

Martin Uggla

rysslands sak är vår

svensk säkerhet och demokratistödet till ryssland

Rysslands sak är vår - svensk säkerhet och demokratistödet till Ryssland
Martin Ugglå
Stockholm, september 2015

Producerad av Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter
info@ostgruppen.se
www.ostgruppen.se
fokusryssland.se
ryskarattigheter.wordpress.com

Omslag och formgivning: Jon Fridholm

Rapporten är gjord med finansiellt stöd från Folke Bernadotteakademien

Innehåll

Inledning	5
Nytt säkerhetspolitiskt läge – ensidigt fokus på militärt försvar	7
Demokratier krigar inte mot varandra	11
Minskat utrymme för kritiska röster	13
Ukrainakrisens återverkningar på människorättssituationen i Ryssland	16
Det svenska demokratistödets utveckling	17
Hinder för ökat demokratistöd till Ryssland	21
<i>Det svenska biståndets regelverk</i>	21
<i>Repressiv rysk lagstiftning</i>	26
<i>Politisk feghet</i>	29
Avslutning	32

Inledning

De senaste årens politiska utveckling i Ryssland och den pågående konflikten i Ukraina har fått stor effekt på den säkerhetspolitiska diskussionen i Sverige. Rysslands uppenbara brott mot internationell rätt och det uppskruvade tonläget i relationen mellan landets regim och EU respektive NATO har aktualiserat frågan om hur hotbilden mot Sverige ser ut. Det helt dominerande temat för denna diskussion har i Sverige hittills kommit att bli det svenska militära försvarets kapacitet att stå emot ett potentiellt ryskt angrepp i framtiden.

Med denna rapport vill vi i Östgruppen belysa en aspekt som enligt vår mening får för litet utrymme i den svenska säkerhetspolitiska debatten, nämligen möjligheten att genom stöd till Rysslands demokratiska krafter påverka utvecklingen i landet för att på så sätt minska det säkerhetspolitiska hotet mot Sverige.

“Utöver det allmänt eftersträvansvärda i en positiv rysk demokratiutveckling, ligger en sådan även i Sveriges egenintresse.”

Sambandet mellan demokrati och säkerhet har starkt stöd i vetenskapen. Det finns därför goda skäl att anta att ett mer demokratiskt Ryssland skulle utgöra ett mindre hot mot sin omvärld, inklusive Sve-

rige. Utöver det allmänt eftersträvansvärda i en positiv rysk demokratiutveckling, ligger en sådan alltså även i Sveriges egenintresse.

Det svenska demokratistödet till Ryssland låg på i genomsnitt 100 miljoner kronor per år under åren 2004-2006. Därefter minskade det stegvis ner till 13 miljoner kronor under 2009 för att sedan åter stiga till 38 miljoner kronor för år 2010. Under 2014 steg det ytterligare, till 57 miljoner, men ligger alltjämt långt under nivåerna för tio år sedan, trots att behovet av sådant stöd blivit större under motsvarande period. Värt att notera i sammanhanget är att de resurser som satsas på demokratifrämjande insatser i Ryssland därmed också utgör en försvinnande liten andel av det totalbelopp

som – huvudsakligen inom ramen för försvarsanslaget – satsas på att värna Sveriges säkerhet.

I grunden tycks de svenska riksdagspartierna – med undantag för Sverigedemokraterna – vara överens om den ryska demokratiörelsens behov av ökade resurser. Ändå har en kraftig höjning av Sveriges demokratistöd till Ryssland uteblivit. En förklaring är att den svenska politiska diskussionen om förutsättningarna för stödet präglas av missförstånd och felaktiga utgångspunkter.

Det handlar dels om biståndets regelverk, som ofta missvisande framställs som ett oöverstigligt hinder för ökat svenskt demokratistöd till Ryssland. Men det handlar också om möjligheterna för den ryska demokratiörelsen att ta emot finansiellt stöd från utlandet, där det råder en utbredd missuppfattning om att detta skulle vara förbjudet.

I rapporten görs ett försök att reda ut begreppen och därmed bidra till en konstruktiv debatt, så att de beslut som denna mynnar ut i kan fattas på korrekta grunder.

Rapporten är uppdelad i två huvudavsnitt: Först behandlas demokratistödets säkerhetspolitiska relevans. Sedan följer en redogörelse för dess historiska utveckling och nu rådande förutsättningar, med utgångspunkt i ovan nämnda biståndsregelverk och den aktuella politiska situationen i Ryssland.

Den huvudsakliga slutsatsen är att en kraftig ökning av Sveriges demokratistöd till Ryssland vore säkerhetspolitiskt relevant, och att det inte heller existerar några väsentliga hinder för att verkställa

”I grunden tycks de svenska riksdagspartierna – med undantag för Sverigedemokraterna – vara överens om den ryska demokratiörelsens behov av ökade resurser. Ändå har en kraftig höjning av Sveriges demokratistöd till Ryssland uteblivit.”

en sådan ökning, förutsatt att det finns tillräckligt med politiskt mod hos svenska beslutsfattare. Utmaningen för Sveriges regering är därmed att leva upp till de vackra ord om vikten av att värna demokrati och mänskliga rättigheter som man regelbundet uttrycker i sina politiska avsiktsförklaringar.

Nytt säkerhetspolitiskt läge – ensidigt fokus på militärt försvar

Under 2014 förändrades den säkerhetspolitiska situationen i Östeuropa drastiskt till följd av den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim. Händelseutvecklingen fick också starka återverkningar på hela Östersjöregionen, inklusive i Sverige.

Det svenska massmediala intresset för Ryssland har följaktligen ökat betänkligt under det senaste året, dels som en direkt konsekvens av Ukrainakrisen, dels på grund av förändringar i den ryska försvarsmaktens övningsverksamhet i och omkring Östersjön, där många bedömare tyckt sig kunna iaktta en mer aggressiv framtoning än tidigare. Därjämte rapporterar svenska massmedier emellanåt om den negativa demokratiutvecklingen inne i Ryssland, där regimen sedan flera år tillbaka rört sig i en auktoritär riktning och regelbundet gjort sig skyldig till omfattande övergrepp mot de mänskliga rättigheterna.

Sammantaget präglas den svenska massmedierapporteringen om samhällsutvecklingen i Ryssland till stor del – och förvisso på goda grunder – av dystra nyheter, något som också tydligt påverkar den svenska allmänhetens bild av landet. En rapport från SOM-institutet – som bland annat undersöker åsikter och värderingar när det gäller samhälle, politik och medier – visar till exempel att antalet svenskar som oroas av utvecklingen i Ryssland tredubblades mellan 2013 och 2014 (från 13 till 39 procent).¹

1 Hågglund, Jonas, "SOM-seminariet 2015: Svenskarna mer oroliga över situationen i världen", den 22 april 2015, http://som.gu.se/aktuellt/Nyheter/Nyheter_detalj/som-seminariet-2015--svenskarna-mer-oroliga-over-situationen-i-varlden.cid1287604 (nedladdat den 25 augusti 2015)

