Till de positiva hör tanke- och åsiktsfrihet, yttrande- och informationsfrihet, mötes- och demonstrationsfrihet, liksom förenings- och församlingsfrihet samt religions- och samvetsfrihet. Till de negativa hör ”skydd mot tvång” att tillkännage politisk, religiös, kulturell eller liknande åskådning, delta i sammankomst för opinionsbildning av detta slag, samt tillhöra sammanslutning av politisk, religiös eller annan liknande karaktär.

Ovanstående faktorer är några av demokratins grundläggande kännetecken och utgör därför utgångspunkter i föreliggande studie av demokratins utveckling i Ryssland. Som utgångspunkt tjänar 1993 års ryska konstitution.

Ryssland – en suverän demokrati?

Den ryska konstitutionens artikel 3 slår fast att:

1. Bärare av suveräniteten och enda källa för makten i den Ryska Federationen är dess mångnationella folk. 2. Folket utövar sin makt direkt och dessutom genom den statliga maktens och den lokala självstyrelsens organ. 3. Högsta direkta uttryck för folkets makt utgörs av folkomröstningar och fria val. 4. Ingen kan egenmäktigt tillägna sig makten i den Ryska Federationen. Att erövra makt eller tillägna sig maktbefogenheter skall straffas i enlighet med federal lag.

Vidare stadgar konstitutionens artikel 13 bland annat att:

1. I Ryska Federationen erkänns ideologisk pluralism. 2. Ingen ideologi får införas såsom statlig eller obligatorisk. 3. I Ryska Federationen erkänns politisk pluralism och flerpartiväsende.

Konstitutionens artikel 80 fastslår bland annat att:

1. Den ryska federationens president är statsöverhuvud. 2. Den Ryska Federationens president utgör garanten för den Ryska Federationens konstitution samt mänskliga och medborgerliga rättigheter. I den ordning som fastställs i den Ryska Federationens konstitution, vidtar han åtgärder till skydd för den Ryska Federationens suveränitet, dess oberoende och territoriella helhet, samt säkerställer funktion av och samspel mellan den statliga maktens organ.

Dessa artiklar utgör konstitutionella utgångspunkter för den politiska linje som det ryska ledarskapet bedrivit under senare år. Som föreliggande studie kommer att illustrera står samtidigt denna politik tillämpning i stark kontrast till konstitutionen.

Ryssland är en ”suverän demokrati”. Denna uppfattning har under senare år samlat alltfler anhängare i den ryska politiska eliten. Hösten 2006 antogs den suveräna demokratin som partiideologi och politiskt program för *Enade Ryssland* – det parti vars valsedel kröntes av president Putin vid 2007 års val till parlamentet – Duman.¹⁹ Den suveräna demokratins politik ska omsättas genom partiets program inför 2007 års parlamentsval – Putinplanen – som utgör kärnan i ett ambitiöst socialt och ekonomiskt program för att återuppbygga och modernisera Ryssland samt diversifiera landets ekonomi. Sålunda fastslås det i

¹⁹ Lenta.ru, “Edinaja Rossija” (<http://duma.lenta.ru/parties/edinros/>).

”Putinplanen – En värdig framtid för ett storslaget land” – att: ”Genom att realisera den kvalitativa strategin för förnyelse av landet **på den suveräna demokratis grund**, utgår vi från det fria ryska folkets oförytterliga rätt att avgöra sitt historiska öde och bestämma över sin nationella värdighet i hela nationens och varje medborgares intresse”.²⁰

”Suverän demokrati” ska dock inte bara ses som en partiideologi för *Enade Ryssland* utan ambitionen är även att den ska bli formeln för en nationell ideologi. Den är inte ett mål i sig utan ett medel att realisera den nationella idén.²¹ Innebörden av ”suverän demokrati” har diskuterats med ledande oppositionspartier och, även om uppfattningarna går isär, riktas det få invändningar mot grundbudskapet att suveränitet är en förutsättning för demokrati.²² Följaktligen råder enighet om att suveränitet logiskt sett föregår demokrati. Likväl ger anspråken på att skapa en nationell ideologi upphov till betänkligheter avseende konstitutionens förbud mot statsideologi.

Synen på suveränitet uttrycks i termer av intern och extern styrelseförmåga. Mot bakgrund av 1990-talets bristande styrelseförmåga framstår den politiska elitens upptagenhet med suveränitet i denna betydelse som naturlig och rimlig. Statssuveränitet likställs med folksuveränitet och det är i relationen mellan dessa som demokratin bör betraktas. Statens suveränitet är förutsättning för folkets suveränitet förutan vilken demokrati inte kan existera. Staten är den organisation som ska förverkliga folkets intressen.²³

Att Rysslands styrande eliter genom den suveräna demokratis formel åtminstone tillfälligt lyckats ena sig bakom en gemensam politik står konkret att söka i den ukrainska orangea revolutionen vid nyåret 2005. För Moskva blev förlusten av Ukraina som politisk frände – det historiska Lillryssland – ett obehagligt uppvaknande från illusionen om att Rysslands tilltagande politiska stabilitet även kunde omfatta dess nära utland – landets vitala intressesfär. Interventionen i Kosovo 1999, Serbiens bulldozerrevolution 2000, Georgiens rosrevolution 2003 – samma år som den USA-ledda invasionen av Irak – Ukrainas orangea revolution 2004-2005 samt Kirgizistans tulpanrevolution 2005 bildade sammantaget ett mönster, vilket den ryska eliten tolkade som ett alltmer tilltagande hot mot Ryssland självt. Putins reaktion på massakern i Beslan hösten

²⁰ Edinaja Rossija (2007) ”Predvybornaja Programma Vserossijskoj polititjeskoj partii ‘Edinaja Rossija’ ”Plan Putina – dostojnoe budusjtjee velikoj strany”, 1 oktober 2007 (<http://edinros.ru/news.html?rid=3144>).

²¹ Lebedev, Valerian, (2007) ”Ideja suverennoj demokratii na polititjeskom gorizonte Rossii, *Rossijskaja Gazeta*, 11 april 2007.

²² Ilitjev, Georgij (2006) ”Narod dolzjen znat kuda my idem i zatjem: V sredu polititjeskaja elita soglasilas govorit v odnom jazyke”, *Izvestija*, 31 augusti 2006.

²³ Lebedev (2007).

2004 är talande för de stämningar som då växt sig allt starkare. Beslan betraktades som ett angrepp på Ryssland från den internationella terrorismen, understödd av de krafter som alljämt såg kärnvapenmakten Ryssland som ett hot. Terrorismen var endast ett instrument för att uppnå målet att försvaga Ryssland.²⁴ Putins uttalande uppfattades som ett implicit utpekande av att länder i väst stödde terrorismen för att destabilisera Ryssland.²⁵ Även Nikolaj Patrusjev, säkerhetstjänstens (FSB) chef, framförde liknande tankar inför Duman i maj 2005, där han kopplade västs sviktande stöd i kampen mot terrorismen till dess strävan att försvaga Ryssland genom revolutionerna i Georgien, Ukraina och Kirgizistan samt utpekade internationella icke-statliga organisationer som finansiärer för dessa händelser.²⁶

Vad avser de färgade revolutionerna, ansågs det västliga stödet till samhällsomstörtande rörelser utgöra ett *externt hot* mot Ryssland.²⁷ Det motsvarades av ett *internt hot* från den missnöjda medelklass, som utgjorde kärnan i de folkliga rörelser, vilka omkastade regimer i landets omgivning. Risker för en liknande utveckling i Ryssland betraktades som ett hot mot landets externa och interna *suveränitet*. Den *konstitutionella ordningen* – demokratin i ryska termer – riskerade att raderas. Begynnande politisk stabilitet och ekonomisk tillväxt kunde därmed återgå till det 1990-talets tillstånd av kaos och kris, som Moskva ägnat årtal att komma ifrån. Den ryska eliten fruktade att berövas sin makt genom en folklig revolution och därmed gå miste om såväl den egna makten som de landvinningar landet gjort alltsedan 1998 års finansiella kollaps. Dessa hot ansågs reella och måste bemötas.

Vid sitt årliga tal till duman i april 2005 – i svallvågorna efter Ukrainas orangea revolution och inför 50-årsjubiléet av segern i andra världskriget – fastslog president Putin att Ryssland slagit in på demokratins väg och därför ”självt kommer att välja på vilket sätt – med hänsyn till dess historiska, geopolitiska och övriga särdrag – förverkligandet av frihetens och demokratins principer kan säkerställas. Som ett suveränt land är Ryssland kapabelt och kommer självständigt att avgöra tid och villkor för att röra sig i denna riktning”. Talet har

²⁴ Putin, Vladimir, (2004) “Obrasjtjenie Prezidenta Rossii Vladimira Putina”, 4 september 2004 (http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374type82634_76320.shtml).

²⁵ Torbakov, Igor (2004) “Russia at war, but enemy remains nameless: Debates within Russian political class show Moscow’s suspicions of the west”, *Eurasia Daily Monitor*, 10 september 2004 (<http://www.cdi.org/russia/321-4.cfm>).

²⁶ Platova, Galina, (2005) “Rossijskaja drama na dva golosa”, *Sovetskaja Rossija*, 14 maj 2005.

²⁷ Denna externa hotbild tycks bestå. Exempelvis jämförde Putin, i sitt tal på segerdagen 2007, omvärldens hot mot Ryssland med Tredje Rikets: Putin, Vladimir, (2007b) “Vystuplenie na voennom parade v tjest 62-j godovsjtjiny Pobedy v Velikoj Otetjestvennoj vojne”, 9 maj 2007, (http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/09/1127_type63374type82634type122346_127658.shtml).

främst kommit att förknippas med uttalandet att ”Sovjetunionens sammanbrott var århundradets största geopolitiska katastrof”, men som Putin själv underströk, var detta tal – jämte 2004 års Dumatal – att betrakta som ett enhetligt handlingsprogram för det närmaste decenniet med utgångspunkt i ”en rad principiella ideologiska politiska frågor”.²⁸ För Kremls politiska spinndoktorer blev detta utgångspunkt för att formulera Putins politiska filosofi.²⁹

Den debatt inom den ryska eliten som Putins tal gav upphov till resulterade slutligen, som ovan nämnts, i att *Enade Ryssland* 2006 antog ”suverän demokrati” som partiideologi.³⁰ Som partinamnet antyder är nationell enighet en prioritet för *Enade Ryssland*. Medlet för att uppnå detta mål uttrycks i ideologiska och praktiska termer genom den suveräna demokratins formel. Den suveräna demokratins doktrin kan delvis ses som en reaktionär rörelse sprungen ur elitens fruktan för revolutionär förändring, splittring och sönderfall. Även om de färgade revolutionerna var den utlösande faktorn för elitens strävan att försvara och befästa sin makt var doktrinen också en logisk följd av Putins politik att skapa nationell enighet genom att söka tillgodose de byråkratiska och ekonomiska eliternas skilda intressen. ”Suverän demokrati” bör därför även ses som ett medel att uppnå *elitkonsensus* kring grundläggande spelregler inom politisk och ekonomisk maktutövning och ersätta det tillstånd av eliternas kamp, som präglade Jeltsineran.

Detta elitkonsensus ges även uttryck i synen på Rysslands nära förflutna. Jeltsins tid vid makten ses som en *oligarkernas era*, där statsmakten usurperades av en rysk ”offshoriaristokrati”, vilken utnyttjade den i sina egna politiska och ekonomiska syften. Detta följdes av den *byråkratiska eran*, under vilken Putin återupprättade den konstitutionella ordningen samt statens roll och funktion genom maktcentralisering i form av *lagens diktatur* liksom att göra upp med oligarkens skadliga inflytande. Efter att ha stabiliserat den politiska arenan står nu Ryssland inför *moderniseringens era*, där samhällets samlade resurser, med stöd i en utbildad medelklass, ska utnyttjas för att återupprätta landets ställning som en ledande politisk och ekonomisk makt i världen. Detta ska realiseras genom Putinplanens ambitiösa sociala och ekonomiska program.³¹ Efter att ha tillgodosett den byråkratiska elitens intressen, ska den ekonomiska eliten nu ges

²⁸ Putin, Vladimir, (2005) ”Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii”, 25 april 2005, (http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml).

²⁹ Tretjakov, Vitalij, (2006) ”Rossija byla, est i budet krupnejszej evropejskoj natsiej”, i Garadzja (2006a) *Suverenitet*, Moskva: Evropa, 2006, s. 83.

³⁰ Edinaja Rossija (2006) ”Rossija, kotoruju my vybiraem: Programmnoe zajavlenie partii ‘Edinaja Rossija’”, 2 oktober 2006, *Edinaja Rossija*, (<http://www.edinros.ru/news.html?id=115712>).

³¹ Lebedev (2007); Surkov, Vladislav (2006a) s. 53 & 62. Surkov benämner dessa stadier oligarkisk regim, stabiliseringspolitik och utvecklingspolitik.

utrymme att skörda frukterna av en näringslivsbefrämjande moderniseringspolitik.

Det är dock i detta skifte som de byråkratiska och ekonomiska eliternas skilda intressen riskerar att stå i konflikt mot varandra. Den suveräna demokratins företrädare har därför mött motstånd när politiken tagit sig för starka uttryck i korporativism – suverän ekonomi³² – och organisk samhällssyn.³³ Samtidigt är eliten medveten om att den suveräna demokratins formel är den som bäst beskriver den rådande politiska ordningen och kan bevara maktbalansen mellan skilda intressen. Enda sättet att avliva begreppet som systemets bärande princip är att finna en ny och bättre formel för att tillgodose nuvarande och framtida behov.³⁴ Svårigheten härvidlag är dock att utforma en politik som både tillgodoser eliternas intressen och kan appellera till medelklassen lika effektivt som den suveräna demokratins politik. Rysslands styresmän ser sig på lång sikt vara beroende av medelklassen för politiskt stöd och legitimitet i det moderniseringsskede som förestår. Putinplanens ambitiösa socioekonomiska program avser att gynna medelklassen och därmed undvika sådant missnöje, som ledde till de färgade revolutionerna. Av större vikt är dock att medelklassen är den motor, som ska driva fram Ryssland längs vägen till återvunnen politisk och ekonomisk storhet. En sådan utveckling kan ej ske utan att ställa en ljusare framtid för medelklassen i utsikt. Så ska ske genom fyra nationella projekt: bostadsbyggande, hälsosystem, utbildning och jordbruk. Därutöver ska stora satsningar ske på infrastruktur samt teknologi och industripolitik.³⁵

Utifrån antagandet att ”suverän demokrati” utgör formeln för elitkonsensus kring politikens och samhällslivets spelregler är Putins syn på begreppet av intresse, inte minst då denna politikens företrädare ser hans presidentskap som en formeringsfas för den suveräna demokratin.³⁶ Putins roll som president – eller nationell ledare i Putinplanens språkbruk – har varit att garantera politisk stabilitet och den konstitutionella ordningen. Den framgång med vilken han balanserat skilda och stundtals motstridiga intressen har givit honom en ställning ovanför dagspolitikens skiftande positioner, även om han slutligen valde att ställa upp som förstanamn på *Enade Rysslands* lista inför 2007 års dumaval. Det är

³² Se t.ex. Tjernysjev, Sergej (2007) *Rossija suverennaja: Kak zarabotat vmeste so stranoj*, Moskva: Evropa.

³³ En organisk samhällssyn understryker människors beroende av varandra, där omsorgen om samhälleliga gemenskaper prioriteras framför att värna individuella rättigheter. Samhällets intressen föregår sålunda individens.

³⁴ Frolov, Vladimir (2006) ”Russia Profile Experts Panel: The Debate Over Sovereign Democracy”, *Johnson’s Russia List*, 22 september 2006 (<http://www.cdi.org/russia/johnson/2006-212-37.cfm>).

³⁵ Surkov (2006a) s. 79.

³⁶ Migrantjan, Andranik (2007) ”O suverennoj demokratii”, *Rossijskaja Gazeta*, 3 oktober 2007.

måhända även i ljuset av denna roll av garant för stabilitet och balans som Putin valt att inte aktivt ta ställning för eller emot begreppet ”suverän demokrati” och han använder det inte heller i sina tal. Som statsöverhuvud och handlingspolitiker är Putin inte intresserad av teorin utan av dess praktiska innehåll – ”de idéer som skulle kunna utnyttjas på ett praktiskt plan inom landet och i vår utrikespolitik”.³⁷ Visserligen har Putin uttryckt att begreppen suveränitet och demokrati tillhör skilda sfärer, men att tvista om detta ”är en uppgift för politologerna. Jag stör dem inte.”³⁸ Senast hösten 2007 konstaterade Putin också att uppfattningarna om den suveräna demokratin skiljer sig åt samtidigt som han betonade vikten av begreppets utveckling.³⁹ Att så tvivel kring sitt stöd åt en viss politik ligger dock i Putins roll att balansera den byråkratiska eliten gentemot den ekonomiska. Som konstitutionell garant torde presidenten även förhålla sig avvaktande till ”suverän demokrati” då dess anspråk på att bli nationell ideologi står i kontrast till konstitutionens förbud mot statsideologi. Slutligen kan avvaktande uttalanden om ”suverän demokrati” ses som försök att stilla omvärldens farhågor.⁴⁰

Liknande uttalanden finner man även hos Dmitrij Medvedev, tidigare förste vice premiärminister och nu nyvald president: ”suverän demokrati är långtifrån en idealisk term, vilken dessutom har en konstig bismak, som uppstår när man till ordet demokrati fogar någon slags precisering.” Som företrädare för den ekonomiska eliten, är det dock främst gentemot den suveräna demokratis utvidgning till det ekonomiska området – suverän ekonomi – som Medvedev invänt och han tar avstånd från den statsstyrda ekonomi detta kunde innebära.⁴¹ Att Medvedev är motståndare till den suveräna ekonomins socialiseringsanspråk torde det inte råda tvivel om. Däremot menar vissa bedömare att hans tvekan inför ”suverän demokrati” skulle orkestrerats av Kreml för att framställa honom som mer liberal och provästlig.⁴²

Med Putinplanen och det nominella maktskiftet i Kreml som 2008 års presidentval medför, går rysk politik in i ett nytt skede. Dumavalet i december 2007 gav Putin och *Enade Ryssland* stöd och legitimitet att fullfölja och utveckla den politik Kreml bedrivit. Med Putins presidentperiod framstår det som att statsmakten säkrats och risken för splittring och sönderfall har avtagit. Den

³⁷ Ivanov, Vitalij (2006) ”Zatjem Putinu diskussija o suverennoj demokratii?”, *Izvestija*, 10 oktober 2006.

³⁸ Fisjman, Michail (2006) ”Prezident sbil zapadnych politologov so svoego kursa”, *Kommersant*, 11 september 2006.

³⁹ Migranjan (2007).

⁴⁰ Lenta.ru (2007) ”Somnenija Putina po povodu 'suverennoj demokratii' ostavilija Edinorossov bez programmy”, 12 september 2007 (<http://www.lenta.ru/news/2006/09/12/program/>).

⁴¹ Fadeev, Valerij (2006) ”Dlja protsvetaniija vsech nado utjivat interesy kazjdogo”, *Ekspert*, nr. 28, 24 juli 2006 (http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/28/interview_medvedev/).

⁴² Frolov (2006).

suveräna demokratins byråkratiska era har därmed avslutats och sålunda har även den byråkratiska elitens intressen och ställning säkrats för överskådlig framtid. När politiken nu går in i moderniseringens era står den ekonomiska eliten på tur att skörda frukterna av Putins politik. På samma sätt som återerövringen av statsmakten inte kunde ske utan den byråkratiska elitens stöd, är nu moderniseringen beroende av den ekonomiska elitens medverkan. Som en av dess främsta företrädare var Medvedev därför ett naturligt val att såsom president ansvara för Putinplanen och Rysslands modernisering. Att göra avsteg från det elitkonsensus som den suveräna demokratins formel utgör ligger inte i eliternas och absolut inte i Medvedevs intresse i egenskap av den som ska utföra denna politiks nästa skede. Medvedevs egna farhågor att elitens splittring kan medföra kollaps av den ryska staten⁴³ talar tydligt för att han önskar upprätthålla balansen mellan skilda intressen samt den politiska stabilitet det innebär. Några större förändringar i politikens innehåll är alltså inte att förvänta. Om detta innehåll sedan kallas ”suverän demokrati”, Putinism eller något annat spelar mindre roll. Innehållet är en logisk följd av Putins politik, med mål att stärka statsmakten, återuppbygga ekonomin, återge Rysslands roll i världspolitiken samt att bekämpa fattigdomen.⁴⁴ Den suveräna demokratins samhällssyn, substans och metod består helt oavsett av vad den faktiska politiken benämns. Även om den ofta uttrycker deterministiska tankar råder fullständig pragmatism i dess praktiska tillämpning, så länge som politikens givna mål – att återföra Rysslands storhet – faktiskt uppnås. ”Suverän demokrati” är inte ett mål utan ett medel att realisera den nationella idén.

Vad innebär då den ”suveräna demokratin” – förutom att den är en formel för elitkonsensus, politisk stabilitet och socioekonomisk utveckling? Att så inte närmare klargjorts ovan utgår ifrån att den praktiska politiken i stor utsträckning givit ”suverän demokrati” dess ideologiska innehåll. *Enade Ryssland* har länge anklagats för att vara ett ideologilöst parti med enda uppgift att se till elitens intressen. Partiets anspråk på att vara socialkonservativt och därmed söka företräda samhället i dess helhet har inte varit gångbart då ingen tagit det på allvar. Arkitekten bakom den suveräna demokratins bygge, Vladislav Surkov, är inte heller politisk filosof. Surkov, som även går under epitetet Kremles grå eminens, är istället en av Rysslands främsta politiska spinndoktorer. Under deviser som ”Nationaliseringen av framtiden”⁴⁵ och ”Suveränitet är den politiska

⁴³ Fadeev, Valerij (2005) ”Sochranit effektivnoe gosudarstvo v susjtjstvujusjtjich granitsach”, *Ekspert*, 3 april 2005 (<http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/13/13ex-medved/>).

⁴⁴ Ivanov, Vitalij (2006).

⁴⁵ Surkov, Vladislav (2006b) ”Natsionalizatsija budusjtjego”, *Ekspert*, 20 november 2006, (http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizaciya_budushego/).

synonymen för konkurrenskraft”⁴⁶ har Surkov utvecklat begreppet: ”Suverän demokrati kan definieras som en modell för samhällslivet i vilken makten, dess organ och utövning uteslutande utgår, utformas och styrs av den ryska nationen i all dess mångfald och odelbarhet för att uppnå materiellt välstånd, frihet och rättvisa för alla medborgare, sociala grupper och folk, som den utgörs av.”⁴⁷ Nationen är det organiserade begrepp som den suveräna demokratin utgår ifrån. Vidare utesluter den all extern påverkan av nationen. Det är också nationen som ska få del av välstånd, frihet och rättvisa. Den ryska nationen och dess folk äger rätten till en värdig och ledande ställning i världen,⁴⁸ vilken måste erövrats i konkurrens med andra nationer.

Vari består då den suveränitet som är en logisk förutsättning för demokrati? Lika viktigt är dock att fastslå vad den inte är, enligt den ”suveräna demokratin” förespråkare. Suveränitet i denna bemärkelse är i grunden inte folkrättslig. Det Westfaliska systemets syn är förlagd i den moderna världen. Omvärldens erkännande och folkrättslig status är inte nog, även om den reglerar relationer mellan stater.⁴⁹ Suveränitet är inte en rättighet utan en förmåga. Suveräniteten är given den som har förmåga att upprätthålla den – *reell suveränitet*.⁵⁰ De stater som saknar denna förmåga får underordna sig dem som kan, som exempelvis inom EU, där mindre stater är beroende av de störres välvilja.⁵¹ Som ovan nämnts uttrycks suveränitet i termer av intern och extern styrelseförmåga. Med Surkovs formulering är ”suveränitet den politiska synonymen för konkurrenskraft”. För att värna sin suveränitet måste Ryssland vara konkurrenskraftigt och uthålligt inom alla områden. Landet måste aktivt delta i den internationella ekonomin och ta till sig av ny kunskap och teknik för att stå sig i konkurrensen och uppnå utveckling och tillväxt. Om inte Ryssland tar för sig, kommer andra att göra det till landets förfång.⁵² Omvärlden bör också ges tillfälle att bidra till rysk utveckling genom investeringar och kunskapsöverföring. Energisektorn, strategiska kommunikationer, det finansiella systemet och försvarssektorn förbehålls dock rysk kontroll.⁵³

Utöver en internationellt konkurrenskraftig ekonomi krävs även en stabil demokrati och ett utvecklat civilsamhälle samt ett gott försvar. De grundläggande

⁴⁶ Surkov (2006a) s. 43-79.

⁴⁷ Surkov (2006b).

⁴⁸ Surkov, Vladislav (2006b).

⁴⁹ Filippov, Aleksandr (2006) ”Suverenitet kak polititjeskij vybor”, i Garadzja (2006a) s. 176-177 & s. 188-189.

⁵⁰ Kokosjin, Andrej. ”Realnyj suverenitet i suverennaja demokratija”, i Garadzja (2006a), s. 89-92.

⁵¹ Surkov (2006a) s. 60-61; Surkov (2006b).

⁵² Putin, Vladimir (2002) ”Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii”, 18 april 2002 (http://www.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0001_type63372type63374type82634_28876.shtml).