Nämnda oro gör sig också påmind i den svenska säkerhetspolitiska debatten. Även om det i dagsläget inte föreligger något direkt militärt hot från Ryssland mot Sverige, så har det ryska beteendet gett upphov till förnyade diskussioner om Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar. Den blocköverskridande försvarsuppgörelse om ett utökat svenskt försvarsanslag som träffades av fem riksdagspartier i april 2015 var i mångt och mycket betingad av en förändrad bedömning av den militära hotbilden mot Sverige, mot bakgrund av just Rysslands agerande. Den nya situationen ska enligt uppgörelsen hanteras på klassiskt vis, genom att potentiella angripare förhoppningsvis ska bli avskräckta av en förstärkt svensk försvarskapacitet:

“Försvarsmakten ska, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och jämte politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel för att utöva påtryckningar mot Sverige. En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet. Den solidariska säkerhetspolitiken förutsätter också att försvaret kan verka tillsammans med andra. Solidaritetsförklaringen ställer krav på Sveriges förutsättningar att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt.”²

Parallellt med diskussionen om Sveriges försvarsförmåga har frågan om ett svenskt NATO-medlemskap aktualiserats på nytt till följd av utvecklingen i Östersjöregionen. NATO-förespråkare menar bland annat att Sverige som medlem i försvarsalliansen skulle få ett starkare skydd mot ett potentiellt ryskt militärt anfall, tack vare den fördragsartikel som förpliktigar samtliga NATO-medlemmar att ingripa militärt till stöd för en enskild medlemsstat som attackeras. Motståndare hävdar å sin sida att samma fördragsartikel skulle öka risken att Sverige dras in i ett krig med Ryssland, mot bakgrund av de spänningar som råder i Östersjöregionen, och där

2 Regeringens proposition 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, den 23 april 2015, sid. 8, <http://www.regeringen.se/contentassets/266e64ec3a254a6087e9be9e413806819/proposition-201415109-forsvarspolitisk-inriktning--sveriges-forsvar-2016-2020> (nedladdat den 1 september 2015)

flera NATO-medlemmar (särskilt de baltiska staterna) känner en påtaglig oro för att hamna i väpnad konflikt med Ryssland.

I den pågående NATO-debatten framförs även andra argument, såväl för som emot ett svenskt medlemskap. Gemensamt för de båda linjerna – liksom för den svenska säkerhetspolitiska diskussionen i allmänhet – är dock ett närmast totalt fokus på militära hot och Sveriges förmåga att genom avskräckning undvika att dessa hot materialiseras.

Även om avskräckningstanken har sin relevans, så kan man med dess hjälp knappast bidra till att åtgärda de inhemska människorätts- och demokratiproblem som i stor utsträckning ligger till grund för och möjliggör Rysslands aggressiva beteende på den internationella arenan. Och så länge dessa problem finns kvar kommer landet därför att fortsätta uppfattas som ett säkerhetshot mot Sverige och andra länder i dess omgivning.

I regeringskrivelsen *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik* lyfts de mänskliga rättigheternas säkerhetspolitiska relevans fram explicit:

”Värnandet om de mänskliga rättigheterna genomsyrar utrikespolitikens alla delar. I detta arbete vill regeringen särskilt stärka sambandet mellan mänskliga rättigheter, demokrati och utveckling byggd på rättsstatens principer, och ge de mänskliga rättigheterna en mer framträdande roll i arbetet för fred och säkerhet”³

Men i praktiken har respekten för mänskliga rättigheter nästan enbart hanterats som ett eftersträvanvärt mål, och inte som ett medel för att bidra till ökad svensk säkerhet. Människorättsfrämjande insatser i Ryssland har därför inte heller getts någon tyngd i samband med utformandet av den konkreta svenska säkerhetspolitiken.

3 Regeringen, *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*, 2008, sid. 5, <http://www.regeringen.se/contentassets/7c1c2e082fa54383a7634e5875285e05/manskliga-rattigheter-i-svensk-utrikes-politik-skr.-200708109> (nedladdat den 27 augusti 2015)

Denna fokuserar istället ensidigt på potentiella militära konsekvenser av den oroväckande utvecklingen i vårt närområde, och frånhänder sig därmed möjligheten att motverka denna utveckling genom att aktivt bidra till en förbättrad människorättssituation i Ryssland. Följden blir en passiv och avvaktande hållning, präglad av ett visst mått av mer eller mindre permanent otrygghet.

“Bland svenska aktörer råder i praktiken konsensus om Rysslands demokratiska brister, men kopplingen mellan dessa brister och Sveriges säkerhet görs alltför sällan, vilket är beklagligt.”

Som nämnts ovan uppmärksammar svenska massmedier då och då den ryska regimens repression mot oliktankande. Bland svenska aktörer råder också i praktiken konsensus om Rysslands demokratiska brister, men kopplingen mellan dessa brister och Sveriges säkerhet görs alltså alltför sällan, vilket är beklagligt. De ryska människorättsproblemen ses istället nästan uteslutande som en rent moralisk fråga.

Att av moraliska skäl verka för demokrati och mänskliga rättigheter runt om i världen är visserligen också en sedan länge uttalad ambition i Sveriges utrikespolitik, och ett aktivt svenskt arbete för att främja en positiv utveckling i Ryssland på detta område är därför motiverat i sin egen rätt. Men då ett sådant arbete samtidigt kan fungera som ett viktigt säkerhetsfrämjande verktyg, bör det också ses som en integrerad del i den svenska säkerhetspolitiken och ges högre prioritet än idag, inte minst resursmässigt.

En viktig fråga i detta sammanhang är hur kostnadseffektiv den nuvarande svenska säkerhetspolitiken egentligen är, det vill säga var de satsade resurserna gör mest nytta. Den totala försvarsbudgeten ligger idag på drygt 40 miljarder kronor per år, varav en väsentlig del rimligen kan kopplas till det potentiella hotet från Ryssland. Ovan nämnda försvarsuppgörelse – som alltså träffades just med

”Även en kraftig höjning av demokratistödet till Ryssland – något som skulle kunna ge mycket positiva resultat i termer av ökad säkerhet – kan genomföras med hjälp av en marginell omdisponering av den svenska säkerhetspolitikens samlade resurser.”

hänsyn till Rysslands agerande – resulterade i ett ytterligare tillskott på två miljarder årligen för den kommande femårsperioden. Samtidigt är de medel som varje år satsas på demokratifrämjande insatser i Ryssland begränsade till några tiotal miljoner, således en försvinnande liten summa i förhållande till det totalbelopp som satsas på att värna Sveriges säkerhet. Även en

kraftig höjning av demokratistödet till Ryssland – något som skulle kunna ge mycket positiva resultat i termer av ökad säkerhet – kan alltså genomföras med hjälp av en marginell omdisponering av den svenska säkerhetspolitikens samlade resurser.

Demokratier krigar inte mot varandra

Att hävda ett samband mellan demokrati och respekt för mänskliga rättigheter å ena sidan och fred och säkerhet å den andra är idag tämligen okontroversiellt. Idén om den så kallade *demokratiska freden*, det vill säga att demokratiska stater sällan eller till och med aldrig för krig mot varandra, har sina rötter redan hos den tyske filosofen Immanuel Kant i slutet av 1700-talet. Den utvecklades emellertid som statsvetenskaplig teori först under andra halvan av 1900-talet, stödd på det faktum att det inte förekommit något krig mellan demokratiska stater sedan 1815.

Forskare har kommit fram till två olika slags förklaringar – som inte utesluter utan snarare antas förstärka varandra – till den demokratiska fredens giltighet. Dels menar man att det institutionella ramverk som karaktäriserar en demokrati har en avhållande effekt på den politiska ledningens lust att gå i krig. En regim som kan ställas till svars av sin befolkning via fria och rättvisa val – och som tvingas

motivera sina beslut i en miljö där man inte själv kan kontrollera landets opinions- och åsiktsbildning – drar sig för de konsekvenser och kostnader som ett krig oundvikligen innebär på såväl det ekonomiska som det politiska området.

Dels anses de normer och värderingar som präglar en genuint demokratisk stat motverka viljan att inleda krigshandlingar. Användande av våld och krig betraktas inte som legitimt, annat än i självförsvar. När det politiska ledarskapet i två demokratiska stater delar dessa värderingar faller det sig därför också naturligt att använda fredliga medel för att lösa eventuella konflikter dem emellan.

Ett bra exempel på detta slags fredliga relation – en *säkerhetsgemenskap* i statsvetenskaplig terminologi – kan vi se i det område som omfattas av den Europeiska Unionen, EU. Genom integration och samarbete, med demokratiska värden och de mänskliga rättigheterna som fundament, har man lyckats skapa en god relation

mellan stater som tidigare varit varandras fiender. Idag framstår det som helt orealistiskt att två EU-länder skulle kunna hamna i en väpnad konflikt med varandra, även om det definitivt inte saknas allvarliga mellanstatliga tvistefrågor att hantera inom unionen.

I enlighet med resonemanget om den demokratiska freden finns det anledning att tro att även Ryssland skulle utgöra ett betydligt mindre hot mot sin omvärld om landet vore demokratiskt och styrdes av rättsstatens principer.

Tyvärr har utvecklingen i detta avseende istället varit mycket negativ ända sedan Vladimir Putin kom till makten 1999. Samstämmiga rapporter beskriver en utveckling där medborgarnas frihet

“Det finns anledning att tro att även Ryssland skulle utgöra ett betydligt mindre hot mot sin omvärld om landet vore demokratiskt och styrdes av rättsstatens principer.”

kontinuerligt inskränkts, och maktindelningen mellan olika samhällsinstitutioner gradvis avskaffats. Regimens toleransnivå för offentligt uttalad kritik har i motsvarande grad sjunkit under samma period. Landets oberoende civilsamhälle har varit en av de tydligaste måltavlorna för det ökade förtrycket.

Minskat utrymme för kritiska röster

“To me, civil society is at the core of human nature. We human beings want to get together with others... and act collectively to make our lives better. And when we face evils and injustice, we get together and fight for justice and peace. Civil society is the expression of those collective actions. Through strong civil societies, enjoying the freedoms of association and assembly, we encourage and empower one another to shape our societies and address issues of common concern.”⁴
(Desmond Tutu, 2012)

Lika entusiastisk som den sydafrikanske ärkebiskopen Desmond Tutu är över det civila samhället och dess demokratifrämjande potential, lika fientligt inställd till detsamma är Vladimir Putin. Han skrämdes uppenbarligen av de så kallade färgrevolutioner som fick omvälvande effekter i flera av Rysslands grannländer i början av 2000-talet, och där just civilsamhället spelade en viktig mobiliserande roll. Till följd av detta har manöverutrymmet för oberoende samhällsengagemang stegvis krympts till en nivå som gör det både svårt och riskfyllt att i organiserad form verka för demokrati och mänskliga rättigheter. Särskilt utsatta är de som arbetar med politiskt känsliga frågor och de som får finansiering från utlandet.

Sedan länge använder den ryska regimen mindre uppseendeväckande administrativa metoder för att inskränka föreningsfriheten, och därmed organisationers möjligheter att verka fritt. Komplicerade registreringsprocesser kombineras med detaljerade kontroller och

4 World Movement for Democracy, *Defending Civil Society*, juni 2012, http://www.defending-civilsociety.org/dl/reports/DCS_Report_Second_Edition_English.pdf (nedladdat den 25 augusti 2015)

inspektioner som genomförs i syfte att hindra föreningarna från att bedriva sin kärnverksamhet. Men civilsamhället är också kontinuerligt pressat av mer fysiska metoder som hot, misshandel och mord.

Lagar som inskränker föreningars möjligheter att verka fritt har sedan Putins återkomst till presidentposten 2012 – efter fyra år som premiärminister – antagits på löpande band. Samma höst instiftades exempelvis den lag som kanske mer än någon annan kommit att symbolisera Putins kamp mot den ryska demokratiörelsen på senare tid, den så kallade *agentlagen*. Lagen tvingar opi-

nionsbildande organisationer med finansiering från utlandet att registrera sig som "utländska agenter", vilket innebär att de får en officiell stämpel med mycket negativ klang, i praktiken likställs de med spioner. Symptomatiskt i sammanhanget är att *agentlagen* hittills i första hand tillämpats mot just organisationer som verkar för mänskliga rättigheter.

"Lagar som inskränker föreningars möjligheter att verka fritt har sedan Putins återkomst till presidentposten 2012 – efter fyra år som premiärminister – antagits på löpande band."

Genom en lagändring som gjordes ungefär vid samma tid breddades också omfattningen av begreppet landsförräderi, varvid all verksamhet som av myndigheterna bedöms vara "riktad mot Rysslands säkerhet" kan utgöra grund för åtal. I avsaknad av närmare definitioner av vilka handlingar som avsågs väckte lagändringen stora farhågor inom demokratiörelsen, inte minst mot bakgrund av att regimen regelbundet använder epitet som "femtekolonnare" om dem som kritiserar exempelvis människorättsbrott och sprider information om dessa till utlandet. Oron förstärktes ytterligare när en av Sankt Petersburgs mest inflytelserika regimlojala politiker i

februari 2015 uttryckligen föreslog att förräderilagen skulle tillämplas just mot människorättsförsvarare.⁵

Ett annat konkret exempel på den ökande repressionen mot civilsamhället är att mötesfriheten inskränkts väsentligt. Förutom brutalt nedslagna demonstrationer och upplösta möten sker förtrycket också mer i det fördolda. Demonstrationer nekas tillstånd, och nya lagar med extremt höga böter för deltagande i demonstrationer har antagits.

Det enskilda fall som väckt störst uppmärksamhet på senare år är den så kallade Bolotnajaprocessen. Den 6 maj 2012 samlades tusentals människor på Bolotnajatorget i Moskva för att uttrycka sitt missnöje mot Vladimir Putins återinvigning som president. Demonstrationen resulterade i sammandrabbningar mellan polis och demonstranter och i det rättsliga efterspelet – som i skrivande stund fortfarande pågår(!) – har mer än 30 personer dömts till fängelse eller böter, i rättsprocesser som av oberoende bedömare beskrivits som bristfälliga och politiskt motiverade.

Press- och yttrandefriheten hör också till de områden som drabbats av allvarliga inskränkningar under de senaste 15 åren. Massmedier med stor räckvidd – inklusive i praktiken alla nyhetsförmedlande tv-kanaler i mark- och kabelnätet – är idag strikt kontrollerade av regimen. Genom ett målmedvetet propagandaarbete matas mediekonsumenterna därigenom effektivt med information och budskap som anpassats för att tjäna regimen, medan kritiska röster knappt ges tillträde till det offentliga samtalet. Oberoende journalister som försöker förmedla en objektiv bild riskerar represalier, i form av både censur och direkt fysiskt våld. Det finns gott om exempel på journalister som råkat illa ut som en direkt följd av granskande verksamhet. Friheten på internet har också inskränkts på olika sätt, bland annat genom blockering av hemsidor med regimkritiskt innehåll.