⁵³ Surkov (2006a) s. 60-62 & 66-69.

externa hoten mot Rysslands suveränitet är internationell terrorism, militära hot, bristande konkurrenskraft samt samhällsomstörtande ”orangea” rörelser.⁵⁴ Ett internt hot är den opposition som står utanför systemet – *Ett Annat Ryssland* – vilken, enligt Surkov, ställer både *isolationism* och *oligarkins revansch* i utsikt. Nationell isolationism skulle undergräva Rysslands konkurrenskraft och förmåga att hävda sig i världen. Oligarkins revansch med understöd av liberala och utländska intressen skulle innebära en omedelbar förlust av suveräniteten och demokratin.⁵⁵ Detta är inte bara ett hot mot Rysslands sociala endräkt. Det är ett hot mot demokratin och landets själva suveränitet. Det är hotet från extremismen.⁵⁶

Det extremistiska hotet måste bemötas genom *nationalisering av eliten* och uppbyggnaden av ett uthålligt *civilsamhälle*. Den ”offshoraristokrati” som dominerade oligarkins era måste ersättas av en nationellt sinnad bourgeoisie, förutom vilken Ryssland saknar framtid.⁵⁷ *Enade Ryssland* ska, såsom nationell elit, gå i spetsen för uppbyggnaden av ett livaktigt civilsamhälle och lokalt självstyre, med stöd av en nationell bourgeoisie, för att möta hotet från extremismen samt bekämpa korruption och ineffektiv byråkrati. Ett första steg i denna riktning mot demokratisering är det av presidenten inrättade och utsedda samrådsorganet *Samhällskammaren*.⁵⁸ Även lagen har blivit ett medel för att skydda landet från ”extremismen” och bevara den ”sociala endräkten” (jfr. demokratiutveckling nedan).

Om suveränitet uttrycks i termer av förmåga, vilket är då dess förhållande till demokratin? Vilken är den nationella demokratiska teori som en nationellt sinnad elit förväntas följa? Den suveräna demokratin hämtar visserligen ideologisk inspiration ifrån den ryske konservative filosofen Ivan Iljin,⁵⁹ men dess mer operativa innehåll står snarare att söka hos den franske 1800-talspolitikern och filosofen François Guizot samt den tyske rättsfilosofen Carl Schmitt. De båda sistnämnda erbjuder dels utgångspunkten för ett politiskt program ämnat att appellera till en växande medelklass dels en reaktionär statslära. I centrum för de båda tänkarnas läror står att suveräniteten är något utöver folkviljan. Demokrati byggd på representativitet, pluralism och folksuveränitet är dem främmande. Suveränitet förutsätter en utövare av den – en suverän. Suveränens legitimitet har

⁵⁴ Surkov (2006a) s. 65.

⁵⁵ Surkov (2006a) s. 73-76.

⁵⁶ Gryzlov, Boris (2006) ”Ekstremizm kak ugroza suverennoj demokratii”, *Rossijskaja Gazeta*, 15 december 2006. Se även Stanovaja, Tatjana (2007) ”Partijnoe – zntjit sistemnoe”, *Politkom.ru*, 2 april 2007, (<http://www.politcom.ru/article.php?id=4365>).

⁵⁷ Surkov (2006a) s. 70-71.

⁵⁸ Surkov (2006a) s. 62-63 & 76-79.

⁵⁹ Putin (2005).

historiskt sett varit gudagiven, men den har aldrig kunnat uttrycka den ofelbarhet och frånvaro av synd som en högre stående suveränitet inneburit. Suveränens maktutövning kan som bäst bli en ofullkomlig imitation av suveränitetens upplysta rationalitet.⁶⁰ För Schmitt är maktutövning ”identiteten hos de styrande och de styrda”. För Guizot är suveränen inte folket eller väljarna utan det förnuft som förkroppsligas av de ansvarstagande nationella eliterna.⁶¹

Under devisen ”Berika er själva!” sökte Guizot⁶² på 1840-talet ordning genom den franska medelklassens samtycke som alternativ till utökad rösträtt och revolutionär omvälvning. Social och politisk stabilitet var målet för ett ambitiöst ekonomiskt program för att gynna medelklassen och därmed stilla dess krav på demokratiska rättigheter och ökat inflytande. Den antipopulism Guizot företrädde byggde på medelklassens samtycke som samhällsbevarande klass och dess intresse av att försvara sitt välstånd genom politisk och social stabilitet. Den politiska maktutövningen tillhörde enligt Guizot en upplyst elit som sökte nå en *förnuftets suveränitet* genom den *politiska förmåga* den besatt. Det var förmågan att agera i enlighet med *förnuft, sanning och rättvisa*. Guizots syn på representativt styre utgick ifrån hans motstånd till skönsmässig och absolut makt samt på den individuella mänskliga viljans felbarhet. En förnuftets suveränitet var enda möjligheten att undgå tyranni och maktusurpation av hänsynslösa politiker. Förutsättningen för ett representativt styre var därför att alla permanenta rättigheter uttraderades till förmån för en process där suveränen vinner legitimitet genom att utöva makt i enlighet med principerna om förnuft, sanning och rättvisa.⁶³ Eftersom förnuft och politisk förmåga är ojämnt fördelade i ett samhälle måste ”sann representativitet” uppnås genom att iakttä och avspeglar både samhällelig jämlikhet och ”legitima” former av politisk ojämlighet. Genom en ständigt pågående process av publika samråd samlas det förnuft och den kunskap som är spridd i samhället och blir ett underlag för att välja de representanter som har bäst förmåga att överväga nationens intressen. Därigenom uppnås sann representativitet. Syftet med representativt styre är att ”konstituera styret genom samhällets handlingar och samhället genom styrets handlingar”⁶⁴ I praktiken innebär detta ett styre baserat på folkets samtycke till – vad som synes vara – de styrandes legitima handlande.

⁶⁰ Gizo, Fransua (2006), ”Polititjeskaja filosofija: O suverenitete”, i Garadzja (2006a) ss. 241-244.

⁶¹ Krastev (2006).

⁶² François Guizot (1787-1874), fransk politiker och historiker samt ledare för de konstitutionella monarkisterna under julimonarkin i Frankrike (1830-1848). *New Encyclopaedia Britannica*, 2002.

⁶³ Gizo (2006) s. 281.

⁶⁴ Guizot, François (2002) *The History of the Origins of Representative Government in Europe*, Indianapolis: Liberty Fund, s. xiii-xv.

Den tyske rättsfilosofen Carl Schmitt,⁶⁵ – även känd under epitetet Tredje rikets kronjurist – förknippas idag främst med sin lära om *decisionismen*. Enligt decisionismen är det inte ett besluts innehåll utan snarare det faktum att beslutet fattats av rätt myndighet eller genom att använda korrekt metod, som avgör dess giltighet. Schmitts decisionism får sitt tydligaste uttryck genom dess tillämpning på suveränitetsbegreppet. Denna uppfattning utmanar i grunden den liberala demokratins suveränitetsuppfattning. Schmitt grundar vidare sin syn på politiken i termer av relationen mellan vän och fiende, där politikens väsen är en ständigt pågående kamp. I liberala demokratier är folket suveränen genom sina valda representanter, vilka agerar inom ramarna för lagen och den konstitutionella ordningen. Staten är underordnad lagen och dess makt utövas i enlighet med de syften som bestäms av en representativ lagstiftande församling. Politiken domineras av diskussion och de folkvaldas fria överväganden. Liberal demokrati hotar emellertid lagarnas oberoende och den konstitutionella ordningen genom sin grundläggande populistiska natur. Om lagen endast uttrycks i termer av folkets vilja, som uttryckt genom dess valda representanter, riskerar staten upphöra att vara bunden av lagen i dess maktutövning. Den liberala demokratins oförmåga att se politiken som en kamp begränsar dess möjligheter att möta de utmaningar som kan hota själva staten och den sociala ordningen. Den saknar mekanismer för att skilja det normala tillståndet från det extrema, när den konstitutionella ordningen omkastas och statens suveränitet usurperas av dess fiender. Det är i detta undantag från sakernas normala tillstånd som Schmitts suveränitetssyn får sitt främsta uttryck.⁶⁶

”Suveränen är den som fattar beslut om undantagstillstånd” hävdar Schmitt. Den som enligt konstitutionen givits befogenheter till detta är suveränen. Den liberala rättsläran begränsar dock suveränens möjligheter att fatta detta beslut. Enligt Schmitt är det emellertid suveränen som oberoende av lagen måste kunna avgöra skillnaden mellan det normala och undantaget när den konstitutionella ordningen hotas: ”Undantaget är mer intressant än normaltillståndet. Det normala påvisar inget – undantaget påvisar allt.” Konstitutionen måste ha förmåga att möta undantagets utmaning och tillåta de åtgärder som är nödvändiga för att bevara ordning. Ett undantag är när den politiska enigheten och därmed suveräniteten hotas: ”Om motstridiga ekonomiska, kulturella eller religiösa krafter är så mäktiga att de fattar beslut om en betydande förändring av sakernas tillstånd, med utgångspunkt i sina särintressen, så har de blivit ett nytt substitut för den politiska enigheten”. Även om suveränens avgörande om undantaget saknar

⁶⁵ Carl Schmitt (1888-1985), tysk antiliberal rättsfilosof och jurist samt ordförande i tyska Nationalsocialistiska Juristförbundet 1933-36. Mouffe, Chantal, red. (1999) *The Challenge of Carl Schmitt*, London: Verso, s. 7-12.

⁶⁶ Hirst, Paul (1987) ”Carl Schmitt’s Decisionism”, *Telos*, nr. 72, s.15-26.

formellt konstitutionellt stöd är det suveränens rätt att fatta detta beslut för att upprätthålla den konstitutionella ordningen. Undantagstillståndet är en rättsakt, som upphäver normaltillståndets normer. Rätten att fatta detta beslut tillkommer den person som förkroppsligar den politiska enighetens suveränitet. När samhällsordningen utmanas är makten starkare än varje vilja till makt och suveränens beslut om undantaget är en legitim rättsakt överordnad och på ett högre plan än normaltillståndets lag. På så sätt är suveräniteten inte en konstitutionell utan en regulativ princip.⁶⁷

Ur ryskt perspektiv är det presidenten som är den konstitutionella ordningens garant – den suverän som kan fatta beslut om undantagstillstånd.⁶⁸ Möjligen är det också i detta ljus som den suveräna demokratin gör anspråk på att vara en politisk-rättslig regim, som syftar till att upprätthålla konstitutionen, men där konstitutionen i sig inte i tillräcklig mån reglerar förhållandet mellan samhälle och stat.⁶⁹ Suveräniteten bör likväl inte göras till högsta konstitutionella norm, eftersom denna princip då skulle granskas utifrån en rättslig grundval.⁷⁰ I enlighet med Schmitt är suveränens undantag en rätt som till sin natur inte kan stadfästas av normaltillståndets lag. Det vore att inskränka suveränens oberoende möjlighet att avgöra vad som är normalt och vad som är undantag och därmed utsättas för den liberala demokratins svaghet i att inte kunna skönja denna skillnad. Som konstitutionsdomstolens ordförande konstaterar finns det ingen motsättning mellan suveränitet och demokrati, eftersom Ryssland enligt konstitutionen är en ”suverän demokratisk stat varför demokratin är suverän och suveräniteten demokratisk”.⁷¹

⁶⁷ Filippov (2006) s. 193-197.

⁶⁸ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, 12 december 1993, art. 88. Formellt kräver undantagstillstånd Federationsrådets och Dumans godkännande.

⁶⁹ Lebedev (2007).

⁷⁰ Garadzja, Nikita (2006b) ”Ot realnogo k absoljutnomu suverenitetu”, i Garadzja (2006a) s. 226.

⁷¹ Ilitjev (2006).

Demokratiutveckling

Rättsstatlighet

Den ryska konstitutionen stadgar allas likhet inför lagen. Staten garanterar medborgerliga fri- och rättigheter oavsett kön, ras, nationalitet, språk, ursprung, materiell eller officiell ställning, bostadsort, trosuppfattning, övertygelse samt organisationstillhörighet. Förbud råder mot varje form av överträdelse av de medborgerliga rättigheterna på social, rasmässig, nationell, språklig eller religiös grund. Män och kvinnor har lika rättigheter och friheter och jämlika rättigheter att förverkliga dem.⁷²

Rättsstaten är en förutsättning för demokrati,⁷³ men en rättsstat behöver inte vara en demokrati. Även diktaturer kan vara rättsstater, då skilda maktkonstellationer i en sådan regim kan behöva mekanismer för maktindelning samt klara spelregler för maktutövning, vilka sedan får institutionella spridningseffekter resulterande i utveckling mot rättsstatlighet.⁷⁴

I en rättsstat råder lagarnas överhöghet, det råder en fungerande maktindelning mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt och rättsväsendet är oberoende av politiska eller andra påtryckningar.

Rättsstaten förknippas ofta med skyddet för mänskliga rättigheter, men är på samma sätt som med demokrati delvis endast en förutsättning för dessa. Från ett funktionellt perspektiv kan även stater som inte respekterar mänskliga rättigheter ha intresse av en fungerande rättsstat och de samhälleliga spelregler samt den förutsägbarhet det innebär för individ och samhälle.

Att ingen står ovanför eller utanför lagen, oavsett om det rör sig om individer eller myndigheter, bidrar till ett visst mått av stabilitet, som är eftertraktansvärt för samhället i dess helhet. Att staten och det offentliga följer lagarna och att överträdelser och maktmissbruk beivras blir därför viktiga faktorer för samhällets funktion. Det finns därför ett intresse av att rättsutveckling och tillämpning sker utan diskriminering och att alla har tillgång till ett fungerande rättssystem, det vill säga att allas likhet inför lagen respekteras, bland annat genom att åtalade

⁷² Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 19.

⁷³ Linz, Juan J. (2000) *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder: Lynne Rienner. Av metodologiska skäl tydliggörs här inte distinktionen mellan de rättsfilosofiska begreppen *Rechtsstaat* och *rule of law* liksom deras relation till rysk rättsfilosofi.

⁷⁴ Barros, Robert (2003) "Dictatorship and the Rule. of Law: Rules and Military Power in Pinochet's Chile", i Maravall, José Maria & Adam Przeworski, red. (2003) *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.

betraktas som oskyldiga till dess att motsatsen bevisats liksom att rättegångar generellt sett är öppna. Rättssystemets funktion är avhängigt rättsväsendets oberoende och opartiskhet. Korruption samt otillbörlig påverkan från politiska och andra intressen liksom bristande respekt för domstolsbeslut resulterar i oklara och ojämlika spelregler och påföljande ineffektivitet för individ, samhälle och stat.

Därutöver ställer rättsstatlighet krav på att den verkställande makten följer lagarna och att dessa antagits genom en etablerad och legitim procedur. Att lagarna är precisa, generella och universella är grundläggande för rättsstatens funktion. Däremot behöver de inte nödvändigtvis vara rättvisa. Kostnaden för det godtycke och den skönmässighet, som frånvaron av rättsstatlighet utgör – oavsett demokratiskt styrelseskick eller ej – är dock för stor för individ, stat och samhälle för att ignoreras.

Med sin bakgrund som jurist var Vladimir Putin väl skickad att inse dessa överväganden när han i mars 2000 tillträdde som president för den Ryska Federationen. Den relativa laglöshet och osäkerhet som utmärkt Jeltsins styre samt den samhällskris 1998 års finanskris inneburit ställde höga krav på att återföra ett visst mått av stabilitet och förutsägbarhet för de ryska medborgarna. Putins svar på dessa utmaningar – att skapa ordning och reda i det politiska kaos Jeltsin lämnat efter sig – bestod i *lagens diktatur*. Redan i sitt första tal till Duman i juli 2000 underströk Putin att lagenligheten måste återupprättas istället för det maktvakuum som tillåtit enskilda bolag och klaner att erövra statens funktioner och korruptionen i statsförvaltningen att breda ut sig: ”Det är därför som vi insisterar på den enda diktaturen – lagens diktatur”. Att detta innebar stärkt statlig makt och auktoritet underströks vidare av en andra neologism – maktens vertikal: ”Makten är skyldig att stödja sig på lagen och den verkställande vertikal som formas i enlighet med denna.”⁷⁵

Att statens auktoritet behövde återupprättas vid denna tidpunkt var relativt oomtvistat. Den syn Putin redovisade betonade lagarnas funktion som medel för statsmakten. I enlighet med detta politiska program användes stat och rättssystem för att ställa de så kallade oligarkerna till svars. Redan från början underströks dock att rättstillämpningen skulle vara selektiv för dem som tillägnade sig eller utnyttjade offentlig makt.⁷⁶ Lagens diktatur var i all väsentlighet en icke-inblandningsdoktrin i den politiska maktutövningen. Tre oligarker kom att

⁷⁵ Putin, Vladimir (2000) “Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii”, 8 juli 2000, (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml>).

⁷⁶ Denisov, Andrej (2004) “Teorija i praktika ravnoudalennosti: Kak prezident spravilsja s oligarchami”, *Vremja Novostej*, 12 mars 2004.

statuera exempel: Vladimir Gusinskij, Boris Berezovskij och Michail Chodorkovskij.

Berezovskij och Gusinskij förlorade sina affärsimperier och tvingades i landsflykt. Chodorkovskij åtalades, dömdes till nio års fängelse och hans affärsimperium såldes till vrakpriser till kvasistatliga bulvaner. Statens politiska, ekonomiska och rättsliga agerande mot oligarker och andra intressen som utmanade dess maktmonopol var selektivt och skönsmässigt. Lagens diktatur lade fast spelregler istället för rättsregler.

Putins politik var framgångsrik i så måtto att statens makt stärktes på oligarkernas bekostnad. Rättsprocesserna mot misshagliga affärsmän illustrerade dock de problematiska konsekvenserna av 1990-talets privatiseringar och allmänna instabilitet. Utan fungerande rättssystem var brott mot förlegade lagar, regler och förordningar enda möjligheten för den som ville kunna utöva en näringsverksamhet. I praktiken innebar detta att alla var skyldiga till dess att motsatsen bevisats – att nästintill alla formellt sett blivit brottslingar för att överleva.

Dock har åtgärder för att förändra systemet vidtagits. Försök har gjorts att reformera domstolsväsendet. Skattesystemet har förändrats och förenklats, bland annat med införande av enhetlig inkomstskatt och rimlig företagsbeskattning. Även äganderätten har stärkts. Dessa och liknande reformer har dock varit långtifrån tillräckliga och sammanhängande för att bryta mot det förflutna och gå i riktning mot reell rättsstatlighet. Godtycket består och lagarnas utformning och tillämpning är delvis i lika mån en domän för den verkställande som den dömande makten. Det råder osäkerhet inför rättsövergrepp och praxis med politiskt motiverad rättvisa har fått en egen benämning – Basmannyj rättvisa – efter den domstol i Moskva i vilken processen mot finansmannen Michail Chodorkovskij drevs.

Insikten om bristerna i rättsstatlighet är dock stor och är ett ofta återkommande tema för offentlig diskussion på högsta politiska nivå. Även från rättssystemets sida erkänner man öppet problemet. I samband med ett rundabordssamtal med Putin nyligen uttalade sig en tidigare domare i konstitutionsdomstolen om bristerna i rättssystemet: "Det ryska domstolssystemet 'understödjer inte ett oberoende domstolsväsende'. --- 'Vilket beslut som helst i varjehanda rättssak kan frammanas. Det kan varje enskild tjänsteman oavsett nivå göra och själva

strukturen skyddar inte rätten mot detta.' Staten 'har inte slutgiltigt erkänt den dömande maktens oberoende'". Mot detta invände inte Putin.⁷⁷

Ryssland befinner sig långtifrån en situation där lagarnas överhöghet råder. Som ovanstående exempel belyser fungerar inte heller maktindelningen mellan lagstiftande, verkställande och dömande makt. Rättsväsendet är inte oberoende av politiska eller andra påtryckningar. Landet har ännu lång väg att gå i riktning mot rättsstatlighet.

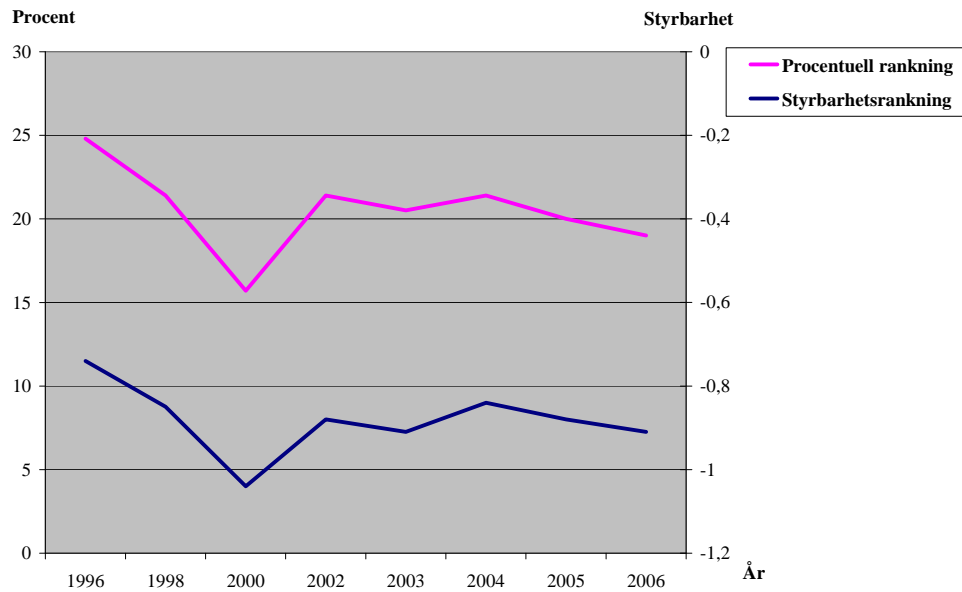
Vad det egna rättssystemet inte kunnat hantera har därför under många år hänvisats till Europadomstolen för mänskliga rättigheter och enbart år 2006 anmäldes så många som 12.000 ryska fall till domstolen – en femtedel av alla fall från Europarådets 47 medlemsstater. Insikten om bristerna finns och Europadomstolens utslag kunde vara ett hjälpmedel att identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas. Som för de flesta andra stater är det dock ett politiskt stigma även för Ryssland att återkommande ställas till svars inför Europadomstolen. Istället har Ryssland valt att ignorera konsekvenserna av domstolens utslag och inte vidtagit adekvata åtgärder för att förändra det egna rättssystemet. Återkommande klagomål från Putin och utrikesminister Lavrov att domstolens utslag varit politiskt motiverade har också resulterat i att man stärkt sin representation i Strasbourg för att tillvarata ryska intressen. För att begränsa antalet ryska fall i Strasbourg har ryska myndigheter även inlett en reform som ska möjliggöra för den egna Högsta Domstolen att avgöra mål som annars skulle ha gått till Europadomstolen.⁷⁸

Återupprättandet av lagen som samhällsprincip – inte minst genom *lagens diktatur* – har dock från första början varit grundläggande i Putins politik. Frågan som då uppstår är huruvida utvecklingen faktiskt går i riktning mot förbättrad rättsäkerhet. I vad mån har denna politik rönt framgång?

⁷⁷ Samigullina, Alija (2007) "Zjurnalisty i sudi kak strelotjniki", *Gazeta.ru*, 11 januari 2007, (http://www.gazeta.ru/2007/01/11/oa_228433.shtml).

⁷⁸ Bigg, Claire (2007) "Russia: Judicial Reform Under Way, But For The Right Reasons?", *RFE/RL*, 24 oktober 2007, (<http://rfe.rferl.org/featuresarticle/2007/10/9AD2E375-39EE-4DEC-94EF-71AE55136493.html>).

Figur 2: Rättsstatlighet



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Svaret står måhända att finna i Världsbankens årligen återkommande undersökningar av rättsstatlighet i skilda länder. Undersökningen avser förtroende för och efterlevnad av samhällsliga spelregler, särskilt avtalsefterlevnad, polis samt rättsväsende. Det gäller även aktörers tillgång till rättvisa och objektiva spelregler i termer av lagsystem och rättstillämpning liksom tillgång till ett etablerat och jämlikt rättssystem.

Som ovanstående figur över resultaten i nämnda undersökningar visar, var Putins rättsreformer inledningsvis framgångsrika. Under perioden 2000-2002 förbättrades rättssäkerheten påtagligt och fram till 2003 var tendensen fortsatt positiv. Därefter har dock utvecklingen avstannat och tvärtom gått i negativ riktning till att år 2006 åter befinna sig på ungefär samma nivå som fyra år tidigare. Det tycks som att reformernas effekter inte är varaktiga och att tendensen är nedåtgående, även om situationen alltjämt är bättre än i utgångsläget då Putin deklarerade "lagens diktatur".

Man kan därav sluta sig till att utvecklingen mot rättsstatlighet i Ryssland avstannat och tenderar att försämrats. Detta sammanfaller i tid med goda objektiva förutsättningar för en positiv utveckling genom stark ekonomisk tillväxt samt formellt sett ökade statliga maktbefogenheter. Att utvecklingen istället varit negativ är anmärkningsvärt.