5 "Milonov predlozjil vernut v Ugolovnyj kodeks statiu 'izmena Rodine'", *Lenta.ru*, den 9 februari 2015, <http://lenta.ru/news/2015/02/09/milonov/> (nedladdat den 25 augusti 2015)

Ukrainakrisens återverkningar på människorätts-situationen i Ryssland

På samtliga de områden som nämnts ovan har den pågående Ukrainakrisen gjort sig påmind. Organisationer som kritiserat Rysslands annektering av Krim och avslöjat eller uppmärksammat ryska soldaters deltagande i striderna i östra Ukraina har till exempel bestraffats, bland annat genom tillämpning av ovan nämnda agentlag. Aktivister som utnyttjar sin grundlagsenliga rätt till mötesfrihet och demonstrerar mot kriget grips regelbundet av polis. Oppositionsledaren Boris Nemtsov mördades på öppen gata i Moskva i slutet av februari 2015, bara ett par dagar innan han skulle leda en fredsmarsch i huvudstaden. Han befann sig då också i slutfasen av arbetet med en rapport om Rysslands inblandning i den väpnade konflikten i Ukraina, en inblandning som den ryska regimen trots överväldigande bevis ihärdigt förnekar. Människorättsförvararen Andrej Jurov – som engagerat sig djupt i människorättsituationen på Krim – attackerades sommaren 2014 av två okända män som sprejade ett kemiskt medel i hans ansikte, med brännskador på ena ögat som följd. Småbarnsmamman Svetlana Davydova greps i januari 2015 och anklagades för landsförräderi efter att hon slagit larm om att ryska soldater från hennes hemstad var på väg att skickas till kriget i Ukraina. Den granskande journalisten Lev Sjlöberg misshandlades i september 2014 efter att han publicerat en artikel om ryska soldater som stupat i strid i Ukraina och sedan i hemlighet begravts utanför Pskov. Och de regimkontrollerade massmedierna pumpar ut propaganda av en tidigare inte skådad omfattning, där vilseledande reportage om vad som försiggår i Ukraina avlöser varandra.

Listan kan göras mycket längre, och även om den ryska regimen inte nödvändigtvis är direkt inblandad i de nämnda våldsdåden, så råder det ingen tvekan om att förutsättningarna för dem åtminstone delvis skapats genom den smutskastning som de drabbade utsatts för via statsstyrd propaganda.

”Det finns ett internt motstånd mot Rysslands aggressiva agerande på den internationella arenan, med starkt fäste i den hårt trängda demokratirörelsen och de värderingar som är förhärskande där.”

Men det finns alltså ett internt motstånd mot Rysslands aggressiva agerande på den internationella arenan, med starkt fäste i den hårt trängda demokratirörelsen och de värderingar som är förhärskande där. Uppenbarligen är Vladimir Putin mycket orolig för vad detta motstånd kan åstadkomma – inte minst dess

potential att mobilisera massprotester – och han är därför angelägen om att kväsa det.

Om demokratirörelsen lyckas stå emot repressionen och nå framgång i sitt enträgna arbete för en demokratisk utveckling i landet, så kommer det med all sannolikhet att resultera i en rysk utrikespolitik som respekterar internationell rätt istället för att ignorera densamma.

Det är naturligtvis ingen enkel uppgift, men det finns alltså modiga människor som under stort risktagande är beredda att utföra den. Med tanke på att deras uppoffrande arbete också kan påverka Sveriges säkerhetspolitiska situation i positiv riktning ligger det alltså även i svenskt egenintresse att stödja dem, såväl moraliskt och politiskt som ekonomiskt. Det sistnämnda förutsätter dock att nödvändiga medel till detta ändamål avsätts i den svenska statsbudgeten.

Det svenska demokratistödets utveckling

Sverige började ge ekonomiskt demokratistöd till Ryssland redan direkt efter Sovjetunionens fall 1991. Stödet syftade till att hjälpa Ryssland i dess omvandling till demokratisk marknadsekonomi och integrering i det europeiska samarbetet. Som huvudmål angavs

bland annat att "främja en säkerhetsgemenskap" och att "fördjupa demokratins kultur".⁶

Inledningsvis kanaliseras delar av demokratistödet till projekt där ryska myndigheter var involverade, eftersom det då fanns en uttalad vilja från Rysslands politiska ledarskap att reformera landet i demokratisk riktning. I takt med att den politiska situationen förändrades fick också stödet gradvis en annan karaktär. Idag är det huvudsakligen relevant att stötta dem som kan utgöra en välbehövlig motkraft till den auktoritära regimen. Det kan handla om människorättsförsvare som dokumenterar och agerar mot kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det kan också handla om oberoende journalister som strävar efter att förmedla objektiv information till landets medborgare. Eller andra oberoende aktörer som på olika sätt bidrar till ett pluralistiskt och demokratiskt samhälle. De resurser som Vladimir Putins regim bidrar med till sådan verksamhet är av begripliga skäl begränsade. Möjligheterna till annan inhemsk penninginsamling är inte heller stora eftersom få potentiella givare vill ta risken att själva hamna i onåd hos regimen. Därför är utländskt finansiellt stöd som det svenska oerhört viktigt.

Det svenska demokratistödet nådde sin topp under perioden 2004-2006 med ett årligt belopp på ungefär 100 miljoner kronor. Men som framgår av diagrammet nedan skars det sedan ner drastiskt, paradoxalt nog samtidigt som den ryska regimen på allvar började dra åt tumskruvarna kring landets demokratiörelse. Nedskärningen beslutades av Göran Perssons socialdemokratiska regering och fullföljdes av den borgerliga regering som tog över makten efter riksdagsvalet 2006. Efter en bottennotering på 13 miljoner kronor år 2009 justerades stödet upp till knappt 40 miljoner kronor året därpå, något som av den dåvarande alliansregeringen stolt presenterades som en tredubbling. Jämfört med tidigare nivåer var det emellertid föga imponerande. Under 2014 ökade utfallet till ungefär 57 miljoner, vilket möjliggjordes genom att oförbrukade

6 Eduards, Krister, *Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991-2008*, Sida, 2009, http://www.sida.se/globalassets/global/countries-and-regions/europe-incl.-central-asia/russia/sida48576sv_ryssland_91-08.pdf (nedladdat den 25 augusti 2015)

”Det svenska demokratistödet till Ryssland ströps alltså när det behövdes som mest, och det har sedan inte återförts till tidigare nivå.”

medel från anslaget för miljöstödet till Ryssland kunde tas i anspråk. Det rörde sig alltså om en tillfällig höjning, och det återstår att se om den kommer att upprepas under kommande år. Det hittills planerade totala anslaget för Ryssland – där resurser till insatser på

både demokrati- och miljöområdet är inkluderade – uppgår till 72 miljoner per år under perioden 2014-2018, och om inga ytterligare resurser tillförs av sittande regering kommer demokratistödet i flera år framöver att fortsätta ligga på en mycket lägre nivå än i mitten av 2000-talet.

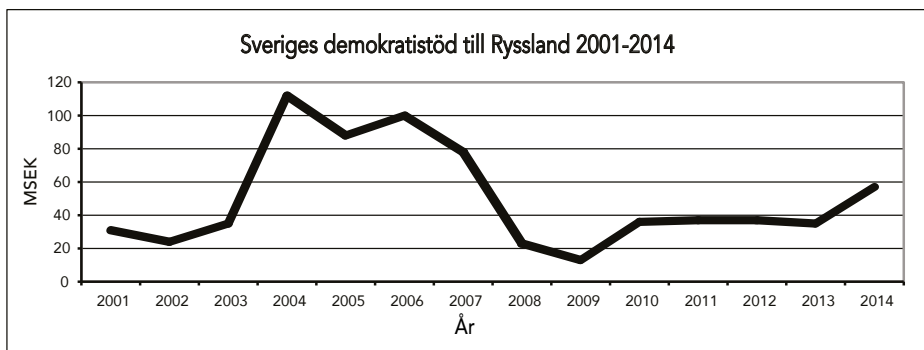


Diagram över utvecklingen av Sveriges demokratibistånd till Ryssland 2001-2014⁷

Det svenska demokratistödet till Ryssland ströps alltså när det behövdes som mest, och det har sedan inte återförts till tidigare nivå. Intressant i sammanhanget är att såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar tycks ha minskat stödet i strid med sina egna officiellt uttalade politiska avsikter. Den socialdemokratiska regeringens nedskärningsbeslut stod i kontrast till den strategi

⁷ Uppgifterna är hämtade från Sidas och Svenska institutets årsredovisningar samt från korrespondens med Sida.

som antagits ett år tidigare för utvecklingssamarbetet med Ryssland, och där det fastslogs att "stödet till insatser för stärkandet av respekten för mänskliga rättigheter bör utökas"⁸. Den borgerliga regering som tillträdde hösten 2006 deklarerade å sin sida att mänskliga rättigheter skulle prioriteras i utrikespolitiken, varpå man alltså påskyndade nedskärningen av demokratistödet till Ryssland.⁹

Inför riksdagsvalet 2014 genomförde Östgruppen en enkät där samtliga riksdagspartier fick möjlighet att ge sin syn på demokratistödet till Ryssland. En analys av svaren visade att det fanns en bred riksdagsmajoritet för en höjning av stödet. Mest positivt var Miljöpartiet:

"I ett första skede föreslår Miljöpartiet att demokratistödet till Ryssland höjs till 2004 års nivå, dvs. 110 miljoner kronor, för att senare eventuellt ytterligare höjas."¹⁰

Socialdemokraterna var något vagare i sitt svar men fastslog i alla fall att det svenska demokratistödet "via olika aktörer kan och bör spela en större roll än idag".¹¹ Den socialdemokratiska utrikesministern Margot Wallström har sedan vid flera tillfällen offentligt kritiserat de tidigare nedskärningarna. I sitt huvudanförande i den allmänpolitiska debatten i riksdagen i november 2014 påpekade hon exempelvis att "den förra regeringen drastiskt minskade demokratistödet till Ryssland" och att detta var "oklokt".¹²

8 Utrikesdepartementet, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Ryssland 2005-2008*, sid 11

9 *Regeringsförklaringen 2006*, sid. 2, <http://www.regeringen.se/contentassets/dd07b957646c-429f9180294ac247bd71/regeringsforklaringen-6-oktober-2006> (nedladdat den 25 augusti 2015)

10 Östgruppen, *Enkät om Sveriges demokratistöd till Ryssland*, september 2014, <http://www.ostgruppen.se/wp-content/uploads/2014/09/Enk%C3%A4t-om-Sveriges-demokratist%C3%B6d-till-Ryssland.pdf> (nedladdat den 25 augusti 2015)

11 Ibid.

12 Ugglå, Martin, "Riksdagsmajoritet för höjt demokratistöd till Ryssland", *Ryska rättigheter*, den 13 november 2014, <https://ryskarattigheter.wordpress.com/2014/11/13/riksdagsmajoritet-for-hojt-demokratistod-till-ryssland/> (nedladdat den 25 augusti 2015)

Hinder för ökat demokratistöd till Ryssland

Det tycks i grunden råda bred enighet bland Sveriges riksdagspartier, med undantag för Sverigedemokraterna, om det önskvärda i att öka det svenska stödet till den ryska demokratirörelsen. En klar riksdagsmajoritet bestående av de båda regeringspartierna, Folkpartiet och Kristdemokraterna – ställde sig också uttryckligen bakom en höjning av anslaget efter fjolårets val. Vänsterpartiet uttryckte i Östgruppens ovan nämnda enkät också en allmän ambition att öka stödet, medan Centerpartiet ville bevara nuvarande nivå och Sverigedemokraterna ville avskaffa stödet. Moderaterna avstod från att besvara enkäten.

Trots den tydliga majoriteten för en höjning har en sådan emellertid fortfarande inte kommit till stånd. Det är förvisso inte en helt ny situation. Alltsedan Östgruppen inledde sin bevakning av demokratistödet till Ryssland – i samband med nedskärningsbeslutet 2006 – har det generella intrycket varit att de flesta partier skulle vilja se ett ökat stöd, "om det var praktiskt genomförbart".

Vilka hinder är det då som man från politikernas sida har hänvisat till? Och hur svåra är de egentligen att övervinna?

Det svenska biståndets regelverk

Det huvudsakliga skäl som genom åren angetts av de politiker som säger att de vill men inte kan öka demokratistödet till Ryssland har att göra med definitionen av svenskt bistånd. Det spelade också en viktig roll när nedskärningen inleddes 2006.

Den starka ekonomiska utvecklingen i Ryssland i början av 2000-talet gjorde att landet 2005 togs bort från OECD:s så kallade DAC-lista över mottagarländer för internationellt bistånd. Därmed kunde bistånd till Ryssland inte längre inkluderas i den statistik som OECD för över internationella biståndsflöden. Rysslandsbiståndet tappade helt enkelt sin status som Official development assistance (ODA),

en term som skapats av OECD:s biståndskommitté för att underlätta mätning och jämförelser av olika länders biståndsverksamhet.

Den svenska biståndspolitik styrs bland annat av ett enprocentsmål, vilket innebär att biståndsbudgeten ska uppgå till 1 procent av landets bruttonationalinkomst (BNI) och därvid användas till insatser som ryms inom OECD:s ODA-definition. I enlighet med detta kan biståndet till Ryssland sedan 2005 inte längre finansieras via den reguljära biståndsbudgeten. Istället måste resurser till detta stöd skrapas ihop från andra håll i statsbudgeten, i konkurrens med andra verksamheter.

Det kan vid en första anblick tyckas rimligt att de förändrade finansieringsförutsättningarna påverkade nivån på biståndet till Ryssland. Men de regeringar som beslutade om nedskärningarna hade i själva verket möjlighet att åtminstone bevara demokratistödet på tidigare nivå, utan att för den skull agera i strid med varken svensk biståndspolitik eller internationella åtaganden. Och samma förutsättningar gäller för den nuvarande regeringens möjlighet att höja anslaget.