Politisk stabilitet och våldsnivå

Våldsmonopolet är enligt den tyske sociologen Max Weber vad som särskiljer staten från varje annan organisation.⁷⁹ Sålunda är staten den enda enhet som legitimt utövar makt och våld över ett definierat territorium. Det kan tolkas som att avsaknad av statligt våldsmonopol oundvikligen leder till anarki och ett allas krig mot alla.⁸⁰ Motsatsen torde därför logiskt vara att ju högre grad av monopol över legitim våldsanvändning en stat har desto mindre risk löper medborgarna att utsättas för illegitimt våld, vilket även skulle kunna beskrivas i termer av ett kontraktsförhållande: Medborgaren medger staten våldsmonopol i utbyte mot att staten skyddar denne mot våld. Den grad av ordning staten därmed bringar i den naturliga anarkin utgör även det mått av politisk stabilitet med vilken staten effektivt kan utöva sin makt. Var ligger då gränserna för statens legitima våldsanvändning hos Schmitt? Som ovan redovisats äger suveränen hos Schmitt rätten att avgöra undantagen. Så är även fallet med gränserna för våldsmonopolet, nämligen att det är suveränens beslut som konstitutionell garant.

Likt många andra länder har Ryssland en våldsam historia där stat och medborgare ofta utsatts för interna och externa kraftmätningar. Vid Sovjetunionens sammanbrott 1991 ställdes Ryssland inför hotet om interna konflikter och inbördeskrig, men undkom det våldsamma öde som vissa andra tidigare sovjetrepubliker rönt. 1993 års konstitutionella kris fick en våldsam upplösning, tätt följt av det första Tjetjenienkriget 1994 som ställde frågan om Rysslands territoriella integritet – dess suveränitet – på sin spets. Grundläggande politisk stabilitet och nationell enighet var en återkommande utmaning för det ryska ledarskapet.

Världsbankens undersökning – *Governance Matters* – behandlar frågan om politisk stabilitet och frånvaro av våld. I detta avseende redogör den för uppfattningar om statens möjligheter att undvika politisk instabilitet eller att rådande regim störtas genom icke-konstitutionella medel eller våldsanvändning, inklusive inhemskt våld och terrorism. Det innefattar graden av samhällsliga och politiska oroligheter samt hur stort hot dessa utgör för investeringar.⁸¹ Demonstrationer behöver exempelvis inte vara någon anledning till oro, men om de leder till en allvarlig våldsutveckling påverkar det den politiska stabiliteten – samt implicit demokratin – negativt. En eskalerande våldspirall leder i extremfallet till inbördeskrig, där statens funktioner samt möjligheter att fullgöra

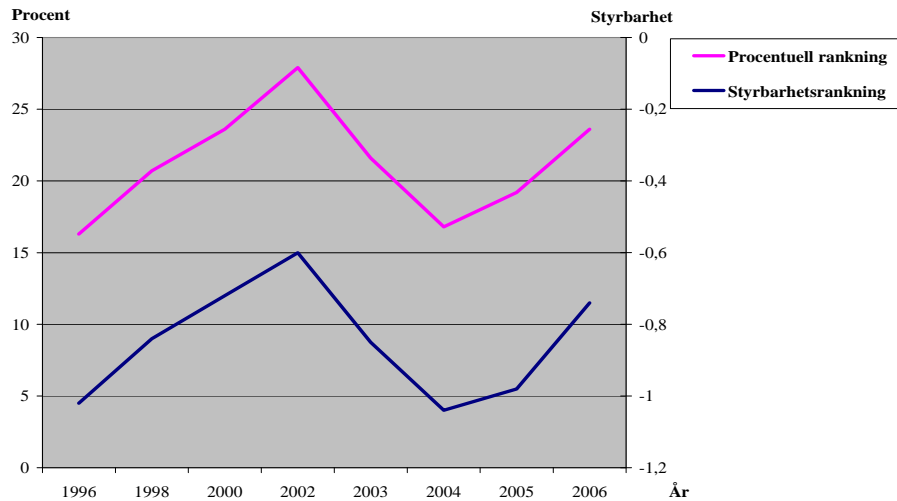
⁷⁹ Weber, Max (1964) *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press, s. 154.

⁸⁰ Jfr. Hobbes, Thomas (1985) *Leviathan*, London: Penguin, s. 223-224 (kap. XVII).

⁸¹ Ekonomisk utveckling anses, enligt den så kallade moderniseringsteorin, även gynna demokratisk utveckling.

sina plikter gentemot medborgare och samhälle kraftigt inskränks. På samma sätt råder ett negativt förhållande mellan politisk stabilitet och terrorism. Hur varaktigt och utbrett hotet av terrorism är samt antalet källor till terrorism beaktas, liksom geografisk omfattning och potentiella negativa ekonomiska effekter.

Figur 3: Politisk stabilitet och frånvaro av våld



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Ovanstående illustration av Världsbankens undersökning visar graden av politisk stabilitet i Ryssland. En positiv trend inleddes i och med första Tjetjenienkriget slut 1996 och Jeltsins omval. Trots 1998 års finanskris samt terroristattentat och återupptaget Tjetjenienkrig 1999 tilltog den politiska stabiliteten. Putins snabba och aktiva respons på 1999 års terrordåd samt hans strävan efter att återupprätta statsmakten övervägde uppenbarligen nackdelarna med ett nytt Tjetjenienkrig. Det var först i och med att den konfliktrelaterade terrorismen nådde större geografisk utbredning och varaktighet som den positiva trenden avtog. Gisslandramerna på Dubrovkateatern i Moskva 2002 liksom i Beslan 2004 har uppenbarligen förändrat synen på den politiska stabiliteten. Möjligen avspeglar resultaten även stigande farhågor för att den revolutionära utvecklingen i närområdet skulle sprida sig till Ryssland självt med påföljande politiska och sociala oroligheter. Denna trend motverkades dock aktivt genom ett systematiskt lagstiftningsarbete som inleddes 2004 liksom satsningar på statssäkerheten. Alltsedan 2004 har den politiska stabiliteten i Ryssland sålunda ökat. Frågan är dock hur stora avkall medborgaren fått göra i termer av frihet för att

våldsmonopolet – den politiska stabiliteten – ska kunna upprätthållas samt vilka inskränkningar staten ansett vara nödvändiga för att upprätthålla denna ordning.

Från federation till enhetsstat?

Den Ryska Federationen styrelseskick torde genom dess blotta benämning vara en federal statsbildning där relationen mellan federationssubjekt och stat torde gå nedifrån och upp, det vill säga att den federala staten erhåller sin beslutanderätt av federationssubjekten. Så var också ursprungligen fallet i 1993 års konstitution, där landets lagstiftande makt – Federala församlingen – är uppdelad i ett tvåkammarssystem med ett överhus – Federationsrådet – vilket representerar federationssubjekten samt ett underhus – Duman – som numera väljs på partilistor.

Federationsrådet utses på grundval av de 84 federationssubjekten, vilka vart och ett representeras av två senatorer. Enligt den ordning som rådde under Jeltsineran sände varje region vardera en representant som valdes av det regionala parlamentet och en som utsågs av den regionala verkställande makten. Det innebar i många fall att guvernörer både utövade regional makt och satt i Federationsrådet. Dessa kom därför i stor utsträckning att värna regionala framför statens övergripande intressen i den maktkamp mellan centrum och periferi som utmärkte mycket av rysk politik under 1990-talet. Med Putins maktillträde 1999-2000 inleddes en process mot att omvandla Federationsrådet för att hävda centralmakten gentemot regionerna. En första reform genomfördes i juli 2000, då guvernörerna framtogs möjligheten att själva inta Federationsrådets platser.⁸² Resultatet blev att lojaliteten bland senatorerna gradvis förflyttades från regionerna till centralmakten.

Efter gisslandramat i Beslan hösten 2004 genomdrev Putin ytterligare centralistiska reformer av relationen mellan den federala och regionala makten, främst genom att avskaffa regionala direktval av guvernörer.⁸³ Sålunda stärktes presidentmaktens inflytande över

⁸² Federalnyj zakon nr. 113-FZ "O porjadke formirovanija Soveta Federatsii Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 5 augusti 2000.

⁸³ Federalnyj zakon nr. 159-FZ "O vnesenii izmenenij v Federalnyj Zakon «Ob obsjtjich printsipach organizatsii zakonodatelnych (predstavitelnych) i ispolnitelnych organov gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj Federatsii»", 11 december 2004.

federationssubjekten på bekostnad av lokal demokrati och principer om federal maktindelning.⁸⁴

Det innebar att även guvernörernas främsta lojalitet därmed förflyttades från regionerna till centralmakten. De omvandlades från att vara regionernas representanter till att bli presidentens representanter. En avsevärd indirekt effekt blev att även Federationsrådets lojalitet gentemot centralmakten växte, då hälften av senatorerna därefter utses av Kremltrogna guvernörer. Vidare sköts en reform för ökat lokalt självstyre upp från 2005 till 2009, vilket ytterligare försvagade möjligheterna att utveckla lokal och regional demokrati, det vill säga tills efter såväl 2007 års parlaments- som 2008 års presidentval.⁸⁵ Att motivera åtgärder som på detta sätt försvagade den federala statsbildningen utifrån behovet av att värna nationen från terrorism förefaller missriktat. Som illustreras i följande avsnitt blev Beslan motiv för och inledning av ett systematiskt lagstiftningsarbete som syftade till att stärka statsmakten på skilda områden. Sammantaget försvagar eller försenar dessa åtgärder utvecklingen av såväl vertikal som horisontell maktindelning.

Ovanstående centraliseringsreformer undergräver väsentligen det federala ryska styrelseskicket. Detta tyder även på att det ryska ledarskapet, i motsats till vad konstitutionen föreskriver, betraktar Ryssland som en enhetsstat där relationen mellan stat och federationssubjekt går uppifrån och ned, det vill säga att federationssubjektets makt utgår från centralmakten och inte tvärtom. Grundtanken i den federala statsbildningen undergrävs därmed. Ryssland går i riktning från federation till enhetsstat.

Politiska fri- och rättigheter

Skyddet för medborgerliga fri- och rättigheter uttrycks redan i ryska konstitutionens andra artikel: ”Individen, dess rättigheter och friheter utgör högsta värde. Erkännande, iakttagande och skydd av individen och medborgaren är statens ansvar.”⁸⁶

Att positiva friheter åtföljs av inskränkningar till skydd för övriga medborgerliga fri- och rättigheter samt statens och samhällets säkerhet och fortbestånd är vedertaget i den konstitutionella rätten enligt samma resonemang som förts kring

⁸⁴ Konstitutionsdomstolen fann dock lagändringarna vara förenliga med grundlagen. *RIA Novosti*, ”Normy o porjadke vyborov gubernatorov sootvetstvujut Osnovnomu zakonu”, 21 december 2005 (<http://www.rian.ru/politics/russia/20051221/42596009.html>).

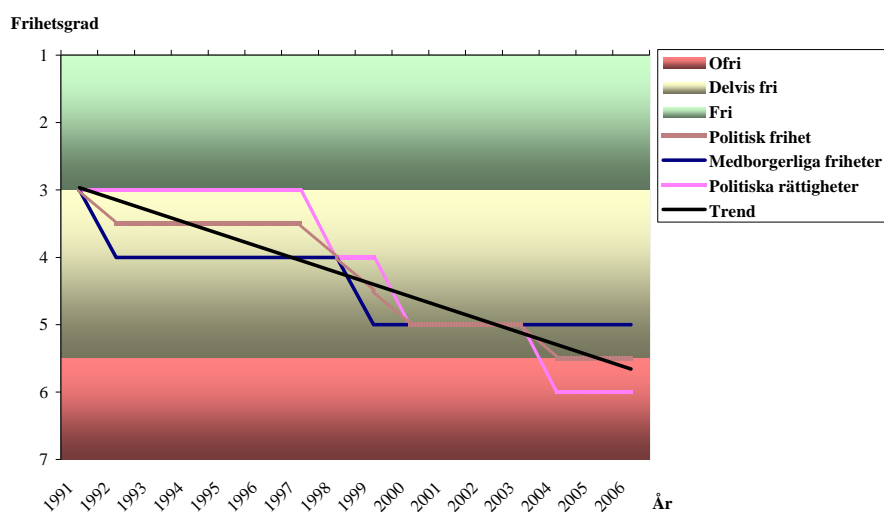
⁸⁵ Mereu, Francesca (2005) ”Self-Rule Reform Set Off Till ‘09”, *Moscow Times*, 23 september 2005.

⁸⁶ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 2.

statens monopol på legitim våldsutövning ovan. Vilken avvägning har då gjorts mellan statens politiska stabilitet och medborgarens politiska fri- och rättigheter under Putins presidentskap? Frågan är avgörande för bedömningen av hur rysk demokrati utvecklats under denna tid.

Den amerikanska – huvudsakligen statsfinansierade – tankesmedjan Freedom House har i sitt årliga frihetsindex ”Freedom in the World” uppmärksammat en stadig demokratisk tillbakagång i Ryssland. Som framgår av nedanstående figur har utvecklingen sedan Putins maktillträde 1999-2000 varit genomgående negativ och Ryssland tillhör nu den kategori länder som betecknas ”ofria”.⁸⁷

Figur 4: Frihetsindex



Källa: Freedom House, *Freedom in the World*.⁸⁸

Även Världsbankens årliga undersökningar påvisar en stark tillbakagång för politiska fri- och rättigheter i Ryssland genom sitt index över röst och ansvarutkrävande. Detta avser medborgarnas möjligheter att fritt delta i den politiska processen samt ha möjligheter att ställa sina makthavare till svars. Det

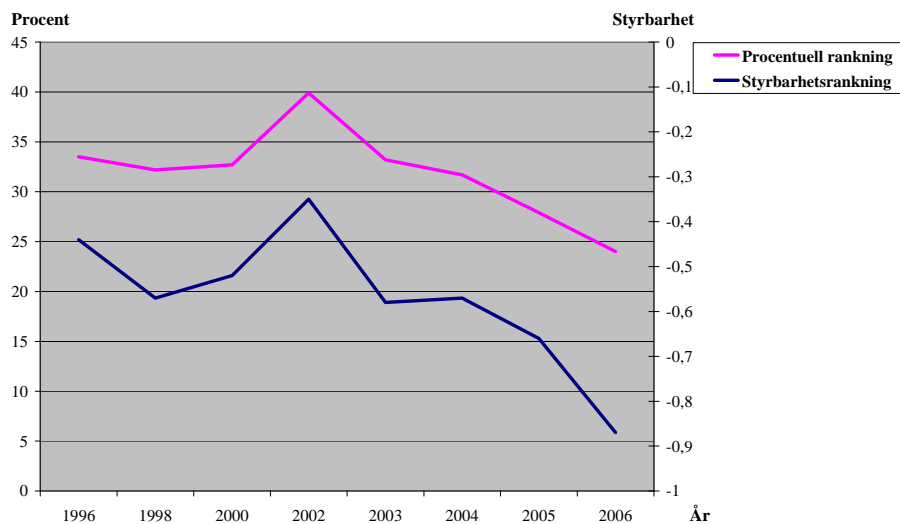
⁸⁷ *Freedom in the world*: Participate freely in the political process; Vote freely in legitimate elections; Have representatives that are accountable to them; Exercise freedoms of expression and belief; Be able to freely assemble and associate; Have access to an established and equitable system of rule of law; Have social and economic freedoms, including equal access to economic opportunities and the right to hold private property.

⁸⁸ Områdena för ”ofri”, ”delvis fri” och ”fri” har här anpassats, på grund av brott i serien avseende klassificeringen, vilket dock snarare ger en mer positiv bild av den ryska utvecklingen än motsatsen.

gäller i vilken utsträckning folket kan fritt delta i legitima och rättvisa val, yttrande- och religionsfrihet, pressfrihet samt mötes- och organisationsfrihet. Vidare redovisar det hur permanent institutionaliserat och moget det politiska systemet är samt om den politiska oppositionen kan verka inom systemet eller måste påverka och underminera det utifrån. Även frågan om representativitet, det vill säga hur väl folket och organiserade intressen kan göra sina röster hörda i det politiska systemet, omfattas. Förutsatt att det politiska systemet är representativt på ett nöjaktigt och effektivt sätt kan det skapa större stabilitet och bättre utformad politik.

Som nedanstående figur illustrerar har utvecklingen på alla dessa områden varit negativ i Ryssland alltsedan år 2002. Trendbrottet sammanfaller i tid med de åtgärder som vidtogs efter gisslandramat på Dubrovkateatern i Moskva samma år. Ett ytterligare fall inleddes efter gisslandramat i Beslan 2004. Den positiva utveckling som enligt undersökningen kännetecknade Putins inledande år vid makten förbyttes alltså i en konstant negativ trend från och med 2002. Exemplet Dubrovka och Beslan kan visserligen inte förklara denna utveckling, kan måhända ses som symbolhändelser för en övergripande process mot inskränkningar av politiska fri- och rättigheter.

Figur 5: Röst och ansvarsutkrävande



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Vad som framgår med all önskvärd tydlighet av undersökningarna från både Freedom House och Världsbanken är att politiska fri- och rättigheter kraftigt beskurits under Putins tid vid makten. Trots att den politiska stabiliteten ökat

alltsedan 2004 har detta inte lett till ett positivt trendbrott för demokratiutvecklingen. Det tycks följaktligen inte föreligga några interna faktorer av vikt som kunde ha motiverat vidare inskränkningar på detta område. Tvärtom tycks ökad politisk stabilitet skett på bekostnad av politiska fri- och rättigheter, vilka inte kan förklaras av inrikes osäkerhet, återkommande kriser, terrorism eller annan politisk extremism i vår bemärkelse. Orsaken till den fortsatta negativa utvecklingen tycks snarare stå att söka i externa faktorer, även om inskränkningar motiverats av interna händelser. Det förefaller därför troligt att åtgärderna bör ses som en rysk intern respons på och önskan av att undertrycka eventuella spridningseffekter av de färgande revolutionerna i Georgien, Ukraina och Kirgizistan under perioden 2003-2005.

Den metod staten valt för att inskränka fri- och rättigheter på utgör ett trendbrott mot tidigare skönsmässighet då den vilar på rättslig grund. Redan tidigare hade staten stora möjligheter att med administrativa och andra åtgärder begränsa utövandet av politiska fri- och rättigheter. Denna praxis saknade visserligen rättslig grund, men tillämpades ändå i de fall det ansågs motiverat. Det är också uppenbart att det inte heller är en fråga om resurser att ingripa mot misshagliga fenomen och element, då sådana inte saknas. Det tycks finnas en vilja att använda lagen som medel för att legitimera rättsliga åtgärder, vilka begränsar fri- och rättigheter. Skillnaden nu i jämförelse med tidigare är att ny och kompletterande lagstiftning givit omfattande rättsliga möjligheter att inskränka fri- och rättigheter i sig och inte bara att försvåra eller förhindra deras utövande, som tidigare varit fallet.

Trots att konstitutionen uttryckligen förbjuder lagar som upphäver eller inskränker fri- och rättigheter,⁸⁹ har så följaktligen skett genom ny lag eller lagtillägg. Det föregivna motivet är skydd för utövande av fri- och rättigheter samt statens och samhällets säkerhet i stort. Till detta kommer att de lagar som antagits i många fall är så allmänt formulerade att de i realiteten generellt sett kan inskränka eller upphäva grundläggande fri- och rättigheter oavsett om det kan motiveras eller ej. De har därför alltmör fått karaktären av allt-i-alla-lagar och bryter därigenom mot grundläggande principer om att lagar skall vara precisa, generella och universella. Två uppmärksammade exempel på inskränkningar är de så kallade anti-extremism-⁹⁰ samt NGO-lagarna,⁹¹ men dessa exempel illustrerar endast en bredare statlig ansats för att skapa en rättslig regim, som med

⁸⁹ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 55, st. 2.

⁹⁰ Federalnyj zakon nr. 153-FZ "O protivodejstvii ekstremistskoj dejatelnosti", 25 juni 2002, med tillägg 27 juli 2006.

⁹¹ Federalnyj zakon nr. 18-FZ "O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federatsii", 10 januari 2006 (nedan NGO-lagen).

legitimitet kan undandra medborgarna deras politiska fri- och rättigheter. Med en kombinationen av rättsmedel och administrativa åtgärder kan utövande av snart sagt alla fri- och rättigheter försvåras eller förhindras på lösa grunder. Vidare kan enskilda, organisationer och företag godtyckligt lagföras och straffas med i förekommande fall böter, förbud, konfiskation eller fängelse. Nedan beskrivs områdesvis den generella utvecklingen samt exempel på de lagar som försätter de konstitutionella rättigheter ur spel. Det mönster som utspunnit sig är att undantaget blivit normaltillstånd.

Press- och yttrandefrihet

Press-, yttrande- och informationsfrihet är, jämte fria, rättvisa och demokratiska val, medborgarens främsta medel att ställa makthavarna till svars och åtgärda missförhållanden. Dessa friheter är en förutsättning för tanke- och åsiktsfrihet – övriga opinionsfriheter – då möjligheten att skapa sig en uppfattning beror på fri tillgång till öppen och oberoende information samt kritisk samhällsdebatt.

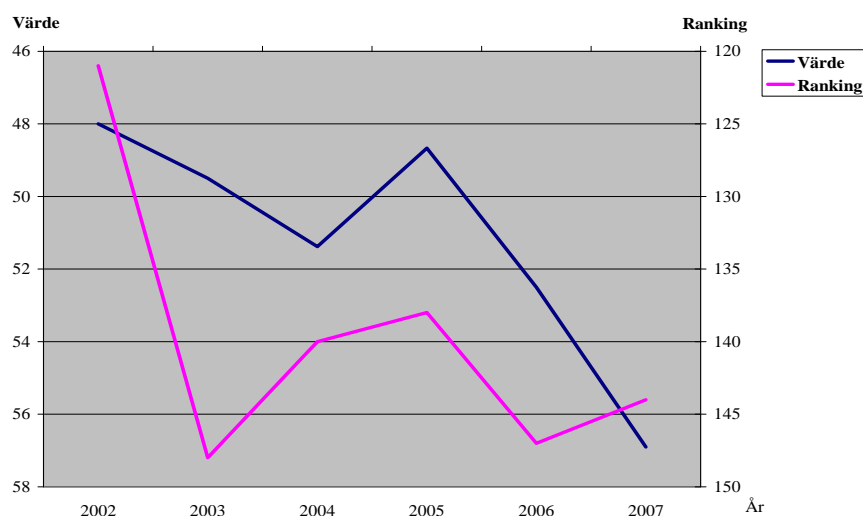
Den ryska konstitutionen garanterar medborgarna tanke- och yttrandefrihet. Mediefrihet garanteras och censur tillåts ej. Dock råder ett uttryckligt förbud mot ”propaganda eller agitation som väcker socialt, rasmässigt, nationellt eller religiöst hat och fiendskap.”⁹²

Vid sin årliga pressträff 2007 konstaterade president Putin: ”Förföljelse av journalister är ett av de mest akuta problemen för vårt land. Vi ska göra allt för att skydda journalistkåren”.⁹³ Mot bakgrund av den verklighet som möter ryska journalister framstår presidentens utfästelse inte som helt trovärdig. Svåra generella arbetsvillkor förvärras nu gradvis genom aktiva statliga åtgärder för att begränsa press- och yttrandefriheten.

⁹² Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 29.

⁹³ Putin, Vladimir (2007a) ”Stenografitsjeskij otjet o press-konferentsii dlja rossijskich i innostrannyh zjurnalistov”, 1 februari 2007 (http://www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml).

Figur 6: Pressfrihet



Källa: Reporters Without Borders (2007a) *Worldwide Press Freedom Index 2007*

Ryssland tillhör enligt *Committee to Protect Journalists* de tre länder i världen där pressfriheten bedöms ha försämrats mest de senaste fem åren. Utvecklingen har endast varit värre i Etiopien och Gambia.⁹⁴ År 2006 förbättrades pressfriheten i alla G8-länder med Ryssland som enda undantag.⁹⁵ I antal dödade journalister är endast Irak och Algeriet värre under de senaste 15 åren.⁹⁶ Av knappa 170 länder har Ryssland under de senaste fem åren genomgående hamnat bland de 20 lägst rankade i *Reportrar utan Gränsers* internationella pressfrihetsindex.

Det är rimligt att anta att dessa siffror döljer ett stort mörkertal i termer av hot och misshandel av journalister. Bilden av utsatthet för media har blivit välbekant sedan Sovjetunionens upplösning. Skillnaden nu är att det blir allt svårare att bortförklara missförhållandena, som konsekvenser av brottslighet, korruption och konflikt, samtidigt som den ryska staten inför lagstiftning, vilken ytterligare begränsar medias möjligheter till objektiv och kritisk rapportering.

⁹⁴ Arnold, Chloe (2007) "Russia: Press Freedom Under Threat" *RFE/RL Online*, 3 maj 2007 (<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/05/222c0445-0c16-4b83-95cc-30dc59aae9cc.html>).

⁹⁵ Reporters Without Borders (2007b) "Eritrea ranked last for first time while G8 members, except Russia, recover lost ground" (http://www.rsf.org/article.php3?id_article=24025).

⁹⁶ Committee to Protect Journalists, "Journalists Killed: Statistics and Background", (http://www.cpj.org/killed/killed_archives/stats.html).

Under senare år har en rad lagar och lagtillägg tillkommit, vilka kraftigt inskränker press- och yttrandefriheten. Dessa har motiverats av ökande hot av extremism och terrorism. Stor enighet har funnits i det ryska samhället att sådana fenomen bör bekämpas och Ryssland följer därmed den internationella trenden vad gäller åtgärder mot ”de nya hoten”. Sålunda har de ryska lagstiftarna ställts inför det klassiska dilemma att avväga hur stora inskränkningar av friheten som krävs för att upprätthålla densamma. Utfallet i det ryska fallet har hittills varit negativt.