Att det svenska biståndet uteslutande ska följa ODA-definitionen är inte något tvång, utan bygger – liksom enprocentsmålet i sig – helt på ett beslut i Sveriges riksdag, fattat i samband med det årliga antagandet av regeringens budgetproposition. Sverige har tillsammans med flera andra EU-stater förbundit sig att avsätta minst 0,7 procent till ODA-klassat bistånd, och på så sätt leva upp till FN:s biståndsrekommendationer. Men utöver dessa 0,7 procent är det helt upp till svenska beslutsfattare att självständigt bestämma över biståndets omfattning och fördelning. Och om de då vill satsa resurser på demokratistöd till Ryssland så finns det inget som hindrar detta.

Sverige har varit något av en pionjär i sin syn på utvecklingsarbete, genom att betona de mänskliga rättigheternas roll i det samma. En enig riksdag antog redan 2003 propositionen *Politik för*

global utveckling (PGU), där det bland annat fastslogs att svenskt bistånd ska präglas av ett rättighetsperspektiv, och att brist på demokrati och respekt för mänskliga rättigheter ska inkluderas i definitionen av den fattigdom som biståndet är till för att bekämpa.¹³ PGU har sedan dess varit det svenska biståndets grundläggande styrdokument, ytterligare konkretiserat i regeringsskrivelsen *Biståndspolitik plattform*, som presenterades våren 2014.¹⁴

*“Om Sveriges regering ser
bristande rättigheter som ett
uttryck för fattigdom, bör insatser
till stöd för mänskliga rättigheter
naturligtvis kunna räknas som
legitim biståndsverksamhet även
i länder som Ryssland.”*

Demokratistöd till Ryssland ligger därmed helt i linje med Sveriges officiella biståndspolitik. För om Sveriges regering ser bristande rättigheter som ett uttryck för fattigdom, bör insatser till stöd för mänskliga rättig-

heter naturligtvis kunna räknas som legitim biståndsverksamhet även i länder som Ryssland. Men istället för att förverkliga denna biståndspolitik låter regeringen den i praktiken hämmas av OECD:s ensidigt ekonomiska kriterier.

Hösten 2008 föreslog den dåvarande biståndsministern Gunilla Carlsson (M) att enprocentsmålet skulle avskaffas och ersättas med ett “golv för biståndet” på 0,7 procent. Ett av de uttalade syftena med en sådan reform var just att frigöra resurser till ett ökat demokratistöd till Ryssland.¹⁵

13 Sida, *Utvecklingssamarbetet enligt PGU*, http://www.sida.se/contentassets/aa2b2683fd7a472d8f9b20c1266a9479/utvecklingssamarbetet-enligt-pgu_1211.pdf (nedladdat den 25 augusti 2015)

14 *Regeringens skrivelse 2013/14:131, Biståndspolitik plattform*, 2013, <http://www.regeringen.se/contentassets/3818cc7895aa484cbaab8393cfb4f28a/bistandspolitisk-plattform-skr.-201314131> (nedladdat den 25 augusti 2015)

15 Carlsson, Gunilla och Schlingmann, Per, “Slopa enprocentsmålet för svenskt bistånd”, *Dagens Nyheter*, den 27 november 2008, <http://www.dn.se/debatt/slopa-enprocentsmalet-for-svenskt-bistand-1.469233>, (nedladdat den 25 augusti 2015)

Carlssons förslag stötte dock på patrull hos de andra partierna inom alliansregeringen. Dels för att de fruktade att en stor del av de frigjorda medlen i enlighet med Moderaternas önskemål i andra sammanhang skulle komma att användas till annat än bistånd, exempelvis försvarsrelaterade kostnader och skuldavskrivningar. Men också för att värnandet av enprocentsmålet i sig kommit att bli en viktig symbolfråga – och en källa till stolthet – för många svenska biståndspolitiker.

Följden blev en permanent låsning inom alliansregeringen, och samtidigt ett stopp för en ökning av demokratistödet till Ryssland, trots att det alltså troligtvis rådde konsensus om det önskvärda i en sådan ökning.

De nuvarande regeringspartierna, Socialdemokraterna och Miljöpartiet, är traditionellt varma anhängare av enprocentsmålet, och det finns därför knappast någon anledning att tro att det kommer att avskaffas inom överskådlig tid. Men som ovan skisserats är det fullt möjligt att ha kvar detta mål – eller till och med öka ambitionen ytterligare – utan att för den skull låta hela biståndsbudgeten styras av OECD:s kriterier, som faktiskt inte är kompatibla med PGU och den biståndspolitiska plattformen.

Risken med en sådan förändring är förstas att Sverige kommer att få en något sämre placering i den jämförande biståndsstatistiken (men likväl bibehålla positionen som en av världens mest generösa biståndsgivare). Frågan är dock vad som är viktigast: att kunna yvas över en topplats på biståndets internationella rankinglista eller att så effektivt som möjligt främja utveckling?

Ett krampaktigt fasthållande vid ODA-definitionen borde för övrigt upplevas som problematiskt även i andra avseenden, och särskilt av dem som känner ett starkt engagemang för svenskt bistånd. För samtidigt som OECD:s kriterier utestänger visst slags angeläget bistånd, så möjliggör det för svenska och andra regeringar att räkna

in sådant som knappast har med utveckling att göra, som exempelvis migrationskostnader och exportkreditskuldavskrivningar.

”Det viktiga är inte vilken anslagspost som används, utan att svenska politiker utifrån en säkerhets- och utrikespolitisk helhetssyn kan enas om en praktisk lösning på ett problem där man egentligen verkar tycka likadant, och därmed möjliggör det stöd som den ryska demokratirörelsen så väl behöver.”

Som framstående biståndsgivare borde Sverige kunna utöva visst inflytande inom de internationella institutioner som hanterar biståndsfrågor. Den svenska regeringen skulle till exempel kunna verka för att OECD utarbetar nya riktlinjer för biståndet,

där rättighetsperspektivet och synen på fattigdom som mångdimensionell (det vill säga inte bara en fråga om ekonomiska resurser) inkluderas.

I väntan på att ett sådant opinionsbildande arbete ger resultat bör regeringen självständigt anpassa det svenska biståndet så att det stämmer överens med den officiella biståndspolitikerna, så som den är formulerad i PGU och den biståndspolitiska plattformen. Då kan också regeringen utkrävas direkt ansvar för den förda politiken på ett annat sätt än vad som nu är fallet, när ouppfyllda mål och ambitioner bortförklaras med hänvisning till faktorer som sägs ligga utanför regeringens kontroll.

Att skylla en utebliven höjning av Sveriges demokratistöd till Ryssland på de svenska biståndsreglerna är alltså vilseledande. Å andra sidan finns det förvisso inget egenvärde i att finansiera det aktuella stödet just med biståndsbudgeten. Det viktiga i sammanhanget är inte vilken anslagspost som används, utan att svenska politiker utifrån en säkerhets- och utrikespolitisk helhetssyn kan enas om en

praktisk lösning på ett problem där man egentligen verkar tycka likadant, och därmed möjliggör det stöd som den ryska demokratiörelsen så väl behöver. Som framgått ovan skulle även en kraftig höjning av demokratistödet endast göra anspråk på en ytterst liten del av det totala belopp som årligen anslås till verksamhet på det säkerhets- och utrikespolitiska området.

Repressiv rysk lagstiftning

Ett annat problem som särskilt på senare år presenterats som ett hinder för ökat demokratistöd är de repressiva lagändringar som den ryska regimen genomfört just i syfte att försvåra utländsk finansiering av det oberoende ryska civilsamhället. Det handlar dels om den tidigare nämnda agentlagen¹⁶, dels om en lag rörande "oönskade utländska organisationer" som antogs våren 2015 och som primärt är riktade mot utländska och internationella icke-statliga organisationer som anses "hota Rysslands försvarsförmåga eller säkerhet, författning och samhällsordning".

Vilka kriterier som ska användas för att bedöma de utländska organisationerna framgår inte av lagstiftningen, och konkreta fall blir inte heller föremål för några rättsprocesser. De avgörs i stället direkt av landets riksåklagare, i samråd med utrikesdepartementet. Någon motivering till besluten behöver därvid inte ges.

En utländsk organisation som i enlighet med lagen stämplas som oönskad blir i praktiken helt blockerad från att verka i Ryssland, varvid dess medarbetare också kan beläggas med inreseförbud. All verksamhet förbjuds, vilket också innebär att ryska banker och andra finansiella institutioner inte får genomföra transaktioner där den oönskade organisationen är inblandad. Dessutom är lagen så vagt formulerad att i princip allt samröre – inklusive informationsutbyte eller helt enkelt upprätthållande av kontakter – med en oönskad organisation kan leda till böter och i förlängningen fängelse.

¹⁶ Agentlagen beskrivs och analyseras utförligt i en tidigare rapport från Östgruppen: Ljungvall, Tobias, *Utländska agenter: Ryssland och föreningsfriheten*, Stockholm 2015, http://www.ostgruppen.se/wp-content/uploads/2015/05/Rapport_webb.pdf (nedladdat den 25 augusti 2015)

Strax efter att lagen antagits presenterade det ryska parlamentets överhus en lista över tolv organisationer som man ansåg borde utredas. Flera av dem var fonder som gett olika former av demokratistöd till Ryssland. Och i slutet av juli blev den amerikanska biståndsorganisationen NED (National Endowment for Democracy) som första organisation stämplad som oönskad av det ryska riksåklagarämbetet.

“De repressiva lagarna innebär inte något allmänt förbud mot mottagande av utländsk finansiering”

Agentlagen och lagen om oönskade organisationer har tveklöst gjort det mer problematiskt och i flera avseenden riskfyllt för den ryska demokratiörelsen att ta emot finansiellt stöd från

utlandet. Men det har inte blivit omöjligt, och ryska människorättsförsvarare har konstaterat att det går att hitta praktiska lösningar på de flesta problem i sammanhanget.

Det är därvid viktigt att notera att de repressiva lagarna inte innebär något allmänt förbud mot mottagande av utländsk finansiering, utan bara medför diskriminerande och försvårande konsekvenser för de berörda organisationerna, vilket i och för sig är allvarligt nog och strider mot internationell rätt.

Enligt en särskild FN-deklaration från 1998 har människorättsförsvarare rätt att söka utländsk finansiering till sin verksamhet utan att på något sätt drabbas av repressalier eller diskriminerande åtgärder för detta.¹⁷ I mars 2013 antog också FN:s människorättsråd en särskild resolution till skydd för människorättsförsvarare. I resolutionen står bland annat att ”ingen lag får kriminalisera eller

17 FN, *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1998, <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightAndResponsibility.aspx> (nedladdat den 25 augusti 2015)

delegitimera aktiviteter till försvar för mänskliga rättigheter utifrån var dess finansiering kommer ifrån”.¹⁸

Agentlagen bryter också mot såväl Europakonventionen som FN:s konvention om de medborgerliga och politiska rättigheterna, där bland annat föreningsfriheten garanteras.

Det rättsliga läget har fått många ryska organisationer att trotsa de inhemska repressiva lagarna och samtidigt vända sig med anmälningar till Europadomstolen, där de med allra största sannolikhet

“Det är viktigt att Sverige och andra demokratiskt sinnade länder står upp för internationell rätt genom att fortsätta ge legitimt finansiellt stöd till människorättsarbetet i Ryssland.”

kommer att vinna sina fall. Ändå löper de förstås risken att drabbas av repressalier, men det är alltså en risk som många modiga människor i Ryssland är beredda att ta för att kunna fortsätta sitt viktiga arbete för demokrati och mänskliga rättigheter. Under de omständigheterna vore det onekligen absurt om potentiella givare i utlandet avstod från att ge stöd av förment välvilja mot mottagarna.

Mot denna bakgrund är det också särskilt viktigt att Sverige och andra demokratiskt sinnade länder står upp för internationell rätt genom att fortsätta ge legitimt finansiellt stöd till människorättsarbetet i Ryssland. Om Vladimir Putin istället tillåts stoppa stödet med hjälp av sin repressiva lagstiftning ger man honom i praktiken en oacceptabel vetorätt över de mänskliga rättigheterna.

¹⁸ FN:s människorättsråd, 22/... *Protecting human rights defenders*, mars 2013, https://www.fidh.org/IMG/pdf/hrd22_resolution_22protecting_human_rights_defenders_22.pdf (nedladdat den 25 augusti 2015)

Politisk feghet

Som framgått ovan utgör de svenska biståndsreglerna inte alls något oöverstigligt hinder för en kraftfull ökning av demokratistödet till Ryssland. Och sådant stöd är alltså fullt legitimt, oavsett vilka repressiva lagar som den ryska regimen hittar på för att försöka stoppa det. Men det finns ytterligare en tänkbar förklaring till att svenska regeringar av olika färg inte återställt demokratistödet till de nivåer som gällde i mitten av 2000-talet: rädslan för att äventyra relationen med Ryssland.

”Det är uppenbart att Sveriges – och EU:s – Rysslandspolitik under många år präglats av försiktighet och i vissa avseenden undfallenhet gentemot den ryska regimen och de människorättsbrott som denna bär ansvar för inne i Ryssland”

Även om svenska regeringsföreträdare aldrig medgett det offentligt är det uppenbart att Sveriges – och EU:s – Rysslandspolitik under många år präglats av försiktighet och i vissa avseenden undfallenhet gentemot den

ryska regimen och de människorättsbrott som denna bär ansvar för inne i Ryssland. Det senaste årets utveckling – där Ukrainakrisen lett till en drastiskt försämrad relation mellan EU och Ryssland – rubbar inte heller den bilden. Förvisso har Ryssland utsatts för hård kritik och blivit föremål för sanktioner på grund av sina brott mot folkrätten, men det beror snarast på att dessa övergrepp begåtts utanför Rysslands territorium.

Det är i sammanhanget talande att flera personer som hamnat på EU:s sanktionslista först i samband med Ukrainakrisen redan långt tidigare gjort sig skyldiga till grova brott mot folkrätten, utan att det föranlett någon skarp kritik från Sverige och EU, än mindre konkreta åtgärder i form av sanktioner. Bland dessa återfinns till exempel de höga officerarna Vladimir Sjamanov och Valerij Gerasimov samt Tjetjeniens president Ramzan Kadyrov, som samtliga på

goda grunder misstänks ha gjort sig skyldiga till krigsförbrytelser inom ramen för Tjetjenienkriget.¹⁹

Sverige och EU har helt enkelt gjort skillnad på människorättsbrott i respektive utanför Ryssland. Därmed har man i praktiken accepterat den ryska regimens inställning att kritik mot inhemska övergrepp utgör en otillbörlig inblandning i Rysslands inre angelägenheter. Mot denna bakgrund betraktas sannolikt också det svenska demokratistödet till Ryssland som politiskt känsligt, eftersom det fokuserar just på utvecklingen inne i Ryssland, och därmed kan antas irritera regimen.