Debatten har främst förts kring den så kallade lagen mot extremism och ändringar i denna, vilken ger utrymme för repressiva åtgärder mot bland annat press- och yttrandefrihet från statens sida.⁹⁷ Emellertid inlemmas motsvarande eller liknande element i övrig relevant lagstiftning, däribland lagen om personuppgifter,⁹⁸ lagen om information, informationsteknologi och skydd av information,⁹⁹ lagen om massmedia¹⁰⁰ samt lagen om terrorism.¹⁰¹ Med undantag av sistnämnda tillkom eller ändrades dessa i form av ett lagpaket i juli 2006. Med dylik reformering av rättssystemet ges ett allt större utrymme för staten att inskränka press- och yttrandefrihet.

Möjligen är införandet av ny lag ett sätt att legitimera redan existerande administrativ praxis, det vill säga att effekten blir densamma som tidigare, men att det nu tillförs lagstöd för diverse repressiva åtgärder. Själva förekomsten av sådana lagar kan dock ha avskräckande effekt och leda till ett än större mått av självzensur. Vad rör det sig då om för inskränkningar?

Att motverka sådana extremistiska rörelser eller opinionsyttringar som omnämns i konstitutionen var ett uttalat syfte med 2002 års *lag mot extremism*.¹⁰² Som extremism betecknas ”hat eller fiendskap mot en särskild social grupp”.

Svagheten i denna lag är att betydelsen av extremism inte klargörs då begreppet ”social grupp” saknar närmare definition. Därför kan lagstiftningen – speciellt med de tillägg som infördes 2006 – tillämpas på snart sagt varje aktivitet som staten vill begränsa eller förhindra. Dess karaktär av ”gummiparagraf” har gradvis töjts ut till område efter område för att ge ett allt bredare utrymme för staten att beteckna skilda aktiviteter som extremistiska. Som nedan illustreras

⁹⁷ Federalnyj zakon nr. 153-FZ.

⁹⁸ Federalnyj zakon nr. 152-FZ ”O personalnych dannych”, 27 juli 2006.

⁹⁹ Federalnyj zakon nr. 149-FZ, ”Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologijach i o zasjtjite informatsii”, 27 juli 2006.

¹⁰⁰ Federalnyj zakon nr. 2124-1, ”O sredstvach massovoj informatsii”, 27 december 1991, med senaste tillägg 27 juli 2006 (153-FZ), 16 oktober 2006 (160-FZ) och 24 juli 2007 (211-FZ).

¹⁰¹ Federalnyj zakon nr. 35-FZ, ”O protivodejstvii terrorizmu”, 10 mars 2006.

¹⁰² Federalnyj zakon nr. 153-FZ.

uppfyller lagen om extremism inte grundläggande rättsliga krav på lagars universella, precisa och generella innehåll.

För massmedias del innehåller lagen bland annat förbud mot offentligt rättfärdigande av terrorism och extremism samt inskränkningar för offentlig diskussion om sådana aktiviteter. Rättfärdigande tolkas i bred bemärkelse och Riksåklagarämbetet och säkerhetstjänsten (FSB) publicerar regelbundet en lista över material och organisationer, som inte får behandlas offentligt, i den statliga tidningen *Rossijskaja Gazeta*.¹⁰³ När sådana temata väl behandlas omgärdas de av diverse informella regler och det sägs förekomma listor över såväl officiellt språkbruk som personer, vilka inte bör tillåtas medverka i media. Till följd av detta tillämpar massmedia antingen omfattande själv censur eller avstår ifrån att behandla känsliga ämnen.

Utöver de konkreta exempel som nämns i lagen råder även förbud mot allt annat material, däribland anonymt, som kan anses vara extremistiskt. I den mån detta inte är tillräckligt, täcks även åtgärder mot sådana extremistiska företeelser som inte förutsetts i lagen in. Det betyder att systemet ges ett öppet mandat att själv definiera och utvidga rättstillämpningen till nya områden på godtyckliga grunder.

Vidare är det förbjudet att förödmjuka den nationella värdigheten, vilket torde kunna omfatta kritik och granskning av en lång rad övergripande nationella företeelser. Av större vikt är dock att förtal av offentliga makthavare i deras tjänsteutövning nu blivit straffbart om det sker i extremistiska sammanhang. Med den lösliga definitionen av extremism kan detta i praktiken avsevärt försvåra eller omöjliggöra kritisk granskning av offentlig maktutövning samt korruption och andra missförhållanden, då det är svårt att förutse vad som avses med förtal och därmed är straffbart.

Gränsen mellan makthavares tjänsteutövning och privatliv blir än mer oklar genom lagen om personuppgifter, vilken inte åtskiljer privat och offentligt.¹⁰⁴ Rapportering om makthavares offentliga maktutövning kan därmed numera lagföras som förtal mot privatperson. Förtalsaspekterna i nämnda lagar ska även ses i sammanhang av och som komplement till en alltmer flitigt tillämpad enskild lagstiftning mot förtal och smädelse.

Vad gäller inskränkningar för massmedias praktiska verksamhet innehåller lagen mot extremism förbud mot produktion och distribution av extremistiskt material,

¹⁰³ Radov, Aleksandr m.fl. (2007) "Topornografija: Opređen federalnyj spisok ekstremistskich materialov", *Rossijskaja Gazeta*, 14 juli 2007; Rosbalt (2007) "Spiski zapresjtjennyh ekstremistskich organizatsij budet publikovat «Rossijskaja Gazeta»", 18 oktober 2007 (<http://www.rosbaltsouth.ru/2007/10/18/423551.html>).

¹⁰⁴ Federalnyj zakon nr. 152-FZ.

inklusive underlag och information till stöd för detsamma. Den omfattar även förbud mot finansiering, planering, organisering, förberedelse och genomförande av extremism, inklusive alla medel att offentliggöra eller kommunicera extremistiskt material. Lagen täcker följaktligen in hela den mediala produktionskedjan från underlag, via färdig produkt till möjligheterna att förmedla nyheter och annan information.

Myndigheters sanktionsmedel för efterlevnad av lagen vad avser massmedia löper längs en skala från varningar via böter, konfiskation och tillståndsindragning (stängning) till fängelsestraff på upp till tre år. För extremismbrott generellt sett kan straff på upp till åtta års fängelse utdömas.

Vid spridning av extremistiskt material liksom misstanke om förekomst av sådant kan upphovsman eller redaktion ställas till svars genom skriftlig varning med angivelse av dess art. Svarande ges möjlighet att, om så är möjligt, undanröja sådant material inom en specificerad tidsram. Om förelagda åtgärder inte vidtas inom ett år kan mediet i fråga stängas. Vidare kan myndigheter genom domstolsbeslut konfiskera tidningsupplagor samt ljud- och bildmaterial med extremistiskt innehåll. Den organisation som under en tolv månadersperiod vid två tillfällen publicerar extremistiskt material förlorar sitt utgivningstillstånd.

Ovanstående rättsliga åtgärder kan överklagas till domstol och till dess att rätten antingen bekräftar eller tillbakavisar myndighetsåtgärden vinner de inte laga kraft. Lagen ger utrymme för överklagande och domstolsprövning, men vilka möjligheter media har för att nå framgång i en sådan talan är oklart.

Det minskande utrymmet för yttrandefrihet i traditionella media åtföljs även av restriktioner för nya media såsom Internet. Sålunda kräver lagen om information, informationsteknologi och informationsskydd¹⁰⁵ att ansvarig utgivare anges i alla massmedia – även för vad som publiceras på Internet.

Genom att slå samman myndigheter för övervakning och kontroll – *Rosochrankultura och Rossvjaznadzor* – stärks statsmaktens förmåga att ingripa mot misshagliga publikationer såväl i traditionella media som på Internet.¹⁰⁶ Den nya myndigheten har makt att både ge och dra in tillstånd för publicering och medel för publicering, exempelvis i förhållande till Internetleverantörer. Till skillnad från traditionella medier har den ryska bloggofären hittills varit ett relativt fritt forum för yttrandefrihet. År 2006 såldes dock *LiveJournal* – den

¹⁰⁵ Federalnyj zakon nr. 149-FZ.

¹⁰⁶ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. 1274 "Voprosy strukury federalnych organov ispolnitelnoj vlasti", 24 september 2007.

största plattformen för ryska bloggar – till ett Kreml närstående ryskt företag,¹⁰⁷ varför även detta forum numer faller under rysk lag och kan bli föremål för formella eller informella myndighetssanktioner.

Statens möjligheter att ingripa mot media förändras alltmer från indirekta till direkta medel, vilket även återspeglas i att de rättsliga förändringar som sker går från relaterad lagstiftning till lagens kärnområden. Sålunda har även ett antal tillägg till lagen om massmedia¹⁰⁸ gjorts, främst för att reglera medierapportering i samband med så kallade nödsituationer. Förändringarna avser uppenbarligen att ge full kontroll över informationsflöde i samband med anti-terroristaktioner, som exempelvis gisslantagandena på Dubrovkateatern 2002 och i Beslan 2004, men lagens skrivningar är så breda att de kan omfatta informationskontroll under allehanda kriser. Därigenom försvåras eller omöjliggörs all objektiv och kritisk nyhetsrapportering i samband med kriser, vilken inte sanktionerats av myndigheterna.

Som ovanstående exempel illustrerar är de åtgärder som vidtagits för ökad kontroll av media synnerligen omfattande. Sammantaget ger de utrymme att ingripa mot i stort sett alla upptänkliga uttryck för press- och yttrandefrihet, som kan anses utmana den offentliga maktens intressen. Exemplet är flera men budskapet tydligt: Var gränsen för rysk yttrandefrihet dras avgörs av maktavarna och inte av folket eller grundläggande rättsprinciper. Mot denna bakgrund framstår konstitutionens garanti för mediefrihet och förbud mot censur som tämligen urholkad.¹⁰⁹

Mot bakgrund av det allmänna medieklimatet i Ryssland framstår införandet av ny lagstiftning som överdrivet. Att det ansetts nödvändigt att utöka rättsliga befogenheter på detta sätt är anmärkningsvärt, då staten redan tidigare, genom administrativa åtgärder, haft stort utrymme att försvåra medias villkor med svagare instrument såsom omotiverat strikt tillämpning av lagar och förordningar utan direkt relation till press- och yttrandefrihet. Den ökade transparens som övergången från indirekta till direkta rättsmedel kunde givit urholkas vidare genom den breda tillämpning som de nya lagarna medför.

Trots denna övergång fortsätter skilda myndigheters användning av indirekta åtgärder. Nyligen avhystes exempelvis ryska journalistförbundet från sina lokaler i centrala Moskva – Journalisternas hus – på grund av föregivna brister i brandsäkerhet; uppenbarligen för att ge plats åt den Kremltrogna TV-kanalen

¹⁰⁷ Morozov, Evgeny (2007) "Russia's last refuge: the blogosphere", *International Herald Tribune*, 25 oktober 2007.

¹⁰⁸ Federalnyj zakon nr. 2124-1; med tillägg 153-FZ; samt 211-FZ.

¹⁰⁹ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 29, st. 5.

Russia Today.¹¹⁰ Ingripanden av finanspolis och skatte- samt hälsovårdsmyndigheter är ytterligare exempel på hur misshagliga medier kan sättas ur spel. Moskvas stad vräkte härförleden ryska Penklubben från sina lokaler med hänvisning till uteblivna hyror. Det finns många liknande exempel på hur obekväma media hindrats i sin verksamhet och myndigheterna kan i snart sagt varje fall motivera sina åtgärder.

Benägenheten att statuera exempel har även resulterat i ingripanden mot misshagliga journalister och oppositionella, med anklagelser om extremism och spioneri eller inspärning på mentalsjukhus.¹¹¹ Det olösta mordet på Anna Politkovskaja liksom det förmodade mordet på försvarsreportern Ivan Safronov 2006, lär ytterligare avskräcka kritisk rapportering om känsliga ämnen – helt oavsett skuldfrågan. Omfattande självrensning tillämpas sedan länge inom ryska media och journalister känner väl till var gränserna för rapportering går. Korruption samt relationer mellan offentliga maktutövare och privata intressen är sedan länge ämnen som man närmar sig med stor försiktighet.

Utöver rättsliga och administrativa möjligheter att inskränka press- och yttrandefrihet förmörkas bilden ytterligare om man beaktar kontroll och ägande av media. Televisionen är utan jämförelse det viktigaste mediet i dagens Ryssland. Staten kontrollerar idag direkt eller indirekt alla rikstäckande nyhetsförmedlande TV-kanaler: Kanal 1 och Rossija ägs båda av staten; NTV ägs av det statskontrollerade gasbolaget Gazprom; Ren TV kontrolleras av det Kremlvänliga stålbolaget Severstal. Politisk kritik som inte sanktionerats av Kreml förekommer inte i dessa TV-kanaler. Övriga rikstäckande TV-kanaler har huvudsakligen antingen ett kommersiellt programutbud inriktat på sport och underhållning eller icke-kommersiellt på kultur och dokumentärer. Enligt den kända ryska journalisten Jevgenija Albats bjuds direktörerna för TV-bolagen varje vecka in av Kreml för att få reda på vilka nyheter som bör presenteras och i vilket sammanhang.¹¹² Innehållet blir därefter och mycket uppmärksamhet riktas på presidentens göranden och låtanden.

¹¹⁰ International Federation of Journalists (2007) "IFJ condemns 'Bogus and sinister' Intimidation as Russian Authorities Shut Down Journalists' Centre in Moscow", 27 oktober 2007 (<http://www.ifj.org/default.asp?index=5429&Language=EN>); Abdullaev, Nabi (2007a) "Reporters Evicted in Favor of Russia Today", *Moscow Times*, 16 maj 2007.

¹¹¹ Exempelvis anklagades journalisten Grigorij Pasko för spioneri och dömdes 2002 till fyra års fängelse för att ha publicerat bilder av ryska marinens dumpning av kärnavfall i Japanska sjön. Oppositionsaktivisten Larisa Arap spärrades 2007 in på mentalsjukhus till följd av en kritisk artikel och frisläpptes först efter omfattande internationella protester. Samma öde rönt Vladimir Tjugunov – 2002 års Sacharovpristagare – i januari 2007. Polis anhöll i augusti 2007 *Vedomostis* Valerij Panjuskin för extremism.

¹¹² Steiner, Eduard (2007) "What should I be afraid of?", intervju med Jevgenija Albats, *Kontakt*, november 2007

Rysk radio följer ungefär samma mönster som televisionen, även om ägandet är mer spritt och kontrollen inte lika strikt. Ändå inskränks utrymmet för kritisk journalistik alltmer även här. När exempelvis Rysslands största oberoende radiokanal, *Russkaja Sluzjba Novostej*, bytte ägare i april 2007 var det första budskapet personalen möttes av, att 50% av all rapportering om Ryssland skulle vara positiv.¹¹³ En månad senare lades stationen ned, då alla journalister avgått i protest mot censur och publiceringspolicy.¹¹⁴ Den statliga mediemyndigheten *Rosochrankultura* utfärdade 2006 sammanlagt 32 varningar till ryska medieproducenter. Av dessa riktades hela 15 mot den oberoende radiostationen *Echo Moskvy*, vilken bland annat ombads förklara varför de intervjuat ledande företrädare för oppositionsblocket *Ett annat Ryssland*.¹¹⁵ Inför parlaments- och presidentvalen 2007-2008 ombads radiostationerna att inte intervju oppositionsföreträdare.¹¹⁶ Något liknande direktiv behöver knappast utfärdas för de Kremlkontrollerade nationella TV-kanalerna.

Tidningarnas betydelse i det ryska medielandskapet är låg. Även om upplagor ökat under senare år, ligger cirkulationen fortfarande runt 100 exemplar per 1000 invånare. Likväl utges omkring 400 dagstidningar med skilda inriktningar och utbudet på tidningsmarknaden har både ökat och diversifierats. Tidningsutgivningen följer samma mönster som övriga massmedia genom att huvuddelen av de större tidningarna utges i Moskva. Detta kompletteras dock av ett alltmer livaktigt regionalt utbud. Liksom inom övriga media tenderar ägandestrukturen inom tidningsbranschen att gynna Kremls intressen, då företag som Gazprom behärskar en ökande andel av marknaden. Denna tendens är dock inte lika uttalad som inom etermedia, vilket torde avspegla dagspressens begränsade inflytande på opinionen. Kontroll och ägande från statligt eller

(http://www.kontakt.erstebankgroup.net/report/stories/Issue02_07_Was+soll+ich+fuerchten_dt+en/en).

¹¹³ Kramer, Andrew E. (2007) "50% Good News Is the Bad News in Russian Radio", *New York Times*, 22 april 2007.

¹¹⁴ Voronov, Aleksandr, (2007) "Russkaja sluzjba novostej vysjla iz efiry", *Kommersant*, 18 maj 2007.

¹¹⁵ Committe to Protect Journalists, "In Russia, legislation on 'extremism' poses new press freedom threat", 11 juli 2007 (<http://www.cpj.org/news/2007/europe/russia11july07na.html>).

¹¹⁶ Arnold (2007).

politiskt håll står i paritet med tidningarnas låga betydelse i relation till övriga media.¹¹⁷

Bilden av ett land utan press- och yttrandefrihet träder lätt fram när förutsättningarna för ryska media granskas. Dock ska inte glömmas att Putinerans ekonomiska tillväxt inneburit en diversifierad och alltmer sprudlande utveckling även för media i Ryssland. Tillgången till information går inte att stoppa och det inser även Kreml. Den kommersiella tillväxten har dock drivits av efterfrågan och därför skett på bekostnad av seriös journalistik. I det klimat av framsteg och ökad optimism som kännetecknat senare år riskerar det lätt att skapas den typ av likriktning där kritiker framstår som galningar, extremister eller spioner. Orsaken till statens strävan att utöver praktisk även tillägna sig formell kontroll över press- och yttrandefrihet är kanske att makthavarna gör det, inte för att de måste utan för att de kan. Effekten blir att medborgarens möjligheter att ställa sina makthavare till svars genom att utnyttja press- och yttrandefrihet rinner ut i sanden.

Förenings- och mötesfrihet

Föreningsfrihet och partiväsande

Föreningsfriheten regleras av konstitutionens artikel 30 och innehåller såväl organisationsrätt som frihet från densamma.

I april 2006 trädde ändringar i lagstiftningen om icke-statliga organisationer (NGO-lagen) i kraft.¹¹⁸ Denna och andra lagstiftningsåtgärder kan ses mot bakgrund av den orangea revolutionen i Ukraina 2004-2005 och det ryska politiska etablissemangets fruktan för en liknande utveckling i Ryssland. Lagen reglerar verksamheten för över 500.000 frivilligorganisationer, inklusive 148.000 samhällsorganisationer samt 5000 utländska icke-statliga organisationer i Ryssland.

Lagändringarna innebär bland annat att organisationer måste registrera sig hos och godkännas av Federala Registreringstjänsten¹¹⁹ i samråd med andra myndigheter i enlighet med lagen om registrering av juridiska personer och enskilda företagare. Genom ett godkännandeförfarande riskerar såväl nya som gamla organisationer att inte godkännas av myndigheterna. Som nedan redovisas

¹¹⁷ BBC, "The Press in Russia" (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4315129.stm>).

¹¹⁸ Federalnyj zakon nr. 82-FZ "Ob Obsjtjstvennych obedinenijach" 19 maj 1995 med ändringar i Federalnyj zakon nr. 18-FZ "O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federatsii" 10 januari 2006.

¹¹⁹ Op. cit., art. 2 om tillägg i art. 21 i Federalnyj zakon nr. 129-FZ "O gosudarstvennoj registratsii juriditjeskich lits i individualnych predprinimatelej", 8 augusti 2001.

kan även organisationer fortlöpande förbjudas av myndigheterna om de inte uppfyller de krav myndigheterna ställer på dem. Åklagarmyndigheterna och Federala Registreringstjänsten övervakar organisationerna i samarbete med myndigheter på central, regional och lokal nivå (nedan myndigheterna).¹²⁰

På samma sätt som med mötes- och demonstrationsfrihet nedan, tillåts inte utländska medborgare eller statslösa att grunda organisationer. Föreningsfrihet förnekas också personer som dömts för ekonomisk brottslighet samt fängelsedömda. Dessutom tillåts inte utländska eller internationella organisationer verka i Ryssland, om de inte registreras som ryska. Vidare utgör extremism grund för att såväl organisationer som enskilda förnekas föreningsfrihet. Därutöver införs en åldersgräns på 18 år för grundande, medlemskap och deltagande i organisationer. Rena barn- och ungdomsorganisationer får dock ha medlemmar från 8 eller 14 års ålder.¹²¹

NGO-lagen innebär att myndigheter kan införa starka restriktioner för frivilligorganisationers möjligheter att verka. Lagstiftningen omfattar, som ovan nämnts, obligatorisk registrering av icke-statliga organisationer, regelbunden rapportering av aktiviteter och om ekonomi. Sistnämnda avser kontroll av inkomstkällor och resursanvändning till skilda verksamheter, vilka är föremål för årlig revision av myndigheterna. Om myndigheterna bedömer att oegentligheter förekommit kan de utfärda en skriftlig varning eller genom åklagare utfärda förbud mot en organisation.¹²² Dessutom kan myndigheterna när som helst begära att få ta del av dokumentation för varje organisations interna arbete.¹²³ På ett praktiskt plan tvingas organisationer nu rapportera om alla detaljer i deras verksamhet. Varje rapport omfattar ett sjuksidigt formulär där aktiviteter ska utvärderas relativt organisationens verksamhet samt utgifter. Om medel används för evenemang måste deras antal, ämnen och deltagande anges. För utländska icke-statliga organisationer är kontrollen¹²⁴ på sådan detaljnivå att till och med kostnader för kontorsmaterial måste redovisas, till stor administrativ kostnad. Myndigheterna ges även rätt att oannonserat sända representanter att övervaka organisationers interna möten.¹²⁵

I realiteten innebär lagen att staten kan oskadliggöra varje organisation som inte passar den genom rättsligt sanktionerade administrativa medel. Genom att ålägga

¹²⁰ Federalnyj zakon nr. 82-FZ "Ob Obsjtjestvennych obedinenijach", art. 38.

¹²¹ Federalnyj zakon nr. 18-FZ, "O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federatsii, 10 januari 2006, art. 1-2.

¹²² Federalnyj zakon nr. 18-FZ, art. 2, tillägg till art. 38 & 44 i Federalnyj zakon 1995 nr. 82-FZ.

¹²³ Federalnyj zakon 2006 nr. 18-FZ, art. 2, tillägg till art. 38 i Federalnyj zakon 1995 nr. 82-FZ.

¹²⁴ Federalnyj zakon 2006 nr. 18-FZ, art. 2, tillägg till art. 29 i Federalnyj zakon 1995 nr. 82-FZ.

¹²⁵ Federalnyj zakon 2006 nr. 18-FZ, art. 2, tillägg till art. 38 i Federalnyj zakon 1995 nr. 82-FZ.

organisationer i ett system av kontroll och byråkrati kan verksamheten omöjliggöras på grund av den kostnad i tid och pengar som staten kan ålägga organisationen.¹²⁶ Dessa regler ger dessutom myndigheterna möjlighet att varna eller förbjuda organisationer på formell grund av att de inte uppfyllt något av det offentliga krav på dem.

Det ursprungliga lagförslaget avsåg även att helt förbjuda utländska frivilligorganisationers verksamhet i Ryssland och utländsk finansiering av ryska organisationer hindras. Utarbetandet av lagen åtföljdes av en massiv kampanj av säkerhetsorganen, i vilken ryska frivilligorganisationer med utländsk finansiering beskylldes för att ha kontakter med västliga underrättelsetjänster.

När lagen antogs av Duman i december 2005 hade kraven på utländska organisationer mildrats något. Nu krävdes bara att organisationer måste underrätta myndigheter om tillförsel av medel, vilken källan är samt redovisa för användningen av dessa. De organisationer som inte följer lagen kan straffas på en skala från böter och liknande sanktioner till att stängas av myndigheterna.

Lagen åtföljdes även av att ett omfattande kontrollsystem infördes. Justitieministeriet fick i uppdrag att tillämpa och upprätthålla lagstiftningen med hjälp av åklagarmyndigheterna och Federala Registreringstjänsten. Systemet för registrering och övervakning av icke-statliga organisationer sysselsätter nu ca 6000 personer, vilka kontrollerar att organisationer bedriver en verksamhet i enlighet med deklarerade syften.¹²⁷ Då detta kontrollsystem alltjämt är under uppbyggnad återstår ännu att se hur strikt och generellt NGO-lagen kommer att tillämpas.

Då de praktiska möjligheterna att bekosta organisationers verksamhet genom privat eller utländsk finansiering har inskränkts, har ett statligt stödsystem för icke-statliga organisationer införts.¹²⁸ Till bidragstagarna hör även en hel rad organisationer och fria grupper, vilka tidigare fått alternativ finansiering.¹²⁹ Att införa ett statligt stödsystem riskerar dock att göra organisationer beroende av statliga bidrag. Vidare kan ett sådant system omgärdas av så omfattande byråkrati att organisationer antingen väljer att stå utan finansiering eller tvingas ägna en stor del av sina resurser till att få bidrag till verksamhetens förfång.

¹²⁶ Volk, Yevgeny (2006) "Russia's NGO Law: An Attack on Freedom and Civil Society", *Heritage Foundation*, 27 maj 2006 (<http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/wm1090.cfm>).

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Rasporjazjenie Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. N-367 "Ob obespetjenii v 2007 godu gosudarstvennoj podderzjki nekommertjeskich nepravitelstvennych organizatsij, utjastvujsjtjich v razvitii grazjdanskogo obsjtjestvo", 30 juni 2007.

¹²⁹ Gazeta.ru "Gosudarstvennuju podderzjku polutjili obsjtjestvennye nekommertjeskie organizatsii", 6 november 2007 (<http://www.gzt.ru/politics/2007/11/06/155908.html>).

I tillägg till lagen om icke-statliga organisationer är även ovan nämnd lag om extremism ett medel för godtyckliga ingripanden mot för staten misshagliga organisationer. Den vaga definitionen av begreppet extremism innebär att organisationer kan förbjudas eller deras verksamhet försvåras på godtyckliga grunder. Om exempelvis en organisationsföreträdare genom offentliga uttalanden bedöms ha gjort sig skyldig till anstiftan till extremism måste organisationen i fråga snabbt ta offentligt avstånd från företrädaren eller riskera att förbjudas.¹³⁰ Som ovan nämnts publiceras med jämna mellanrum listor över förbjudna organisationer. Även finansiering, planering, förberedelse, organisering och genomförande av extremistisk verksamhet är förbjuden. Till detta kommer att organisationer som anses försvåra offentlig maktutövning kan stämplas som extremistiska. Det kan röra sig om att störa den allmänna ordningen genom så kallad huliganism eller vandalism eller genom att så social split genom att på skilda grunder kritisera någon social grupp. Vandalism och huliganism har ansetts som tämligen ringa brott och är sedan länge omstridda, då de regelbundet används som ett medel för myndigheter att anklaga individer när andra möjligheter saknas. Med anti-extremismlagen har dock även möjligheter till telefonavlyssning införts redan vid misstanke om stämpling till huliganism, vilket i praktiken innebär ett *carte blanche* för myndigheterna.¹³¹

Vidare kan personer som anses stödja extremistisk verksamhet ges begränsat tillträde till offentlig tjänst, på statlig och kommunal nivå, inom försvar samt rättsväsende och utbildningsväsende. Bestämmelsen avser även viss yrkesutövning som kräver statlig licens.¹³² Dömda personer förverkar sina medborgerliga rättigheter. Den som döms för extremism kan alltså förlora både sin rösträtt och sin rätt att kandidera i allmänna val.

Mötes- och demonstrationsfrihet

Mötesfrihet garanteras av konstitutionens artikel 31 liksom en speciell demonstrationslag.¹³³ Annan lagstiftning eller reglering får inte motsäga konstitutionen.¹³⁴ Mötes- och demonstrationsfrihet kan dock inskränkas vid undantagstillstånd.¹³⁵ Regionala och lokala myndigheter får också införa regler till stöd för den allmänna ordningen med mera. Samma konstitutionellt

¹³⁰ Federalnyj zakon nr. 153-FZ.

¹³¹ Arnold (2007).

¹³² Federalnyj zakon nr. 153-FZ

¹³³ Federalnyj zakon nr. 54-FZ ”O sobranijach, mitingach, demonstratsijach, sjestvijach i piketirovanijach”, 19 juni 2004.

¹³⁴ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 15, st. 1.

¹³⁵ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 56, st. 1.

motiverade inskränkningar,¹³⁶ som råder enligt anti-extremismlagen, är tillämpliga på mötes- och demonstrationsfriheten. Sålunda kan möten och demonstrationer upplösas om de anses ge uttryck för eller uppmanar till extremism.

Om ett möte avser att omfatta mer än en person ska myndigheter underrättas i god tid innan det genomförs och tillstånd utfärdas.¹³⁷ Det finns en rad inskränkningar som dels berör mötesdeltagarnas säkerhet dels avser mötesplats. Möten och demonstrationer kan förbjudas av myndigheter om säkerheten för deltagarna inte kan garanteras. Avseende mötesplats får demonstrationer inte äga rum i anslutning till farliga anläggningar, viktiga infrastrukturinstallationer, fängelser och domstolar, presidentens residens samt i gränsområden. Mötesfriheten kan också inskränkas i anslutning till historiska och kulturella monument.¹³⁸ Underlåtenhet att åttlyda myndigheters anvisningar kan leda till rättslig påföljd för organisationer.¹³⁹ Vidare finns tidsmässiga begränsningar för att förhindra att möten och demonstrationer hålls över flera dagar.¹⁴⁰

I ljuset av utvidgad lagstiftning avseende möjligheterna att utöva föreningsfrihet, bör också noteras att poliska partier eller andra organisationer, vilka förbjudits av myndigheterna inte har rätt att anordna möten och demonstrationer.¹⁴¹ Organisering av våldsamt upplopp kan straffas med upp till tio års fängelse och maning till motstånd mot ordningsmakten kan medföra två års straff.¹⁴² Vidare garanteras endast ryska medborgare mötesfrihet,¹⁴³ vilket begränsar utlänningsars liksom statslösa rätt. Alla deltagare vid ett möte måste även inneha ett schema över hur mötet ska genomföras, vilket på förhand delgivits berörda myndigheter, och avsaknad kan medföra att en demonstration upplöses.¹⁴⁴ Myndigheters beslut att inskränka mötesfriheten kan överklagas.

Under 2007 har Duman även behandlat ytterligare tillägg till demonstrationslagen. Enligt förslaget inskränks rätten att anordna möten för personer som erhållit fängelsestraff eller dömts för administrativa förseelser. Organisationer som varnats av myndigheterna för extremism förverkar sin rätt att

¹³⁶ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 29, st. 2; Federalnyj konstitutsionnyj zakon nr. 3-FKZ, "O tjezvytajnoj polozenii", 30 maj 2001, art. 11, st. 1.

¹³⁷ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 5, st. 4:2.

¹³⁸ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 8.

¹³⁹ Federalnyj zakon nr. 195-FZ "Ob administrativnych pravonarusjenijach", art. 20, 30 december 2001.

¹⁴⁰ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 9.

¹⁴¹ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 5, st. 2.

¹⁴² Ugolovnyj kodeks, 13 juni 1996, art. 212.

¹⁴³ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 6, st. 1.

¹⁴⁴ Federalnyj zakon nr. 54-FZ, art. 2, st. 8.

anordna möten och demonstrationer under en sexmånadersperiod. Vidare utökas listan över platser, där demonstrationer inte får förekomma. Anmärkningsvärt är även att förslaget ger myndigheter möjlighet att förbjuda demonstrationer två veckor före och efter val.¹⁴⁵

Ovanstående ger måhända intryck av starka begränsningar av mötes- och demonstrationsfrihet i Ryssland. Det bör därför framhållas att rätten till möten och demonstrationer i huvudsak respekteras av myndigheterna. Skälet torde vara enkelt. Huvuddelen av de möten och demonstrationer som genomförs är av sådan ringa omfattning att de inte har någon egentlig betydelse. Ofta samlas inte mer än tiotalet personer, varav många tillhör 1970-talets dissidentgeneration – numera pensionärer – och framför krav och kritik, vilka för de flesta ryssar måste förefalla ålderstigna och världsfrånvända i jämförelse med den samtida vardagens problem. Det finns därför oftast ingen orsak för myndigheterna att inskränka mötes- och demonstrationsfriheten.

Det förefaller dock som att läget blir ett helt annat när myndigheterna tycks bedöma att möten och demonstrationer verkligen kan ha betydelse. Följaktligen har en rad internationellt uppmärksammade ingripanden skett under senare år i samband med större evenemang, inklusive godtyckliga gripanden och polisbrutalitet, vid exempelvis G8-mötet i St. Petersburg 2006, möten och demonstrationer organiserade av den liberala oppositionen som *De missnöjdas marsch* samt LGBT-gruppers Prideparader. I november 2007 dömdes oppositionspolitikern Garri Kasparov till fem dagars fängelse för att ha organiserat en illegal demonstration. Flera andra fick 15 dagars straff. Det sägs även förekomma att de som arresterats hållits i fängsligt förvar utan domstolsbeslut i mer än de maximala 48 timmar som konstitutionen medger.¹⁴⁶ Det skulle i så fall strida mot en av Putins stora landvinningar, nämligen 2002 års införande av en ny brottsbalk. Polisens skydd mot våld från – ofta nationalistiska eller extremistiska – motdemonstranter brister, vilket i sig utgör en inskränkning i mötes- och demonstrationsfriheten. Det förekommer även att organisationsföreträdare eller mötesdeltagare arresteras inför eller i samband med möten samt hindras att delta genom beslag av identitetshandlingar och resedokument samt att tillfartsvägar till möten spärras. Bara inför G8-mötet 2006 hindrades över 100 tillresande mötesdeltagare från att lämna sina hemorter för att

¹⁴⁵ Fédération Internationale des ligues des droits de l'Homme (2007), "Further restrictive amendments on freedom of assembly proposed to the Duma", 26 januari 2007 (<http://www.fidh.org/spip.php?article3977>).

¹⁴⁶ US Department of State (2006) "Country Reports on Human Rights Practices – Russia" (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78835.htm>); Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 22, st. 2.

utöva sin demonstrationsrätt.¹⁴⁷ Detta strider mot konstitutionens garanti för fri rörlighet.¹⁴⁸

Det är tydligt att utvecklingen för mötesfrihet avsevärt försämrades i och med 2006 års G8-möte genom den praxis som därmed utvecklades, bland annat bruk av preventiva arresteringar inför demonstrationer. Antalet gripanden i samband med och efter offentliga möten har också ökat liksom bruket av våld från ordningsmaktens sida samt att myndigheter löser upp demonstrationer. Bruket av så kallad administrativ arrest i samband med demonstrationer har ökat liksom domar mot demonstranter.

De lagliga möjligheterna för medborgare att beivra myndigheternas rättsövergrepp i samband med demonstrationer är i stort sett obefintliga. Det förefaller som att det alltmer görs en åtskillnad mellan ofarliga och potentiellt farliga demonstrationer när det gäller tillämpning av mötesfriheten. Den negativa utvecklingen har framförallt tagit fart under 2007 och människorättsorganisationer talar alltmer om en ”kriminalisering” av yttrandefriheten i samband med offentliga möten och demonstrationer.¹⁴⁹

Den generella utvecklingen till trots är det mest oroväckande att nya lagar införts, vilka ger utrymme för starkt repressiva åtgärder gentemot demonstranter och mötesdeltagare. Om nuvarande tendenser till ökad tillämpning av lagar istället för lagvidrig praxis fortsätter ger det utrymme för staten att slå ned på varjehandas missnöjesyttring och all oppositionell verksamhet. Genom att utdöma straff för exempelvis extremism kan personer fräntas sina medborgerliga fri- och rättigheter – inklusive uteslutas från att beträda offentliga ämbeten.

Valsystem

Möjligheterna till fria, rättvisa och legitima val i Ryssland har minskat sedan Duman ändrade vallagen 2005.¹⁵⁰ Reformen innebar i huvudsak en övergång från ett kombinerat parti- och personvalssystem till ett proportionerligt partivalssystem. Den kritik som riktats mot det nya systemet gäller främst att spärren för partiers inträde i parlamentet – Duman – höjts från fem till sju procent samt hur regelverket för partiregistrering inför val missbrukas. Detta drabbar i huvudsak småpartier, inte minst liberala oppositionspartier som *Jabloko*

¹⁴⁷ Lipman, Marija (2006) “‘Suverennaja demokratija’ Putina”, *Moscow Carnegie Center*, 15 juli 2006 (<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/74558.htm>).

¹⁴⁸ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 27, st. 1.

¹⁴⁹ Zvjagina, Natalja, red., (2007) *Svoboda sobranij v sovremennoj Rossii*, Moskva: Svoboda Sobranij, s. 58-59.

¹⁵⁰ Federalnyj zakon nr. 51-FZ ”O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii”, 18 maj 2005.

och SPS. Putins motiv för reformen har också uttryckligen varit att begränsa antalet partier företrädda i Duman för att underlätta det parlamentariska arbetet. Förändringarna i vallagen kan även ses som ett första steg i riktning mot ett tvåpartisystem, med ett dominerande ”maktparti” och ett större ”oppositionsparti”. Om kommunistpartiet skulle ikläda sig sistnämnda roll, torde fortsatt maktinnehav för med Kreml förenliga intressen garanteras. Nedan följer en kortfattad översikt av det ryska valsystelet och dess effekter vad avser parlaments- och presidentval. För en fördjupad analys hänvisas till Carl Holmbergs studie om det ryska parlamentsvalet 2007.¹⁵¹

Centrala valkommissionen intar en central roll i den ryska valprocessens alla steg. Den ansvarar för kontroll och granskning av partier, kandidater, nomineringar, registreringar samt godkänner namninsamlingar till stöd för att partier och kandidater ska tillåtas ställa upp i val. Dessutom handhar den administration och genomförande av val inklusive rösträkning på central, regional och kommunal nivå. Kommissionens beslut kan endast överklagas till Högsta Domstolen.

Kommissionens oberoende och oväldighet har ifrågasatts under 2007, bland annat då den underkänt registrering av ett antal partier inför Dumavalet. Ett ytterligare exempel är tillsättningen av dess nye ordförande, tidigare Putinmedarbetaren Vladimir Tjurov, i mars 2007. Den ryska vallagen stadgade tidigare att valkommissionen endast fick bestå av utbildade jurister. I början av året togs dock kravet på juridisk sakkunskap bort¹⁵² och när Putin utnämnde nya ledamöter till kommissionen ersattes den relativt självständiga ordföranden, juristen Aleksandr Vesjnjakov, av icke-juristen Tjurov. Tjurovs egna uttalanden om sin syn på uppdraget som ordförande i valkommissionen har bland annat lett till kommentarer om att reformen innebär att valkommissionen fått karaktären av ett säkerhetsorgan, vars uppgift är att hindra oönskade partier att delta i val samt hindra inhemsk och utländsk valövervakning.¹⁵³

Valförrättning och rösträkning: Valkommissionen ansvarar som ovan nämnts för hela valprocessen inklusive alla aspekter av valförrättning.¹⁵⁴ Valsystelet uppfyller vedertagna formella krav på valhemlighet och rösträkning. Till sitt stöd har valkommissionen ett elektroniskt system för rapportering av valresultat –

¹⁵¹ Holmberg (2008).

¹⁵² Farizova, Sjuzanna, Viktor Chamraev & Irina Nagornych, (2007) ”Tsentribirkom otkryt dlja opytnych nejuristov”, *Kommersant*, 20 januari 2007.

¹⁵³ Shusharin, Dmitry (2007) ”Russia’s Central Election Commission becomes a security agency”, *RIA Novosti*, 28 mars 2007 (<http://en.rian.ru/analysis/20070328/62746679.html>).

¹⁵⁴ Jfr. Holmberg (2008) s. 89-92.

”GAS Vybory”.¹⁵⁵ Det tekniska systemet för GAS Vybory kontrolleras dock, enligt uppgift, sedan 2004 av Federala skyddstjänsten (FSO),¹⁵⁶ vilket motsvarar amerikanska *Secret Service* och är direkt underordnat presidenten. Att valkommissionen på detta sätt inte har kontroll över systemet för rapportering av valresultat är anmärkningsvärt och att kontrollen över vilka valresultat som rapporteras ligger under den exekutiva makten – presidentadministrationen – är olyckligt. När kontrollen utövas av ett säkerhetsorgan av detta slag kan trovärdigheten i att korrekta valresultat redovisas ifrågasättas – helt oavsett om det förekommer oegentligheter eller ej. Valkommissionens oberoende liksom att valförrättning och rösträkning genomförs på korrekt sätt riskerar därmed att bli irrelevanta frågor om detta kan kringgå genom att kontrollen brister i redovisningen av rättvisande valresultat.

Förhandsröstning: Ryssland tillämpar, liksom många andra länder, ett system med möjlighet till förhandsröstning för bland annat militärer, sjömän, personer bosatta i avlägsna områden eller utomlands. Systemet med förhandsröstning avskaffades på grund av missbruk och valfusk under 1990-talet, då upp till 30% av rösterna avlades på förhand. Systemet återinfördes av Duman 2006, vilket kritiserades av exempelvis dåvarande chefen för Centrala valkommissionen. I 2003 års Dumaval avgavs endast 74.000 förhandsröster i jämförelse med 107 miljoner registrerade väljare.¹⁵⁷ I valet till Duman 2007 steg antalet förhandsröster kraftigt. Därmed väcks åter 1990-talets farhågor att resultaten från förhandsröstningen kan manipuleras.

Rösträtt och valbarhet: Rösträttsåldern i Ryssland är 18 år. Varje rysk medborgare över 35 års ålder, som varit bosatt i landet i minst tio år, har rätt att kandidera till presidentposten.¹⁵⁸ Motsvarande krav för att bli vald till Duman är 21 år. Rätten att inneha statligt ämbete, inklusive förtroendeposter, kan dock inskränkas för en viss tid genom domstolsbeslut. Detta gäller personer som straffats för brott och därmed förverkat sin rösträtt.¹⁵⁹ Som Holmberg påpekar i sin studie har regelverket dock tillämpats selektivt, då fängelseinterner vid

¹⁵⁵ Federalnyj zakon nr. 20-FZ, ”O Gosudarstvennoj avtomatizirovannoj sisteme Rossijskoj Federatsii ”Vybory””, 10 januari 2003.

¹⁵⁶ Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. 314 ”O sisteme i strukture federalnych organov ispolnitelnoj vlasti”, 9 mars 2004; Chinsjtejn, Aleksandr (2003) ”FAPSI razdelila troich”, *Moskovskij Komsomolets*, 31 mars 2003; Voevodin, Dmitij (2003) ”Kremlevskaja ’poslusjka’: SVO stanovitsja mosjtjnejszej rossijskoj spetsluzjboj”, *Voenna-Promyslennyj Kurer*, nr. 1, 19-25 augusti 2003.

¹⁵⁷ Abdullaev, Nabi (2007b), ”Early Voting Begins Ahead of Dec. 2”, *Moscow Times*, 19 november 2007.

¹⁵⁸ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 81, st. 2.

¹⁵⁹ Konstitutsiaja Rossijskoj Federatsii, art. 32, st. 3.

tidigare val tillåtit rösta i allmänna val.¹⁶⁰ Striktare rättstillämpning skulle dock, enligt ovan, kunna inskränka valbarheten, genom att oppositionella eller obekväma kandidater straffas för förseelser förenade med utövandet av medborgerliga fri- och rättigheter och därmed förverkar desamma.

Parlamentsspärren höjs från 5% till 7%. Om ett parti vinner över 60% av rösterna och inga övriga partier passerar sjuprocentsspärren, tilldelas dock även det parti som ligger närmast därunder mandat. I parlamentsvalen 2003 och 2007 kom endast fyra partier in i Duman, vilket utgör ett problem för representativiteten om en avsevärd andel av avlagda röster inte ges parlamentariskt mandat. Europarådet rekommenderar ett intervall på 3-5%, vilket höjningen av den ryska parlamentariska spärren överskrider. Ett närliggande exempel på denna så kallade spärreffekt är parlamentsvalet i Ukraina 2006, där hela 22% av väljarna inte fick parlamentarisk representation redan vid en spär på 3%. Systemet kan – särskilt i kombination med lågt valdeltagande – marginalisera såväl regimlojala som oppositionella partier. Tillförlitliga uppgifter om spärreffekten i Ryssland saknas.

Valdeltagande: Tidigare krävdes 25% valdeltagande i parlamentsval och 50% i presidentval för att de skulle förklaras giltiga.¹⁶¹ Dessa krav på valdeltagande har nu avskaffats genom förändringar i vallagen. Kombinationen hög parlamentsspärr och lågt valdeltagande kan i värsta fall medföra att uppfattningar hos en stor del av väljarkåren inte motsvaras av dess valda representanter.

Krav på registrering: För att ett parti ska kunna ställa upp i val till Duman krävs att det är representerat i minst hälften av federationssubjekten.¹⁶² Därutöver måste varje parti som inte redan är företrätt i Duman samla in 200.000 namnunderskrifter till stöd för sin kandidatur alternativt deponera 60 miljoner rubel (ca. 2,3 miljoner dollar). Om mer än 5% av underskrifterna bedöms vara falska registreras inte partiet i fråga.¹⁶³ Partilistor måste granskas av Centrala valkommissionen och en rad krav måste uppfyllas för godkännande. Om valkommissionen underkänner ett partis registrering kan beslutet överklagas till Högsta Domstolen.

Partiobligatorium införs: Endast partimedlemmar som är kandidater på registrerade partiers vallistor kan väljas in i Duman. Valkommissionens uppgift är dock att granska kandidaternas vandel och den kan på skilda grunder

¹⁶⁰ Holmberg (2008) s. 86.

¹⁶¹ Federalnyj zakon nr. 90-FZ, "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 21 juni 1995, art. 82.

¹⁶² Federalnyj zakon nr. 95-FZ, "O polititjeskich partijach", 11 juli 2001 med tillägg i Federalnyj zakon nr. 168-FZ, 20 december 2004, art. 15, st. 4.

¹⁶³ Inför 2007 års Dumaval underkändes *De Gröna*, *Fred och Enighet*, samt *Folkunionen*.

underkänna att en person ställer upp i val. Det innebär att varje person som söker kandidera till offentligt ämbete måste kvalificera sig i partiernas interna nomineringsprocess, sedan få officiellt godkännande av valkommission och först därefter kandidera. Utträde ur eller byte av parti betyder att en kandidat, vald representant eller ersättare förlorar sin plats på vallistan alternativt i Duman. Systemet torde också innebära att en redan vald Dumaledamot som utesluts ur sitt parti, exempelvis på grund av meningsskiljaktigheter, för att ha framfört misshagliga åsikter eller genom andra påtryckningar, också förlorar sin plats i Duman. Partiobligatoriet inskränker även varje medborgarens konstitutionella rätt att ställa upp i val¹⁶⁴ då alla kandidater nu måste vara partimedlemmar. På ett praktiskt plan skiljer sig inte detta system avsevärt från många andra länders statskick. Förändringen utgör dock en ytterligare försvagning av den federativa statsbildningens betoning av maktindelning mellan federation och federationssubjekt.

Enmansvalkretsar till Dumavalen avskaffas: I tidigare system valdes hälften av Dumans 450 ledamöter in genom personval. Vid 2003 års val vanns 100 av 225 personvalkretsar av oberoende kandidater. Genom förändringarna i vallagen ställdes inför 2007 års val närmare en fjärdedel av Dumans ledamöter inför valet att antingen söka oviss nominering från ett av de partier som ställde upp i valet eller att gå miste om möjligheterna till omval. Det går därför inte längre att som oberoende kandidat driva enskilda frågor som exempelvis regionala intressen eller mänskliga rättigheter. Kandidater till duman är följaktligen helt beroende av den nationella plattform som partiväsendet utgör.

Proportionella och nationella val införs: Förändringarna i vallagen innebär att ett representativt valsysteem införs baserat på nationella vallistor.¹⁶⁵ Regional representation garanteras genom att varje partilista måste representera minst 100 regionala grupper.¹⁶⁶ Detta försvårar avsevärt möjligheterna för små partier med starkt regionalt stöd att komma in i Duman. Liksom i Sverige avgör den placering partierna givit en kandidat på vallistan om denne väljs in i Duman alternativt kan träda in som ersättare. Då partierna avgör den inbördes ordningen på vallistorna riskerar det – trots intentioner om motsatsen – likväl bli ett underskott på regional representation.

Förbud mot partiblock: Valtaktisk samverkan mellan skilda partier för att vinna inträde i Duman möjliggörs genom uttryckligt förbud mot partiblock. Sistnämnda metod har varit enda möjlighet för små partier att vinna inträde i

¹⁶⁴ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 32, st. 2.

¹⁶⁵ Federalnyj Zakon nr. 51-FZ "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 18 maj 2005, med tillägg 2006 och 2007, art. 3.

¹⁶⁶ Federalnyj Zakon nr. 51-FZ, art. 36.

Duman. Exempelvis kom inte de största liberala oppositionspartierna – *Jabloko* och *SPS* – in i Duman vid 2003 års val, bland annat genom att de inte ingick valsamverkan i ett gemensamt partiblock. Möjligheterna för den nuvarande regimkritiska oppositionen i plattformen *Ett Annat Ryssland* att bilda parti är små, då den innehåller partier med sinsemellan svårförenliga åsikter. För att få valkommissionens godkännande att ställa upp som parti i val krävs att alla rättsliga rekvisit – inklusive partiprogram och gemensam organisation – för ett parti är uppfyllda. Detta framstår som en omöjlighet för dagens tämligen splittrade ryska opposition.

Presidentnomineringar kräver i praktiken stöd av partier med representation i Duman. Dessa har automatisk nomineringsrätt, till skillnad från partier utan Dumarepresentation. Sistnämnda måste istället samla in minst två miljoner namnunderskrifter, varav högst 7% får härröra från en och samma region. Detta garanterar regional representation i nomineringsunderlaget, men försvårar för partier med starkt regionalt stöd, vilket exempelvis är fallet med den liberala oppositionen, som har högre stöd i storstäderna än på landsbygden. Även oberoende kandidater kan ställa upp, men det förutsätter att en formell stödgrupp formas, vilken likaledes måste samla in två miljoner namnunderskrifter. Som ovan angivits granskas partier, kandidater och namnlistor av Centrala Valkommissionen för godkännande av nomineringar.