Svenska regeringars ovilja att reagera på ryska människorättsbrott står i bjärt kontrast till den officiella politik som de sagt sig stå för. Vid upprepade tillfällen har de deklarerat att värnandet av de mänskliga rättigheterna ska genomsyra svensk utrikespolitik. I den tidigare citerade regeringskrivelsen *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*, vars senaste version antogs 2008 och alltjämt tjänar som styrdokument för regeringens verksamhet på området, står bland annat följande att läsa:

”Svenska regeringars ovilja att reagera på ryska människorättsbrott står i bjärt kontrast till den officiella politik som de sagt sig stå för.”

”Sverige ska vara en tydlig röst i världen för de mänskliga rättigheterna. Regeringen höjer ambitionen på detta område, och kommer att agera bilateralt, genom Europeiska unionen (EU)

19 Mer detaljerad information om vilka krigsförbrytelser Vladimir Sjamanov misstänks för återfinns i en tidigare utgiven rapport från Östgruppen: Ugglå, Martin, *Tio år av straffrihet – Tjetjenien väntar fortfarande på rättvisa*, Stockholm 2009, <http://www.ostgruppen.se/wp-content/uploads/2015/05/rapport.pdf> (nedladdat den 28 augusti 2015). En omfattande redogörelse för krigsförbrytelser i Tjetjenien – inklusive detaljerad information om misstankarna mot Sjamanov, Gerasimov och Kadyrov, ges i: Dmitrijevskij, Stanislav, red., *Mezhdunarodnyj tribunal dlja Tjetjni*, Nizjnij Novgorod, 2009, del 2, sid. 542ff, <http://old.novayagazeta.ru/file/pdf/t2.pdf> (nedladdat den 28 augusti 2015)

och multilateralt för att de mänskliga rättigheterna ska implementeras och efterlevas fullt ut i alla världens länder. Sverige ska reagera mot förtryck och övergrepp, förhindra diskriminering och bidra till att stärka andra länders kapacitet att respektera de mänskliga rättigheterna.”²⁰

I samma skrift betonar också regeringen det internationella människorättsengagemangets legitimitet:

”Regeringen anser att det för stater är både en rätt och en skyldighet att påtala och kritisera kränkningar av mänskliga rättigheter och avvisar synen att det skulle utgöra en otillbörlig inblandning i andra staters inre angelägenheter.”²¹

Om svenska regeringars regelbundet uttalade ambition att stå upp för de mänskliga rättigheterna ska få någon praktisk betydelse måste den emellertid omsättas i handling. Dels genom tydlig, skarp och konkret kritik mot begångna människorättsbrott. Dels genom ett aktivt stöd till människor och processer som verkar för att öka respekten för de mänskliga rättigheterna. I förhållande till Ryssland vore ett sådant agerande i högsta grad relevant och angeläget, och en kraftig ökning av det svenska demokratistödet vore följaktligen en mycket lämplig åtgärd att vidta.

Om ovan nämnda ambition däremot fortsätter att begränsas till vackra ord i politiska avsiktsförklaringar så blir den i praktiken meningslös. Det ger också den svenska utrikespolitiken en prägel av feghet, dubbelmoral och hyckleri snarare än genuint engagemang för demokrati och mänskliga rättigheter.

20 Regeringen, *Mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik*, 2008, sid. 5, <http://www.regeringen.se/contentassets/7c1c2e082fa54383a7634e5875285e05/manskliga-rattigheter-i-svensk-utrikespolitik-skr.-200708109> (nedladdat den 27 augusti 2015)

21 Ibid., sid. 9

Avslutning

Som förhoppningsvis framgått i föreliggande rapport finns det goda skäl att öka Sveriges finansiella stöd till den ryska demokratiörelsen. Inte bara för att en demokratisk utveckling i Ryssland är önskvärd i sig själv, utan också för att det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska egenintresse.

Trots att det på senare år funnits en bred enighet i Sveriges riksdag om behovet av ett ökat demokratistöd till Ryssland, har ansvariga politiker inte beslutat om detta, med motiveringen att regelverket för det svenska biståndet inte möjliggör en sådan ökning. En analys av nämnda regelverk visar emellertid att detta argument inte håller, och att det således inte finns några formella hinder för en kraftig ökning av demokratistödet.

Den ryska regimen försöker med repressiv lagstiftning hindra landets demokratiska krafter från att verka. Man försöker också i möjligaste mån hämma deras möjligheter att ta emot utländsk finansiering till sitt viktiga arbete. Likväl är det inte förbjudet att ta emot stöd från utlandet, och det går att hitta praktiska lösningar på de problem som lagstiftningen ger upphov till.

Till syvende och sist handlar frågan om huruvida våra svenska beslutsfattare har det politiska mod som krävs för att stå upp för demokrati och mänskliga rättigheter i Ryssland. Inte bara i politiska avsiktsförklaringar, utan även i konkret handling.

Bli medlem i Östgruppen!

Brinner du också för mänskliga rättigheter i Östeuropa? Bli medlem i Östgruppen och gör din röst hörd! Som medlem har du möjlighet att engagera dig i vårt arbete på olika sätt.

Medlemskapet kostar 200 kr per år (150 kr för studerande, arbetssökande och pensionärer) och pengarna sätts in på bankgiro: 205-2447. Glöm inte att ange kontaktuppgifter på inbetalningen! För mer information skriv till info@ostgruppen.se eller ring oss på 08-56 26 71 20.

Utrikespass inte självklart för ryska tjänstemän

Följer du utvecklingen? arer

Lyckad fredsmarsch i Moskva och S:t Petersburg

fokusryssland.se laddar för oroligheter

ryskarattigheter.wordpress.com

Rekordliten rysk beredskap att protestera

[Elektronisk jä](#)

Nya fängelsed



ÖSTGRUPPEN
för demokrati och mänskliga rättigheter

En positiv rysk demokratiutveckling är eftersträvansvärd i sig, men ligger också i Sveriges säkerhetspolitiska intresse. Sveriges demokratistöd till Ryssland skulle kunna spela en viktig roll i detta sammanhang. Men trots att det egentligen tycks finnas en bred enighet i Sveriges riksdag om de ryska demokratiska krafternas behov av ökade resurser, så har demokratistödet på senare år legat på en mycket låg nivå. En förklaring är att den svenska politiska diskussionen om förutsättningarna för stödet präglas av missförstånd och felaktiga utgångspunkter. I denna rapport reder Martin Ugglu ut begreppen, och kommer till slutsatsen att en kraftig höjning av demokratistödet till Ryssland vore såväl önskvärd som genomförbar, förutsatt att det finns tillräckligt med politiskt mod hos svenska beslutsfattare.



ÖSTGRUPPEN
för demokrati och mänskliga rättigheter