Möjligheterna till *folkomröstningar* inskränks: Konstitutionen tillmäter folkomröstningar samma betydelse som allmänna val.¹⁶⁷ År 2004 infördes en ny lag om folkomröstningar, vilken dock i praktiken omöjliggör folkliga initiativ till folkomröstningar.¹⁶⁸ De krav som ställs för att få till stånd en folkomröstning är så höga att ingen annan initiativtagare än staten realistiskt möjliggörs. Förändringarna i lagen innebär bland annat att initiativ till folkomröstningar nu kräver två miljoner namnunderskrifter.¹⁶⁹

Det ryska valsyste­met kan idag sammanfattas med att staten kontrollerar både vilka som får ställa upp i val samt räknar rösterna. Statens ökade kontroll över alla aspekter av valsyste­met har skett på bekostnad av transparens och medborgerligt inflytande. Som ovan redovisats har möjligheterna till allmänna, fria och rättvisa val i Ryssland därför kraftigt inskränkts.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, art. 3, st. 3.

¹⁶⁸ Federalnyj konstitucionnyj zakon Rossijskoj Federatsii nr. 5-FKZ "O referendume Rossijskoj Federatsii", 28 juni 2004.

¹⁶⁹ Op. cit., art. 14.

¹⁷⁰ Se även Holmberg (2008) s. 93-96.

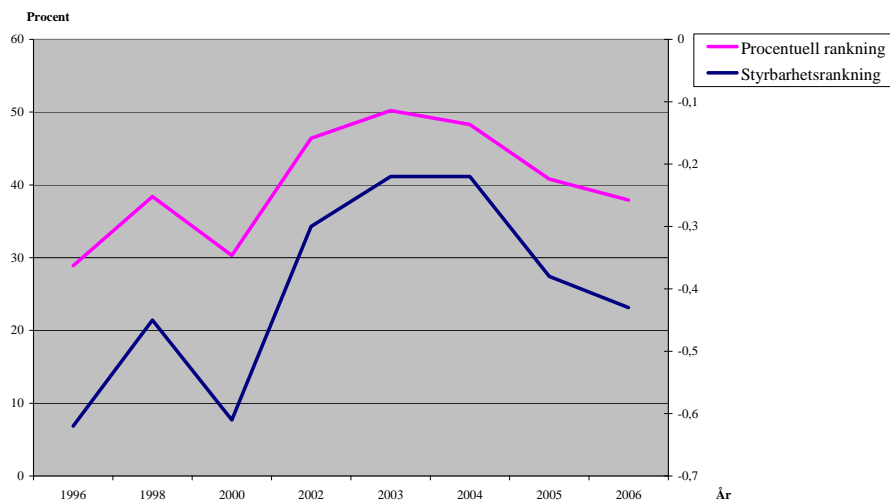
Den offentliga maktutövningens effektivitet

Demokrati är inte bara en procedur för hur den lagstiftande och verkställande makten ska fatta sina beslut. Demokratisk maktutövning förutsätter en effektiv offentlig förvaltning med förmåga att omsätta fattade beslut i praktisk handling.

Även vad gäller den offentliga maktutövningens effektivitet undersöker Världsbanken skilda faktorer av betydelse. Det avser statlig kapacitet och maktutövningens effektivitet liksom förmågan till regelstyrning av offentlig verksamhet. Det rör sig exempelvis om faktorer som offentliga tjänsters och tjänsteutövningens kvalitet liksom förvaltningens oavhängighet av politisk inblandning. På policyområdet behandlas kvaliteten i utformning och genomförande av politik samt den offentliga maktens trovärdighet och hängivenhet att genomföra sina åtaganden. Det omfattar även förmågan att skapa och upprätthålla klara spelregler för exempelvis den privata sektorn.

Hur effektiv maktutövningen är utvärderas gentemot landets byråkrati i undersökningen. Ju bättre byråkrati desto snabbare fattas och implementeras besluten, vilket underlättar för individ, samhälle och ekonomi. Det handlar också om hur konsistent och framåtsyftande politiken är. Hur säkra kan företag vara på kontinuiteten i den ekonomiska politiken och kan ett regeringsskifte innebära omfattande omläggning av bedriven politik? I vilken utsträckning förs politiken utifrån en sammanhängande strategi och i vilken utsträckning är politiken framåtsyftande alternativt inriktad på kortsiktiga ekonomiska vinster?

Figur 7: Maktutövningens effektivitet



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Det är påtagligt att den politik Putin bedrev under sina första år vid makten var mycket framgångsrik i strävan att effektivisera byråkratin. Under loppet av sina tre första år som president var hans prioritet just att återupprätta statsmakten. Denna effektivisering hade potentialen att påverka även andra områden och sektorer positivt. Istället inleddes samma typ av kräftgång som redovisats för andra områden. Brytpunkten tycks ha inträffat år 2003 och utvecklingen har gått i negativ riktning för att återgå till en nivå motsvarande läget före 1998 års finansiella kollaps. Den negativa trenden blir än mer påtaglig om den ställs i relation till den ökade politiska stabilitet som Ryssland erfarit alltsedan 2004. Ett rimligt antagande vore att ökad politisk stabilitet även skulle befrämja en mer effektiv maktutövning. Så var också fallet under perioden 2000-2002, då stabilitet och effektivitet åtföljde varandra. Sedan 2004 är istället förhållandet det motsatta – stabiliteten ökar och effektiviteten minskar. Trots goda förutsättningar har alltså den verkställande maktens förmåga att styra landet försämrats under senare år samtidigt som den politiska stabiliteten ökat. På samma sätt som ökad effektivitet under Putins inledande år vid makten tycks ha haft positiv inverkan även på andra områden, torde den offentliga maktutövningens försämring under senare år ha inverkat negativt på andra sektorer. Den negativa utvecklingen sammanfaller också i tid med systematiska åtgärder för att inskränka politiska fri- och rättigheter från 2004 och framåt. Den demokratiska tillbakagången har alltså åtföljts av minskad effektivitet i den offentliga maktutövningen.

Korruption

Det råder ett negativt förhållande mellan korruption och ekonomisk tillväxt samt existensen av demokratiska institutioner.¹⁷¹ Kampen mot korruption är därmed en av huvuduppgifterna för många stater som befinner sig i ett demokratiseringsskede. Det kan även antas att ökad demokrati minskar den folkliga acceptansen för korruption, även om demokratisering i sig inte automatiskt medför att korruption avtar. Det föreligger dock kulturella skillnader mellan länder i hur korruption uppfattas, bland annat utifrån den historiska relationen mellan medborgare och stat.

Oavsett detta är kontroll av korruption samt i vilken utsträckning den offentliga makten utnyttjas för egen vinning av offentliga och privata intressen en viktig faktor för demokratins effektivitet. Från ett funktionellt perspektiv påverkar graden av korruption i ett samhälle såväl statens förmåga till maktutövning som

¹⁷¹ Lipset, Seymour M. & Gabriel S. Lenz (2000) "Corruption, Culture, and Markets", i Harrison, L.E. & Samuel P. Huntington, red. (2000) *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books.

medborgarnas möjligheter att delta i samhällslivet på lika och förutsägbara villkor. Korruption inverkar negativt på såväl förmågan att utöva demokrati som på den ekonomiska tillväxt som av många anses vara ett villkor för demokratiutveckling. Graden av förtroende mellan medborgare och stat uttrycks i termer av det sociala kapital, som positivt påverkar demokratisk maktutövning.¹⁷² Högt förtroende mellan medborgare och stat gynnar både demokrati och ekonomisk utveckling.¹⁷³ Som studier från den så kallade *World Values Survey* (WVS) visar, tenderar också samhällen med högt förtroende mellan medborgare och makthavare att ha låg acceptans av korruption.¹⁷⁴

I Östeuropa kan korruption vara det främsta hindret för såväl demokratisering som ekonomisk utveckling.¹⁷⁵ Korruptionen avför statens maktutövning från det offentliga rummet och minskar därmed såväl öppenhet som medborgarens möjligheter till ansvarsutkrävande. Den nytta enskilda drar av korruption står i förhållande till den förlust medborgaren gör i absoluta och relativa termer. Det rör sig om förlust av dels principen om alla medborgares lika rätt dels allmänt samhälleligt förtroende. I stater som befinner sig i ett demokratiseringsskede kan korruption hos demokratiskt valda företrädare leda till att demokratin i sig förlorar sin legitimitet.¹⁷⁶ I WVS undersökning om politisk korruption i Ryssland 1995 svarade knappt 84% av de tillfrågade att antingen de flesta eller nästan alla offentliga ämbetsinnehavare var korrupta.¹⁷⁷ En sådan syn har oundvikligen stor negativ inverkan på demokratiuppfattningen, särskilt om möjligheterna är små att ställa makthavare till svars. Som ovan redovisats har möjligheterna till ansvarsutkrävande minskat i Ryssland alltsedan år 2002.

Mot bakgrund av ovanstående torde korruptionsbekämpning ha varit ett prioriterat område under Putins styre. De årliga undersökningar som gjorts av *Transparency International* visar dock att korruptionen har legat på en relativt stabil hög nivå under det senaste decenniet (se figur nedan).¹⁷⁸ Från år 2000 till 2003 skedde en marginell minskning, men från år 2004 tenderar korruptionen på

¹⁷² Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press; Putnam, Robert D. (2000) *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Touchstone.

¹⁷³ Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization*, Princeton: Princeton University Press.

¹⁷⁴ *World Values Survey* (<http://www.worldvaluessurvey.org/>).

¹⁷⁵ Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.

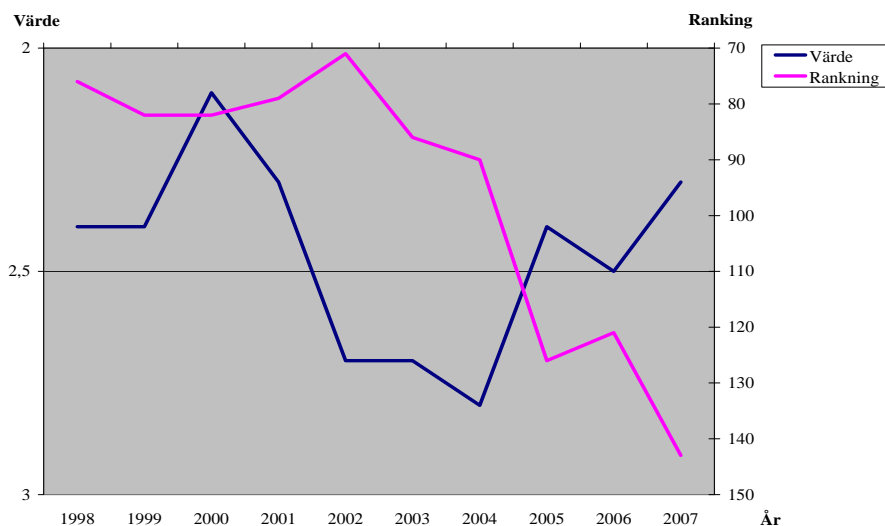
¹⁷⁶ Sandholtz, Wayne & Rein Taagepera (2004) "Corruption, Culture, and Communism", *World Values Survey*, (<http://www.worldvaluessurvey.org/>).

¹⁷⁷ *World Values Survey* (1995) (<http://www.jdsurvey.net/bdasepids/QuestionMarginals.jsp>).

¹⁷⁸ Transparency International mäter korruptionsperception och inte korruption i sig. Då korruption till sin natur är svårätbar avgörs nivån på korruption utifrån hur omfattande denna uppfattas vara.

nytt att öka, vilket även bekräftas av Världsbankens undersökningar.¹⁷⁹ I jämförelse med andra länder i undersökningen är trenden negativ för Ryssland alltsedan 2003, det vill säga korruptionen upplevs ha ökat under senare delen av Putins maktinnehav.

Figur 8: Korruptionsperception



Källa: Transparency International, *Corruption Perceptions Index*.¹⁸⁰

Att korruptionen i Ryssland stadigvarande ligger på en hög nivå stöds även av ryska undersökningar. I en rapport från institutet INDEM påvisas att andelen drabbade av korruption gått upp från drygt 50% till knappt 55% av befolkningen från 2001 till 2005. Rapporten fastslår även att korruptionen tiofaldigats under perioden till att uppnå 316 miljarder dollar årligen – ett belopp motsvarande 1,4 gånger statens skatteintäkter.¹⁸¹ Denna uppgift, om den är tillnärmelsevis korrekt, måste visserligen ställas i relation till Rysslands ekonomiska tillväxt under perioden, men ökningen av korruptionen står likväl inte i proportion till den förbättrade ekonomin. Därutöver tycks det finnas ett samband mellan

¹⁷⁹ Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi (2007) *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006*, World Bank Institute, s. 93.

¹⁸⁰ Index tillämpar en tiogradig skala, där värdet 10 innebär total avsaknad av korruption. Ju lägre värde desto högre korruption.

¹⁸¹ INDEM Foundation (2005) "Corruption Process in Russia: level, structure, trends", (http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm). INDEM, under ledning av Georgij Satarov, publicerar regelbundet studier om korruption i Ryssland.

demokratidemontering och ökad korruption.¹⁸² Även Freedom House konstaterar i undersökningen *Nations in Transit* att Ryssland ligger på en permanent hög korruptionsnivå – i medeltal på sex i en sjugradigt negativ skala alltsedan 1998.¹⁸³ Vad gäller ekonomiska konsekvenser befinner sig korruption i särklass högst på listan över problematiska faktorer i den ryska ekonomin, med en placering på 18,8 i en tjugogradig skala i 2007-2008 års upplaga av World Economic Forums *The Global Competitiveness Report*.¹⁸⁴ Ovan nämnd rapport från INDEM anger även att 7% av ryska företags omsättning går till mutor. Korruptionen tycks onekligen vara ett av Rysslands största problem, vad gäller såväl förutsättningarna för demokratisering som för ekonomisk tillväxt.

Vilka åtgärder har då vidtagits för att bekämpa korruptionen under Putins tid vid makten? Så snart Vladimir Putin valts till president i mars 2000 gav han full åtalsimmunitet åt sin företrädare Boris Jeltsin med familj. Sålunda omöjliggjordes vidare undersökningar om Jeltsinfamiljens inblandning i korruption på högsta nivå.¹⁸⁵ Dock inledde Putin i juli samma år, genom sitt tal till Federationsrådet, en kampanj mot vad som många ansågs vara arvet av Jeltsins korrupta styre. Det åtföljdes av skatterazzior mot bland annat oljejätten Lukoil, mediekonglomeratet MediaMost, biltillverkaren Avtovaz, finansbolaget Interros och elmonopolet UES. Under åren som följde fortsatte liknande aktioner, men ett allt tydligare mönster utvecklade sig i att åtgärderna i själva verket avsåg att återinföra statens monopolställning inom strategiska områden. Denna centraliseringstendens motsvarades även av liknande aktioner mot självständiga regionala makthavare. I och med att den så kallade Jukoskandalen inleddes i oktober 2003 blev det alltmer tydligt att korruptionsanklagelser användes som ett politiskt vapen. Trots ett dunkelt förflutet hade bolagets ägare, Michail Chodorkovskij, gjort sig känd som en förespråkare för finansiell transparens i ryskt näringsliv och motiven till anklagelserna sades istället vara Chodorkovskijs politiska ambitioner.

Trots ovanstående innebar Putins makttillträde inledningen på en rad åtgärder för att komma tillrätta med korruptionen. År 2002 infördes en uppförandekod för statliga tjänstemäns oväldighet och Duman stiftade en anti-korruptionslag, i

¹⁸² Dzieciolowski, Zygmunt (2006) "Russia's corruption dance", *OpenDemocracy*, 14 juni 2006, (http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/russia_corruption_3648.jsp).

¹⁸³ Freedom House (2006) *Nations in Transit: Corruption Ratings 2006*, (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=261&year=2006>).

¹⁸⁴ World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2007-2008* (<http://www.gcr.weforum.org/>).

¹⁸⁵ I december 2000 läggs förundersökningen i den så kallade Mabitexaffären, vilken involverade Jeltsinfamiljen, ned i brist på bevis.

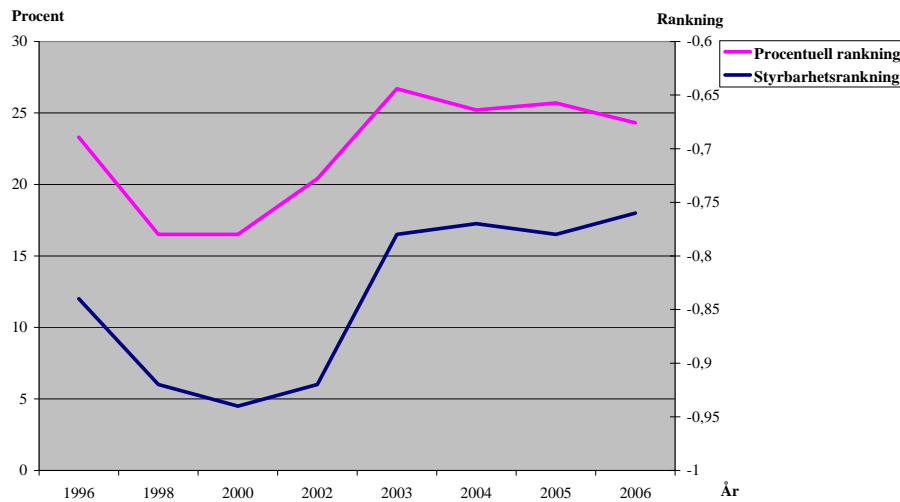
vilken begrepp som korruption och bestickning för första gången definierades. År 2003 undertecknade Ryssland även FN:s konvention mot korruption, vilken dock inte ratificerades förrän 2006.¹⁸⁶ År 2004 inrättade Duman en anti-korrptionskommission, till vilken medborgare kunde vända sig med klagomål. Korrptionsbekämpning har formellt stått högt upp på den politiska agendan under Putineran. Medvetenheten om korrptionsproblematiken är också hög i den politiska eliten. Så sent som i sitt tal till nationen 2006 nämnde Putin korruption som ett av landets största problem: ”Vi har ännu inte lyckats undanröja ett av de allvarligaste hindren på vår väg till utveckling – korruptionen.”¹⁸⁷ Det är tydligt att Ryssland, under de åtta år som Putin suttit vid makten, misslyckats med sin korrptionsbekämpning. Alla tillförlitliga undersökningar pekar i samma riktning på att korruptionen i Ryssland ligger på en stabilt hög nivå eller till och med ökar.

Världsbankens utvärdering av hur inträngande korruptionen är i rysk byråkrati bekräftar endast ovanstående bild (se figur nedan). Sannolikheten att konfronteras av byråkratiska hinder samt korrupta tjänstemän och andra grupper är fortsatt hög.

¹⁸⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption*, (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>).

¹⁸⁷ Putin, Vladimir (2006) ”Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii”, 10 maj 2006, (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>).

Figur 9: Kontroll av korruption



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*¹⁸⁸

Till skillnad från Transparency Internationals siffror på stigande korruption visar dock Världsbankens undersökningar en relativt stabil hög nivå alltsedan 2003 efter en viss förbättring under Putins inledande år som president.

Förklaringarna till Rysslands misslyckade korruptionsbekämpning kan vara många. Det kan ifrågasättas i vad mån de statliga åtgärderna inom området varit adekvata. Vidare är det möjligt att statens agerande på andra områden motverkat strävandena att minska korruptionen. Exempelvis kan ökad centralisering av den offentliga makten ha minskat kapaciteten att komma tillrätta med problemet på regional och lokal nivå. Statens motiv för ökade maktmedel till korruptionsbekämpningen kan också ifrågasättas. Om anklagelser om korruption utnyttjas i den politiska maktkampen torde det inte befrämja det övergripande målet att bekämpa problemet i sig. Trovärdigheten i åtgärderna minskar därmed och utfästelser att bekämpa korruptionen riskerar att – med undantag av fåtalet profilmfall – förringas till den politiska retorikens och maktkampens områden. Korruptionen blir i så fall politik och inte samhällsproblem och kampen mot den ett medel för att centralisera och överföra politisk och ekonomisk makt. Med tanke på hur utbredd korruptionen är i det ryska samhället förefaller även den politiska risken av en aktiv och effektiv kamp mot korruptionen vara så hög att den skulle kunna äventyra den politiska stabiliteten. För att nå framgång kan inte

¹⁸⁸ Kontroll av korruption mäts dels på en procentuell skala, dels på en ranking mellan -2,5 och +2,5.

uteslutas att korruptionsbekämpningen skulle kräva repressiva åtgärder. Oavsett orsakerna kan konstateras att det ryska ledarskapet misslyckats att bekämpa korruptionen i landet.

Sambandet mellan låg demokratigrad och hög korruption är mycket tankeväckande. I ett avseende gäller det statens förmåga till maktutövning och i ett annat frågan om demokratisk legitimitet. Kombinationen minskad statlig effekt i åtgärder och ökat folkligt missnöje bådär inte gott för det politiska systemets långsiktiga fortbestånd. Det gör dock inte alternativet aktiv korruptionsbekämpning med repressiva åtgärder heller. Ryssland tycks onekligen låst i ett korruptionsdilemma.

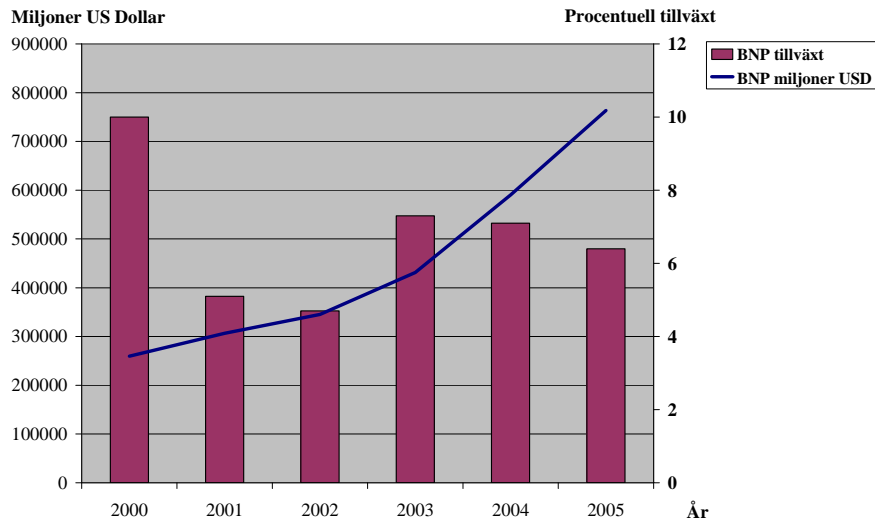
Ekonomisk utveckling

Alltsedan 1998 års ekonomiska kris har rysk ekonomi uppvisat en kraftig återhämtning och har under senare år varit en av världens starkaste tillväxtekonomier. Devalveringen av rubeln 1998 stärkte inhemsk produktion på bekostnad av import, men det har framförallt varit de ökade världsmarknadspriserna på olja som stått för Rysslands ekonomiska framgångar. Med en åtminstone sexfaldig prisökning under Putineran, har oljan stått för en avgörande del av rysk återhämtning. För närvarande utgör oljeinkomsterna ca 25 % av bruttonationalprodukten, vilket är bekymmersamt på sikt, då obalans råder mellan energisektorns och den övriga ekonomins tillväxt. Kortsiktigt har effekterna dock varit mycket positiva. Oljeinkomsterna har också tillåtit landet att amortera bort en utlandsskuld på 200 miljarder dollar och istället avsätta 500 miljarder dollar i överskott i valutareserven och de så kallade strukturfonderna. Likväl lider rysk ekonomi fortsatt av allvarliga strukturella brister, vilka gradvis förvärrats genom att tillräckliga åtgärder inte vidtagits för att avhjälpa dem.¹⁸⁹

Under perioden 2000 till 2005 var den årliga tillväxten i snitt 6,7 %. Som en följd av den starka ekonomin tenderar rubeln nu att apprecieras. Införandet av så kallad platt inkomstskatt om 13 % förenklade avsevärt beskattning för såväl inkomsttagare som skatteuppbörd. Liknande förändringar i företagsbeskattningen förbättrade de ryska företagens skattevillkor.

¹⁸⁹ Leijonhiem, Jan (2008) "Why Russia will not become an economic superpower – some challenges to Russian economic growth" i *Festskrift till Anders Fogelklou*, Uppsala: Iustus förlag.

Figur 10: BNP-utveckling 2000-2005



Källa: United Nations Statistics Division

Till följd av farhågor om sänkta oljepriser har staten inrättat en så kallad stabiliseringsfond, som ska underlätta en övergång i händelse av försämrade ekonomiska villkor. Även den ryska valuta- och guldreserven har ökat avsevärt under senare år, till stöd för såväl stabilare valutakurs som allmän makroekonomisk förmåga. Inflationstakten är alltjämt ett problem, även om den sjunkit alltsedan 2002 till nuvarande officiella 12 procent. I själva verket tycks dock inflationen ligga på betydligt högre nivå. En opinionsundersökning 2007 anger dock uppskattad inflation till 15-25%, vilket torde skapa viss folklig oro.¹⁹⁰ Minnena från 1990-talets hyperinflation ligger ännu nära i minnet liksom 1998 års finansiella kollaps.

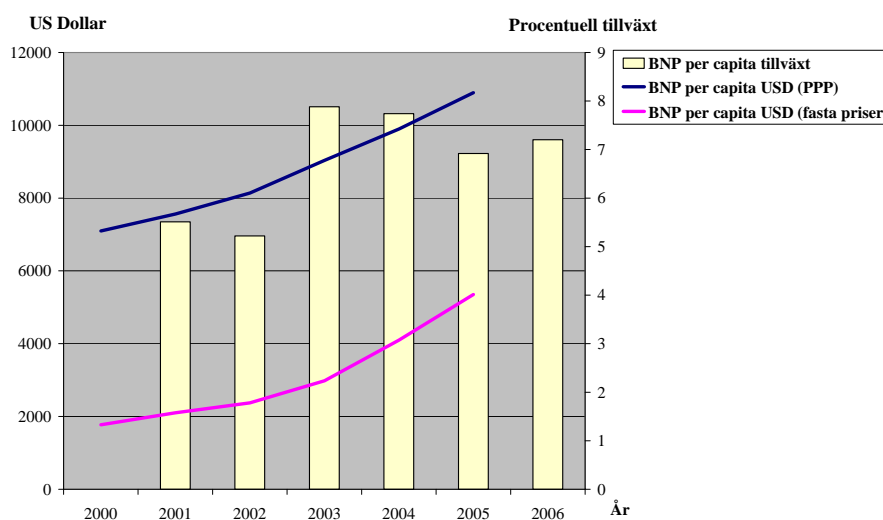
År 2003 ställde president Putin upp målet att fördubbla rysk BNP inom tio år. Även om tillväxten sedan dess inte levt upp till dessa förväntningar, har man ändå nått påtaglig ekonomisk framgång. I jämförelse med andra tidigare sovjetrepubliker är dessutom den ryska tillväxten inte fullt så imponerande. Sedan 1999 har tillväxten i elva av femton tidigare sovjetrepubliker varit högre än i Ryssland. Strukturella

¹⁹⁰ Ibid.

reformer har endast genomförts i begränsad utsträckning samtidigt som staten utövar en allt starkare roll i centrala delar av ekonomin.¹⁹¹

Likväl har den ekonomiska uppgången i praktiken halverat fattigdomen mellan 1999 och 2002, från 41,5 till 19,6 procent. Dessa siffror måste dock ses mot bakgrund av 1998 års finansiella kollaps och nära en femtedel av ryssarna lever alltjämt under den officiella fattigdomsgränsen.

Figur 11: Inkomstutveckling



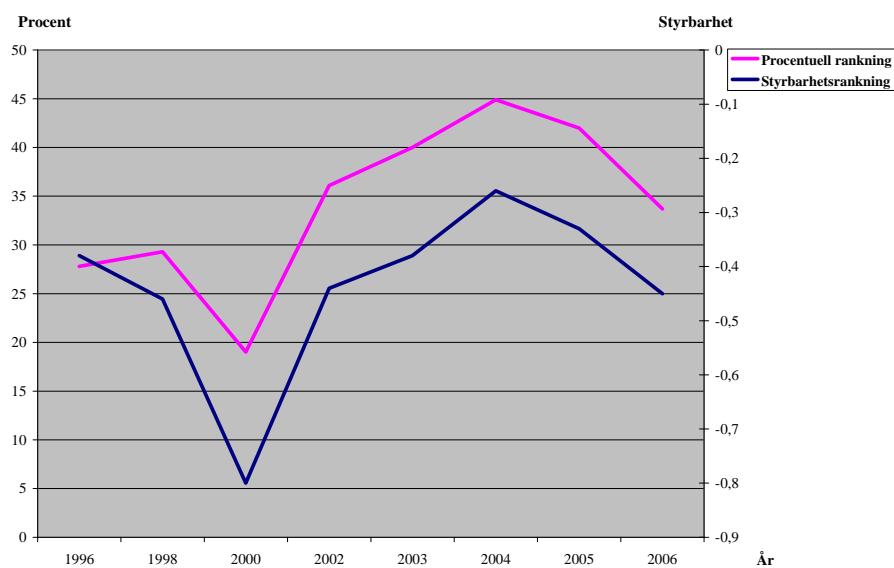
Källa: United Nations Statistics Division

Den positiva inkomstutvecklingen har framförallt gynnat framväxten av en alltmer välmående medelklass. Den realinkomstförbättring som detta inneburit hotas dock, som ovan nämnts, av stigande inflation. Framförallt medelklassen har ett intresse av att den förbättrade ekonomiska situationen upprätthålls, då det främst är de som har något att förlora på en ekonomisk nedgång eller kris. Med ökade inflationsförväntningar kan detta yttra sig i antingen missnöje eller stöd för fortsatt stabilitet. Ökad ekonomisk frihet har också hittills uppvägt minskad politisk frihet, men det kan inte förutsättas att så fortsätter att vara fallet på längre sikt.

¹⁹¹ Wolf, Martin (2008) "Why Putin's rule threatens both Russia and the west", *Financial Times*, 13 februari 2008.

Hur har då det offentliga förvaltats den ekonomiska uppgången? Det förefaller som att det föreligger goda ekonomiska förutsättningar för att utveckla sådana mekanismer som gynnar ett gott affärsklimat. Världsbanken presenterar även här intressanta resultat i sin undersökning av statsmaktens *regulativa kvalitet*. Denna mäter regeringens och administrationens förmåga att formulera och implementera förnuftig politik och regleringar, som tillåter och gynnar utvecklingen av den privata sektorn. Det rör sig även om *hur effektivt skattesystemet är*. Regler kan vara klara och transparenta, men frågan är om de tillämpas genomgående. Vad avser *lagstiftning* utvärderas om nödvändig ekonomisk lagstiftning finns och om det finns några utestående luckor eller brister. Det avser även i vad mån landets lagstiftning är förenlig med och respekteras av andra länders rättssystem.

Figur 12: Regulativ kvalitet



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Liksom varit fallet med huvuddelen av de områden Världsbanken undersökt förbättrades inledningsvis statsmaktens regulativa kvalitet på det ekonomiska området. Fram till 2004 var utvecklingen positiv, varefter läget försämrats. Det är anmärkningsvärt att denna negativa trend sammanfaller med en period av fortsatt stark ekonomisk tillväxt och att man inte tagit tillfället i akt att reformera systemet för att anpassa det till en mer diversifierad ekonomi. Det förefaller som att de ryska makthavarna förlitar sig på fortsatta råvaruinkomster från främst energisektorn, varför en fortsatt positiv ekonomisk utveckling i stor utsträckning

är beroende av höga energipriser samt att man förmår att upprätthålla exporten på dagens nivå.

Energi är dock en ändlig resurs. I takt med att resurserna utvinns minskar befintliga energireserver och blir mer svåråtkomliga. Därmed krävs även stora och kostnadskrävande infrastrukturella investeringar utöver underhåll av befintliga installationer. Med ökade kostnader faller även vinsten. Fortsatt inhemsk ekonomisk tillväxt torde dessutom öka den inhemska efterfrågan på energi, varför utrymmet för export avtar.

Den så kallade Putinplanen kan betraktas som den styrande elitens svar på många av de ekonomiska problem Ryssland står inför. Målet är inte minst att skapa en uthållig, konkurrenskraftig och diversifierad ekonomi för att minska beroendet av energiexporten. Det ryska ledarskapet vill genom att gynna medelklassen utnyttja dess kunskaper och öka dess incitament för att bidra till landets ekonomiska tillväxt och utveckling. Från ett politiskt perspektiv ser den styrande eliten en välmående medelklass som en potentiell allierad för att bevara politisk stabilitet och rådande ordning. De stora investeringar och utgifter som Putinplanen tycks förutsätta kräver dock en expansiv finanspolitik, vilken riskerar att ytterligare fördjupa obalanser och strukturproblem i ekonomin. Det är möjligt att medelklassen på kort sikt gynnas och bidrar till ekonomisk utveckling. På lång sikt riskerar den emellertid att drabbas om den ekonomiska politiken misslyckas. Medelklassens missnöje kan då undergräva det politiska systemets fortbestånd. Möjligheterna till medelklassens medverkan till demokratisering förefaller därför bero på en negativ ekonomisk utveckling.

Närmare analys av ekonomins betydelse för rysk demokratiutveckling ligger utanför ramarna för denna studie. Den ekonomiska utvecklingen tycks dock på sikt vara avgörande för såväl övergripande politisk utveckling som situationen på demokratiområdet. Kopplingen mellan ekonomisk och politisk förmåga förefaller därför lovande för fördjupad strukturell analys.

Slutsatser: Kontroll bortom kontroll?

Föreliggande studie har visat hur det som blivit den suveräna demokratins politik har utvecklats och implementerats i Ryssland framförallt från år 2003-2004 för att tillgodose den byråkratiska elitens intressen av elitkonsensus, politisk stabilitet och *status quo*. Suverän demokrati ser suveräniteten som högsta samhällseliga norm, där suveränitet logiskt föregår demokrati. Suveränitet förutsätter dock politisk stabilitet för att upprätthålla den konstitutionella ordningen. Suveränen – eller i det ryska fallet presidenten – är garant för den konstitutionella ordningen och statens politiska stabilitet. Som konstitutionens garant äger presidenten en högre rätt att avgöra undantagen från konstitutionen för att upprätthålla dess ordning.

Som studien illustrerar har dessa undantag varit många. Genom att skapa en rättslig grund för undantagen har medborgarens konstitutionella rättigheter inskränkts i lag. Dessa lagar begränsar starkt demokratins politiska fri- och rättigheter. De omfattar press- och yttrandefrihet, föreningsfrihet och partiväsande, mötes- och demonstrationsfrihet, samt möjligheterna till fria och rättvisa val. Utvecklingen för politiska fri- och rättigheter har varit negativ alltsedan 2002, men de rättsliga inskränkningarna har framförallt genomförts från och med 2004-2005.

Har då undantaget blivit normaltillstånd? I en slutlig analys av suveränitetspolitikens permanens ställs man inför frågan om denna politik drivs av normer eller rationalitet. En normbaserad politik skulle utgå ifrån antagandet att det ryska ledarskapet ser suverän demokrati som en aktiv och målinriktad – teleologisk – politik. Suveräniteten som högsta norm och elitkonsensus skulle underordna alla andra värden inklusive demokrati och medborgarnas politiska fri- och rättigheter. Det vore följaktligen ett samhälle som utmärks av krisen som norm för att motivera och legitimera undantagen. Det skulle vidare implicera medborgarnas politiska indifferent, då förutsättningen för att undgå ett anarkiskt kristillstånd är att undantag medges för att upprätthålla den politiska stabiliteten och den konstitutionella ordningen.

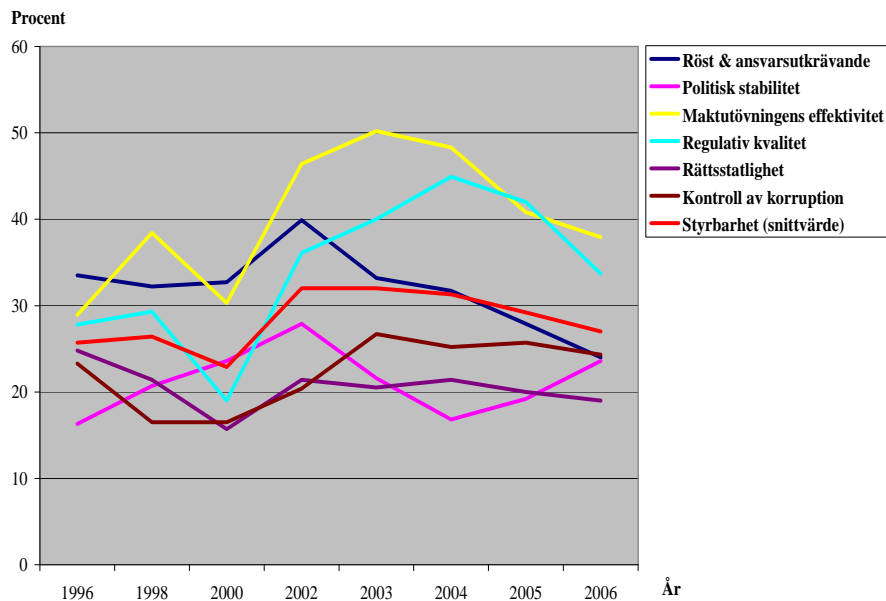
Om den suveräna demokratins politik däremot skulle baseras på rationalitet utgör den i grunden en reaktiv politik. Undantagen motiveras i så fall utifrån konkreta händelser såsom terrordåden på Dubrovkateatern 2002 och i Beslan 2004 samt hotet av spridningseffekter till Ryssland av 2003-2005 års färgade revolutioner. Undantagen skulle följaktligen vara temporära för att hantera konkreta kriser och hot mot politisk stabilitet och konstitutionell ordning. Utifrån detta perspektiv skulle dock undantagen även kunna vara relativt permanenta för att ge möjlighet att hantera mer långvariga kriser av systemkaraktär. Sistnämnda skulle utgå ifrån

ledarskapets potentiella insikt om att priset för den politiska stabiliteten är minskad styrbarhet – det vill säga suveränitet. Det skulle implicera en medvetenhet i den ryska eliten att sakernas tillstånd inte är fullt så gott som det framställts samt att statens styrelseförmåga och därmed möjlighet att motverka en negativ utveckling inskränkts för att upprätthålla den politiska stabiliteten. Något definitivt svar på om politiken är norm- eller rationalitetsstyrd finns dock ej, då suverän demokrati framställs som både ett mål och ett medel.

Till det konstitutionella måste även ett funktionellt perspektiv fogas för demokratiutveckling i Ryssland. Oavsett demokratisyn finns vissa generella förutsättningar för en fungerande demokratisk maktutövning. Det rör sig om demokratins förmåga att fylla sina uppgifter oavhängigt i vilken konkret form den offentliga makten utövas. Om demokrati definieras i termer av suveränitet rör det sig om styrelseförmåga. Att politisk stabilitet och strävan efter allt större statlig kontroll av skilda samhällssektorer utmärkt rysk politik under Putineran torde ha framgått. Fram träder därmed lätt bilden av ett land som i kraft av politisk stabilitet och ekonomisk tillväxt blir alltmer effektivt i sin offentliga maktutövning. Politisk stabilitet, kontroll och centralisering jämföras med effektivitet. Antagandet att ökad offentlig makt är liktydigt med ökad effektivitet också i dess utövning kan dock inte tas för givet. Tvärtom pekar såväl statistiken som föreliggande studie i stor utsträckning på en tillbakagång för Rysslands styrbarhet.

Som framgår av Världsbankens årliga undersökningar (jfr. figur nedan) är den ryska utvecklingen negativ på alla områden utom politisk stabilitet sedan 2003-2004. Vad som är än mer anmärkningsvärt är att den negativa tendensen tycks förstärkas efter 2004-2005 års politiska reformer, vilka inskränkte de demokratiska rättigheterna. Det enda område som rönt en positiv utveckling är den politiska stabiliteten.

Figur 13: Styrbarhet



Källa: World Bank Institute, *Governance Matters*

Världsbanken har genom sitt styrbarhetsindex – *Governance Matters* – visat att det finns ett samband mellan faktorer som politisk stabilitet; röst och ansvarsutkrävande; rättsstatlighet; kontroll av korruption; den offentliga maktutövningens effektivitet; samt regulativ kvalitet. Även om samvariationen mellan dessa variabler är långtifrån fullständig – det vill säga att de inte utgör en total förklaringsgrund – är det rimligt att anta att de har relativt stor påverkan på varandra. Som områdesvis illustrerats i föreliggande studie tycks priset för en positiv utveckling för politisk stabilitet i Ryssland ha varit en negativ utveckling för snart sagt alla andra områden, som utgör förutsättningar för ett högt mått av styrbarhet. Även om sambandet inte är helt klart förefaller det ändå som att den politiska stabiliteten stärkts på styrbarhetens – suveränitetens – bekostnad. De senaste årens utveckling är dock en för kort period för att dra några definitiva slutsatser. Ökad politisk stabilitet kan på sikt ha positiva spridningseffekter även på andra områden. De reformer och åtgärder som genomförts för att öka den politiska stabiliteten kan också förklara att systemets effektivitet försämrats på kort sikt för att på längre sikt stärkas när reformerna väl fått genomslag.

Utgångsläget för nästa skede i den suveräna demokratins politik – moderniseringen av Ryssland genom Putinplanen – förefaller långtifrån idealiskt. Situationen inom områden som utgör förutsättningar för en framgångsrik

moderniseringspolitik har försämrats. Den positiva utvecklingen för den politiska stabiliteten åtföljs dock av en stark ekonomisk tillväxt, vilken allttjämt möjliggör finansiering av en moderniseringspolitik. Den ekonomiska tillväxten är emellertid starkt beroende av fortsatt höga internationella råvarupriser – framförallt på olja. Samtidigt riskerar ökad inflation att hämma den ryska ekonomins tillväxt och stabilitet.

Det elitkonsensus som uttrycks i termer av suverän demokrati bygger på en ömsesidig monopolisering av politisk och ekonomisk makt. Konsensus är emellertid beroende av stabilitet och fortsatt tillväxt för sitt fortbestånd. Elitens maktmonopol riskerar nämligen långsiktigt att undergrävas av bristande fördelning av positioner, inflytande och resurser, vilket resulterar i eftersatta samhällsfunktioner. Systemets styrelseförmåga försämrats och andra grupper, exempelvis en växande medelklass, träder in för att fylla de funktioner eliten ignorerat. Denna beskrivning, som utgår från bakgrundsavsnittets skildring av statsformation, överensstämmer relativt väl med den situation av fallande styrelseförmåga, som illustrerats av Världsbankens undersökningar.

När nu Ryssland står inför moderniseringsskedet i den suveräna demokratins politik är det just den diversifiering och dynamik som monopolet saknar man vill uppnå. Fortsatt suveränitet – styrelseförmåga – bygger på nationell konkurrenskraft. Den politiska och ekonomiska storhet som ska återvinnas vilar dock på en välutbildad medelklass medverkan. I Guizots efterföljd är budskapet till medelklassen: "Berika er själva!" Genom de fyra nationella projekten inom bostadsbyggande, hälsosystem, utbildning och jordbruk ska medelklassen gynnas för att skapa en mer diversifierad och dynamisk ekonomi. Satsningar på infrastruktur, teknologiutveckling och industripolitik avser att stärka förutsättningarna för en gynnsam och stabil ekonomisk utveckling. Den nationella eliten ska gå i spetsen för politiken genom att leda uppbyggnaden av ett aktivt civilsamhälle och lokalt självstyre för att säkra en demokratisk utveckling. Så ska ske genom en ständig process av publika samråd, såsom exempelvis genom den av presidenten utsedda *Samhällskammaren*, där de bäst lämpade genom högre förnuft och politisk förmåga kan skapa sann representativitet för demokratisk maktutövning. Genom denna och liknande mekanismer ska ett styre baserat på folkets samtycke till de styrandes legitima handlande uppstå. Medelklassens intresse av välstånd samt social och politisk stabilitet ska verka samhällsbevarande och dess intressen ska tillvaratas genom ett aktivt civilsamhälle, som medverkar till att avhjälpa brister i samhällsfunktionerna. Sålunda ska nya former för representativitet och deltagande, deliberation och effektivitet samt en fungerande rättsstat utvecklas för att ge Ryssland en demokratimodell som överensstämmer med dess egna

förutsättningar, istället för den västerländska liberala demokratiska modell som pådyvlades landet på 1990-talet.

Vilka är då de potentiella demokratiska konsekvenserna av en moderniseringspolitik. Den så kallade moderniseringsteorin utgår ifrån att ekonomisk utveckling leder till demokrati.¹⁹² I populär form hävdar den att uppkomsten och tillväxten av en medelklass skapar förutsättningar för demokratisering, genom att kraven på politikens institutioner och maktutövning ökar för att fylla den växande medelklassens allt mer diversifierade behov. Ekonomisk tillväxt skapar den sociala basen – i form av medelklassen – för demokratisering.

Är det då verkligen så att bara Ryssland får en medelklass, så följer även demokratin i dess spår? Som moderniseringsteorins kritiker visat, är detta samband långtifrån givet. I det ryska fallet vill man uppnå modernisering utan demokratisering i västerländsk bemärkelse. Den suveräna demokratins moderniseringspolitik beaktar just de behov och funktioner som måste fyllas i ett utvecklat samhälle med en växande medelklass. Den politiska eliten ser medelklassen som ett potentiellt medel för att undgå att den förlorar sitt maktmonopol. Sålunda skapas alternativa strukturer och substitut till de traditionellt demokratiska för att ge utrymme till dialog samt kanalisera folkligt missnöje inom givna ramar. Det problematiska för det ryska ledarskapet är då snarare den negativa utvecklingen inom de ovan redovisade områdena för styrbarhet. Det reella hotet mot maktkontinuitet och politisk stabilitet utgörs av den negativa utvecklingen för den egna styrelseförmågan. Den suveräna demokratins politik har uppenbarligen undergrävt suveräniteten som kapacitet. Konstitutionell tillbakagång motsvaras av funktionell. Det framstår som en paradox att ju större makt staten tillägnar sig, desto mindre förmåga tycks den ha till effektiv maktutövning. Det är en kontroll bortom kontroll.

Det torde vara av avgörande betydelse för rådande regims långsiktiga fortbestånd att den vänder den negativa utvecklingen på den egna styrelseförmågans område, då politisk stabilitet och ekonomisk tillväxt i längden inte kan garanteras. Följaktligen krävs att staten åtgärdar bristerna i systemet. Inom det politiska området är det osäkert om man lyckas skapa fungerande alternativa mekanismer för att ge folket röst och möjlighet till ansvarsutkrävande, enligt den modell som skisseras av den suveräna demokratins politik. Däremot torde bättre förutsättningar finnas att skapa ett större mått av rättsstatlighet, även om inte politiska fri- och rättigheter upprätthålls. Möjligheterna att komma tillrätta med korruptionen är mer osäkra, då hittillsvarande åtgärder haft liten effekt. Med

¹⁹² Lipset (1983).

fortsatt ekonomisk tillväxt kan kraven på effektivitet i den offentliga maktutövningen samt statens regulativa kvalitet förväntas öka och dessa kan utöver statliga åtgärder måhända även förbättras genom de påverkansmöjligheter ett statsdirigerat civilsamhälle kan ge. En förbättrad styrelseförmåga enligt den suveräna demokratins modell skulle dock förutsätta fortsatt ekonomisk tillväxt samt medelklassens stöd. Den strategi som utformats i Putinplanen kräver en expansiv finanspolitik i ett läge där inflationsutvecklingen redan är bekymmersam. Moderniseringspolitikens mål att skapa ekonomisk utveckling, diversifiering och hållbarhet kan därför motverkas av dess faktiska implementering. Den riskerar därför att förstärka redan existerande brister i systemet eller undergräva förmågan att åtgärda dem. Beredvilligheten från den ekonomiska eliten att indirekt bidra till att finansiera moderniseringspolitiken torde även vara begränsad.

Sammanfattningsvis framstår den fortsatta politiska utvecklingen som mer osäker än vad som kunde förväntas. Även om rådande politiska regim skulle försättas i kris är det oklart om det skulle innebära en utveckling i demokratisk riktning mot bakgrund av systemets inneboende tröghet samt avsaknad av politiska alternativ. Det är även svårt att bedöma om en systemkris skulle mötas av repression eller att regimen accepterade behovet av förändring.

Resultaten i jämförelsen av styrbarhet och demokrati – de funktionella och konstitutionella perspektiven – är anmärkningsvärda trots att de omfattar en begränsad period. År 2002 inleddes den negativa trenden för demokratiutveckling – konstitutionalitet – i Ryssland. År 2003 började den ryska styrbarheten – funktionaliteten – att falla. En nedgång för demokratin har alltså åtföljts av en nedgång i statens styrelseförmåga i en parallell negativ utveckling. Ökad politisk stabilitet från 2004 har lett till ytterligare begränsningar på styrbarhetens alla andra områden. Det tycks alltså som att politisk stabilitet köpts inte bara på bekostnad av demokratin utan även till priset av minskad styrelseförmåga.

Föreliggande studie ansluter sig till en alltmer allmän uppfattning om Rysslands demokratiska tillbakagång. Dock påvisar den att den offentliga styrelseförmågan avsevärt försvagats, varför det politiska systemet blir alltmer mottagligt för kriser. Demokratin i Ryssland har gått tillbaka, men det har också förmågan att långsiktigt upprätthålla ett auktoritärt styre. Rysslands politiska framtid blir därmed alltmer osäker.

Bibliografi

Böcker och tidskrifter

- Barros, Robert (2003) "Dictatorship and the Rule of Law: Rules and Military Power in Pinochet's Chile", i Maravall, José m.fl., red. (2003).
- Baruch Wachtel, Andrew (1994) *An Obsession with History: Russian Writers Confront the Past*, Stanford: Stanford University Press.
- Elias, Norbert (1982) *The civilizing process: Power and civility*, vol. 2, New York: Pantheon Books.
- Filippov, Aleksandr (2006) "Suverenitet kak polititjeskij vybor", i Garadzja (2006a) s. 173-200.
- Garadzja, Nikita, red., (2006a) *Suverenitet*, Moskva: Evropa, 2006.
- (2006b) "Ot realnogo k absoljutnomu suverenitetu", i Garadzja (2006), s. 219-224.
- Gizo, Fransua (2006), "Polititjeskaja filosofija: O suverenitete", i Garadzja (2006a) s. 237-290.
- Guizot, François (2002) *The History of the Origins of Representative Government in Europe*, Indianapolis: Liberty Fund.
- Hirst, Paul (1987) "Carl Schmitt's Decisionism", *Telos*, nr. 72, s.15-26.
- Hobbes, Thomas (1985) *Leviathan*, London: Penguin.
- Holmberg, Carl (2008) *Managing elections in Russia: Mechanisms and problems*, Stockholm: FOI.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay & Massimo Mastruzzi (2007) *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006*, World Bank Insitute
- Kokosjin, Andrej (2006) "Realnyj suverenitet i suverennaja demokratija", i Garadzja (2006a) s. 89-129.
- Leijonhiem, Jan (2008) "Why Russia will not become an economic superpower – some challenges to Russian economic growth" i *Festskrift till Anders Fogelklou*, Uppsala: Iustus förlag.
- Linz, Juan J. (2000) *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder: Lynne Rienner.

- Lipset, Seymour Martin (1983), *Political Man: The Social Bases of Politics*, London: Heinemann.
- Maravall, José Maria & Adam Przeworski, red. (2003) *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mouffe, Chantal, red. (1999) *The Challenge of Carl Schmitt*, London: Verso.
- New Encyclopaedia Britannica* (2002) Chicago: Encyclopaedia Britannica.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rustow, Dankwart (1970) "Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, vol. 2, nr. 3, s. 337-363.
- Sajo, Andras (1999) "Demand for Law: The Law of Liposuction", *East European Constitutional Review*, vol. 8, nr. 4.
- Surkov, Vladislav (2006a) "Suverenitet – eto polititjeskij sinonim konkurentnosposobnosti", i Garadzja, Nikita (2006a) s. 43-79.
- Tjernysjev, Sergej (2007) *Rossija suverennaja: Kak zarabotat vmeste so stranoj*, Moskva: Evropa.
- Tretjakov, Vitalij, (2006) "Rossija byla, est i budet krupnejszej evropejskoj natsiej", i Garadzja (2006a), s. 83-88.
- Weber, Max (1964) *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press.
- Zvjagina, Natalja, red., (2007) *Svoboda sobranij v sovremennoj Rossii*, Moskva: Svoboda Sobranij.

Tidningar

- Abdullaev, Nabi (2007a) "Reporters Evicted in Favor of Russia Today", *Moscow Times*, 16 maj 2007.
- (2007b), "Early Voting Begins Ahead of Dec. 2", *Moscow Times*, 19 november 2007.
- Chinsjtejn, Aleksandr (2003) "FAPSI razdelila troich", *Moskovskij Komsomolets*, 31 mars 2003.
- Denisov, Andrej (2004) "Teorija i praktika ravnoudalennosti: Kak prezident spravilsja s oligarchami", *Vremja Novostej*, 12 mars 2004.

- Farizova, Sjuzanna, Viktor Chamraev & Irina Nagornych, (2007) "Tsentrizbirkom otkryt dlja opytnych nejuristov", *Kommersant*, 20 januari 2007.
- Fisjman, Michail (2006) "Prezident sbil zapadnych politologov so svoego kursa", *Kommersant*, 11 september 2006.
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Gryzlov, Boris (2006) "Ekstremizm kak ugroza suverennoj demokratii", *Rossijskaja Gazeta*, 15 december 2006.
- Harrison, L.E. & Samuel P. Huntington, red. (2000) *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, New York: Basic Books.
- Ilitjev, Georgij (2006) "Narod dolzjen znat kuda my idem i zatjem: V sredu polititjeskaja elita soglasilas govorit v odnom jazyke", *Izvestija*, 31 augusti 2006.
- Inglehart, Ronald (1997) *Modernization and Postmodernization*, Princeton: Princeton University Press.
- Ivanov, Vitalij (2006) "Zatjem Putinu diskussija o suverennoj demokratii?", *Izvestija*, 10 oktober 2006.
- Kramer, Andrew E. (2007) "50% Good News Is the Bad News in Russian Radio", *New York Times*, 22 april 2007.
- Lebedev, Valerian (2007) "Ideja suverennoj demokratii na polititjeskom gorizonte Rossii", *Rossijskaja Gazeta*, 11 april 2007.
- Lipset, Seymour M. & Gabriel S. Lenz (2000) "Corruption, Culture, and Markets", i Harrison m.fl., red. (2000).
- Mereu, Francesca (2005) "Self-Rule Reform Set Off Till '09", *Moscow Times*, 23 september 2005.
- Migranjan, Andranik (2007) "O suverennoj demokratii", *Rossijskaja Gazeta*, 3 oktober 2007.
- Morozov, Evgeny (2007) "Russia's last refuge: the blogosphere", *International Herald Tribune*, 25 oktober 2007.
- Platova, Galina, (2005) "Rossijskaja drama na dva golosa", *Sovetskaja Rossija*, 14 maj 2005.
- Radov, Aleksandr m.fl. (2007) "Topornografija: Opredelen federalnyj spisok ekstremistskich materialov", *Rossijskaja Gazeta*, 14 juli 2007.

Voevodin, Dmitij (2003) "Kremlevskaja 'posluskja': SVO stanovitsja mosjtjnejszej rossijskoj spetssluzboj", *Voenna-Promyslennyj Kurer*, nr. 1, 19-25 augusti 2003.

Voronov, Aleksandr, (2007) "Russkaja sluzjba novostej vysjla iz efiry", *Kommersant*, 18 maj 2007.

Wolf, Martin (2008) "Why Putin's rule threatens both Russia and the west", *Financial Times*, 13 februari 2008.

Internetkällor

Arnold, Chloe (2007) "Russia: Press Freedom Under Threat" *RFE/RL*, 3 maj 2007 (<http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/05/222c0445-0c16-4b83-95cc-30dc59aae9cc.html>).

BBC, "The Press in Russia" (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4315129.stm>).

Bigg, Claire (2007) "Russia: Judicial Reform Under Way, But For The Right Reasons?", *RFE/RL*, 24 oktober 2007, (<http://rfe.rferl.org/featuresarticle/2007/10/9AD2E375-39EE-4DEC-94EF-71AE55136493.html>).

Bildt, Carl (2008), "Utrikespolitisk deklaration", 13 februari 2008 (<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=101&bet=2007/08:63>).

Cheney, Dick (2006) "Vice President's Remarks at the 2006 Vilnius Conference", 4 maj 2006 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/05/20060504-1.html>).

Committee to Protect Journalists, "Journalists Killed: Statistics and Background", (http://www.cpj.org/killed/killed_archives/stats.html).

Committee to Protect Journalists, "In Russia, legislation on 'extremism' poses new press freedom threat", 11 juli 2007 (<http://www.cpj.org/news/2007/europe/russia11july07na.html>).

Dzieciolowski, Zygmunt (2006) "Russia's corruption dance", *OpenDemocracy*, 14 juni 2006, (http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/russia_corruption_3648.jsp).

Edinaja Rossija (2006) "Rossija, kotoruju my vybiraem: Programmnoe zajavlenie partii 'Edinaja Rossija'", 2 oktober 2006, *Edinaja Rossija*, (<http://www.edinros.ru/news.html?id=115712>).

- (2007) “Predvybornaja Programma Vserossijskoj polititejskoj partii ‘Edinaja Rossija’ Plan Putina – dostojnoe budusjtjee velikoj strany”, 1 oktober 2007 (<http://edinros.ru/news.html?rid=3144>).
- Fadeev, Valerij (2005) ”Sochranit effektivnoe gosudarstvo v susjtjestvujsjtjich granitsach”, *Ekspert*, 3 april 2005 (<http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/13/13ex-medved/>).
- (2005) ”Sochranit effektivnoe gosudarstvo v susjtjestvujsjtjich granitsach”, *Ekspert*, 3 april 2005 (<http://www.expert.ru/printissues/expert/2005/13/13ex-medved/>).
- (2006) “Dlja protsvetanija vseh nado utjivat interesy kazjdogo”, *Ekspert*, nr. 28, 24 juli 2006 (http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/28/interview_medvedev/).
- Fédération Internationale des ligues des droits de l’Homme (2007), ”Further restrictive amendments on freedom of assembly proposed to the Duma”, 26 januari 2007 (<http://www.fidh.org/spip.php?article3977>).
- Freedom House (2006) *Nations in Transit: Corruption Ratings 2006*, (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=261&year=2006>).
- Freedom House (2007) *Freedom in the World* (<http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAllScores.xls>)
- Frolov, Vladimir (2006) ”Russia Profile Experts Panel: The Debate Over Sovereign Democracy”, *Johnson’s Russia List*, 22 september 2006 (<http://www.cdi.org/russia/johnson/2006-212-37.cfm>).
- Gazeta.ru ”Gosudarstvennuju podderzjku polutjili obsjtjestvennye nekommertjeskie organizatsii”, 6 november 2007 (<http://www.gzt.ru/politics/2007/11/06/155908.html>).
- INDEM Foundation (2005) “Corruption Process in Russia: level, structure, trends”, (http://www.indem.ru/en/publicat/2005diag_engV.htm).
- International Federation of Journalists (2007) “IFJ condemns ‘Bogus and sinister’ Intimidation as Russian Authorities Shut Down Journalists’ Centre in Moscow”, 27 oktober 2007 (<http://www.ifj.org/default.asp?index=5429&Language=EN>).
- Krastev, Ivan (2006) ”Sovereign Democracy, Russian Style”, *OpenDemocracy*, 16 november 2006, (http://www.opendemocracy.net/globalization-institutions_government/sovereign_democracy_4104.jsp).
- Lenta.ru, “Edinaja Rossija”, (<http://duma.lenta.ru/parties/edinros/>).

- (2007) "Somnenija Putina po povodu 'suvernoj demokratii' ostavilia Edinorossov bez programy", 12 september 2007 (<http://www.lenta.ru/news/2006/09/12/program/>).
- Levada Center, "Uroven odobrenija dejatelnosti V. Putina na postu prezidenta Rossii" (<http://www.levada.ru/prezident.html>).
- "Rejtingi partij po mesjatsam" (<http://www.levada.ru/rejtingi.html>).
- Lipman, Marija (2006) "'Suverennaja demokratija' Putina", *Moscow Carnegie Center*, 15 juli 2006 (<http://www.carnegie.ru/ru/pubs/media/74558.htm>).
- Putin, Vladimir (2000) "Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii", 8 juli 2000, (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2000/07/28782.shtml>).
- (2002) "Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii", 18 april 2002 (http://www.kremlin.ru/appears/2002/04/18/0001_type63372type63374type82634_28876.shtml).
- (2004) "Obrasjtjenje Prezidenta Rossii Vladimira Putina", 4 september 2004, (http://www.kremlin.ru/appears/2004/09/04/1752_type63374type82634_76320.shtml).
- (2005) "Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii", 25 april 2005, (http://www.kremlin.ru/appears/2005/04/25/1223_type63372type63374type82634_87049.shtml).
- (2006) "Poslanie Federalnomu Sobraniju Rossijskoj Federatsii", 10 maj 2006, (<http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>).
- (2007a) "Stenografitjeskij otjet o press-konferentsii dlja rossijskich i inostrannyh zjurnalistov", 1 februari 2007 (http://www.kremlin.ru/appears/2007/02/01/1219_type63380type63381type82634_117588.shtml).
- (2007b) "Vystuplenie na voennom parade v tjest 62-j godovsjtjiny Pobedy v Velikoj Otetjestvennoj vojne", 9 maj 2007, (http://www.kremlin.ru/appears/2007/05/09/1127_type63374type82634type122346_127658.shtml).
- Reporters Without Borders (2007a) *Worldwide Press Freedom Index 2007* (http://www.rsf.org/article.php3?id_article=24025) (2007b) "Eritrea ranked last for first time while G8 members, except Russia, recover lost ground" (http://www.rsf.org/article.php3?id_article=24025).

RIA Novosti, "Normy o porjadke vyborov gubernatorov sootvetstvujut Osnovnomu zakonu", 21 december 2005 (<http://www.rian.ru/politics/russia/20051221/42596009.html>).

Rosbalt (2007) "Spiski zapresjtjennykh ekstremistskich organizatsij budet publikovat «Rossijskaja Gazeta»", 18 oktober 2007 (<http://www.rosbaltsouth.ru/2007/10/18/423551.html>).

Samigullina, Alija (2007) "Zjurnalisty i sudi kak strelotjniki", *Gazeta.ru*, 11 januari 2007, (http://www.gazeta.ru/2007/01/11/oa_228433.shtml).

Sandholtz, Wayne & Rein Taagepera (2004) "Corruption, Culture, and Communism", *World Values Survey*, (<http://www.worldvaluessurvey.org/>).

Shusharin, Dmitry (2007) "Russia's Central Election Commission becomes a security agency", *RIA Novosti*, 28 mars 2007 (<http://en.rian.ru/analysis/20070328/62746679.html>).

Stanovaja, Tatjana (2007) "Partijnoe – zntjtit sistemnoe", *Politkom.ru*, 2 april 2007, (<http://www.politcom.ru/article.php?id=4365>).

Steiner, Eduard (2007) "What should I be afraid of?", intervju med Jevgenija Albats, *Kontakt*, november 2007 (http://www.kontakt.erstebankgroup.net/report/stories/Issue02_07_Was+soll+ich+fuerchten_dt+en/en).

Surkov, Vladislav (2006b) "Natsionalizatsija budusjtjego", *Ekspert*, 20 november 2006, (http://www.expert.ru/printissues/expert/2006/43/nacionalizaciya_budushego/).

Torbakov, Igor (2004) "Russia at war, but enemy remains nameless: Debates within Russian political class show Moscow's suspicions of the west", *Eurasia Daily Monitor*, 10 september 2004 (<http://www.cdi.org/russia/321-4.cfmm>).

Transparency International, *Corruption Perceptions Index* (http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)

United Nations Office on Drugs and Crime, *United Nations Convention Against Corruption*, (<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>).

United Nations Statistics Division, "Country Profile Russian Federation" (http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_country_prof_results.asp?crID=643&cpID=11).

US Department of State (2006) "Country Reports on Human Rights Practices – Russia" (<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78835.htm>).

Volk, Yevgeny (2006) "Russia's NGO Law: An Attack on Freedom and Civil Society", *Heritage Foundation*, 27 maj 2006
(<http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/wm1090.cfm>).

World Bank Institute, *Governance Matters: Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, (<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>;
http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp;
<http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/pdf/c187.pdf>).

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*
(<http://www.gcr.weforum.org/>).

World Values Survey (<http://www.worldvaluessurvey.org/>).

Rättskällor

Federalnyj konstitucionnyj zakon nr. 3-FKZ, "O tjrezvytjajnoj polozhenii", 30 maj 2001.

Federalnyj konstitucionnyj zakon nr. 2-FKZ, "O tjrezvytjajnom polozhenii", 30 juni 2003 med tillägg 7 mars 2005.

Federalnyj konstitucionnyj zakon Rossijskoj Federatsii nr. 5-FKZ "O referendum Rossijskoj Federatsii", 28 juni 2004.

Federalnyj zakon nr. 20-FZ, "O Gosudarstvennoj avtomatizirovannoj sisteme Rossijskoj Federatsii 'Vybory'", 10 januari 2003.

Federalnyj zakon nr. 35-FZ, "O protivodejstvii terrorizmu", 10 mars 2006.

Federalnyj zakon nr. 51-FZ "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 18 maj 2005.

Federalnyj zakon nr. 54-FZ "O sobranijach, mitingach, demonstratsijach, sjestvijach i piketirovanijach", 19 juni 2004.

Federalnyj zakon nr. 82-FZ "Ob Obsjtjestvennych obedinenijach" 19 maj 1995 med ändringar i Federalnyj zakon nr. 18-FZ "O vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatelnye akty Rossijskoj Federatsii" 10 januari 2006.

Federalnyj zakon nr. 90-FZ, "O vyborach deputatov Gosudarstvennoj Dumy Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 21 juni 1995.

Federalnyj zakon nr. 95-FZ, "O polititjeskich partijach", 11 juli 2001 med tillägg i Federalnyj zakon nr. 168-FZ, 20 december 2004.

- Federalnyj zakon nr. 113-FZ "O porjadke formirovanija Soveta Federatsii Federalnogo Sobranija Rossijskoj Federatsii", 5 augusti 2000.
- Federalnyj zakon nr. 129-FZ "O gosudarstvennoj registratsii juriditjeskich lits i individualnyh predprinimatelej", 8 augusti 2001.
- Federalnyj zakon nr. 149-FZ, "Ob informatsii, informatsionnyh tehnologijach i o zasjtjite informatsii", 27 juli 2006.
- Federalnyj zakon nr. 152-FZ "O personalnyh dannych", 27 juli 2006.
- Federalnyj zakon nr. 153-FZ "O protivodejstvij ekstremistskoj dejatelnosti", 25 juni 2002, med tillägg 27 juli 2006.
- Federalnyj zakon nr. 159-FZ "O vnesenii izmenenij v Federalnyj Zakon «Ob obsjtjich printsipach organizatsii zakonodatelnyh (predstavitelnyh) i ispolnitelnyh organov gosudarstvennoj vlasti subktov Rossijskoj Federatsii»", 11 december 2004.
- Konstitutsija (osnovnoj zakon) Sojuza Sovetskich Sotsialitjeskich Respublik, 7 oktober 1977.
- Konstitutsija (osnovnoj zakon) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Sotsialitjeskoj Respubliki, 12 april 1978.
- Konstitutsija Rossijskoj Federatsii, 12 december 1993.
- Rasporjazjenie Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. N-367 "Ob obespetjenii v 2007 godu gosudarstvennoj podderzki nekommertjeskich nepravitelstvennyh organizatsij, utjastvujusjtjich v razvitii grazjdanskogo obsjtjestvo", 30 juni 2007.
- Ugolovnyj kodeks, 13 juni 1996.
- Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. 314 "O sisteme i strukture federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti", 9 mars 2004.
- Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federatsii nr. 1274 "Voprosy strukury federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti", 24 september 2007.
- Zakon VS SSSR nr. 1409-I "O porjadke resjenija voprosov, svjazannyh s vychodom sojuznoj respubliki iz SSSR", 3 april 1990.

FOI-rapporter om Ryssland och dess grannar sedan 2000

- Anderman, Karin; Hagström Frisell, Eva; Vendil Pallin, Carolina** (2007) *Russia-EU External Security Relations: Russian Policy and Perceptions*, FOI-R—2243—SE, February 2007.
- Anderman, Karin** (2007) *Samarbetet mellan Ryssland och NATO: Det ryska perspektivet*, FOI-R—2248—SE, Mars 2007.
- Arbman, Gunnar and Thornton, Charles** (2003) *Russia's Tactical Nuclear Weapons. Part I: Background and Policy Issues*, FOI-R—1057—SE, User Report, November 2003.
- Arbman, Gunnar and Thornton, Charles** (2005) *Russia's Tactical Nuclear Weapons. Part II: Technical Issues and Policy Recommendations*, FOI-R—1588—SE, User Report, February 2005.
- Hedenskog, Jakob** (2006) *Ukraine and NATO: Deadlock or Re-start?* FOI-R—2165—SE, Base Data Report, December 2006.
- Hedenskog, Jakob** (2004) *The Ukrainian Dilemma: Relations with Russia and the West in the Context of the 2004 Presidential Elections*. FOI-R--1199--SE, User Report, March 2004.
- Hedenskog, Jakob and Larsson, Robert, L.** (2007) *Russian Leverage of the Former Soviet Union*, FOI-R—2280—SE, June 2007.
- Hedenskog, Jakob and Lavrenyuk, Viktor** (2007) *Comparing the Baltic and Black Sea Regions: Regional Security, Energy Security and Euro-Atlantic Integration*, FOI-R—2281—SE, June 2007.
- Holmberg, Carl** (2008) *Managing elections in Russia – Mechanisms and problems*, FOI-R—2474—SE, User Report, February 2008
- Johansson, Andreas** (2003) *Whither Moldova? Conflicts and Dangers in a Post-Soviet Republic*, FOI-R—0990—SE, November 2003.
- Knoph, Jan T.** (2004) *Civilian Control of the Russian State forces: a challenge in theory and practice*, FOI-R—1175—SE, User Report, February 2004.
- Larsson, Robert L.** (2008) *Energikontroll: Kreml, Gazprom och rysk energipolitik*, FOI-R-2445—SE, Användarrapport, januari 2008.
- Larsson, Robert L.** (2007) *Nord Stream, Sweden and the Baltic Sea Security*, FOI-R—2251—SE, Base Data Report, March 2007.

- Larsson, Robert L.** (2006) *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, FOI-R-1932-SE, Scientific Report, Stockholm: FOI.
- Larsson, Robert L.** (2006) *Rysslands energipolitik och pålitlighet som energileverantör: risker och trender i ljuset av den rysk-ukrainska gaskonflikten 2005-2006*, FOI-R-1905—SE, Underlagsrapport, januari 2006.
- Larsson, Robert L.** (2004) *Ryssland och CFE: Problem, utveckling och framtid*, Strategiskt forum, nr. 14, Stockholm, FOI.
- Larsson, Robert L.** (ed.) (2005) *Whither Russia? Conference Proceedings*, Strategiskt forum, nr. 15, Stockholm, FOI.
- Leijonhielm, Jan and Larsson, Robert L.** (2004) *Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers*, FOI-R--1346—SE, User Report, November 2004.
- Leijonhielm, Jan and Westerlund, Fredrik** (2007) *Russian Power Structures – Present and Future Roles in Russian Politics*, FOI-R--2437—SE, Base Data Report, December 2007.
- Leijonhielm, Jan m.fl.** (2003) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv: En förnyad bedömning 2002*, FOA-R--0811--SE, användarrapport, februari 2003.
- Leijonhielm, Jan m.fl.** (2005) *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective: Problems and Trends 2005 – Summary and Conclusions from a Study for the Swedish Ministry of Defence*, Stockholm, FOI Memo 1369, June 2005.
- Leijonhielm, Jan m.fl.** (2005) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – problem och trender 2005*, Stockholm, FOI-R--1662-SE, användarrapport, juni 2005.
- Leijonhielm, Jan m.fl.** (2000) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv: En förnyad bedömning 2000*, Stockholm, FOA, FOA-R--00-01758-170--SE, användarrapport, november 2000.
- Leijonhielm, Jan m.fl.** (1999) *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOAR--99-01151-170--SE, användarrapport, maj 1999.
- Leijonhielm, Jan, Clevström, Jenny, Nilsson, P-O och Unge, Wilhelm** (2002) *Den ryska militärtekniska resursbasen*, FOI-R—0618—SE, oktober 2002. (In Swedish with extensive English summary)
- Löfstrand, Maria**, *Rysk identitet och självbild – ryska medborgares syn på hot, sitt land och sin omvärld*, FOI-R—2503—SE, användarrapport, april 2008.

Normark, Per (2001) *Russia's Policy vis-à-vis Georgia: Continuity and Change*, FOI-R-0168—SE, User Report, August 2001.

Oldberg, Ingmar (2007) *The Shanghai Cooperation Organisation: Powerhouse or Paper tiger*, FOI-R—2301—SE, June 2007.

Oldberg, Ingmar (2004) *Membership or Partnership: The Relations of Russia and Its Neighbours with NATO and the EU in the Enlargement Context*, FOI-R—1364—SE, Scientific Report, October 2004.

Oldberg, Ingmar (2001) *Kaliningrad: Russian Exclave, European Enclave*, FOI-R--0134--SE, Scientific Report, June 2001.

Oldberg, Ingmar (2003) *Reluctant Rapprochement: Russia and the Baltic States in the Context of NATO and EU Enlargements*, FOI-R--0808—SE, User Report, February 2003.

Oldberg, Ingmar (2006), *The War on Terrorism in Russian Foreign Policy*, FOI-R—2155—SE, Base Data Report, December 2006.

Oldberg, Ingmar and Hedenskog, Jakob (2000) *In Dire Straits: Russia's Western Regions between Moscow and the West*. Base Data Report, FOA-R--01617-170--SE, October 2000.

Paznyak, Vyachaslau (2003) *Belarus Facing Dual Enlargement: Will the EU squeeze harder?*, Base Data Report, FOI-R—0859—SE, May 2003.

Sandström, Emma (2003), *Afghanistan and Central Asia after September 11 – the Security-Political Development*, User Report, FOI-R—0821-SE.

Sandström, Emma (2005), *Iran, Iraq, Turkey, Azerbaijan and Armenia – a Security and Political Assessment*, User report, FOI-R—1351-SE.

Unge, Wilhelm et al. (2006), *Polish-Russian Relations in an Eastern Dimension Context*, FOI-R—2008-SE, User Report, June 2006.

Vendil Pallin, Carolina (2005), *Russian Military Reform: A Failed Exercise in Defence Decision Making*, FOI-R-1777-SE, Scientific Report, November 2005.

Vendil Pallin, Carolina (2006), *NATO-operationen Active Endeavour: Ett test för det militära samarbetet mellan NATO och Ryssland*, FOI Memo 1626, januari 2006.

Vendil, Carolina (2000), *The Belovezha Accords and Beyond: Delineating the Russian State*, FOA-R—00-01504-170—SE, Scientific Report, May 2000.

FOI reports can be ordered by:

E-mail: chrber@foi.se, **Telephone:** 08-555 030 51. **Internet:** <http://www.foi.se>