

Presidenter og demokrater i Russland

Sven Gunnar Simonsen
er dr. philos., og
seniorforsker ved Insti-
tutt for fredsforskning i
Oslo (PRIO)

Demokratiet og presidentstyret kom begge til Russland på begynnelsen av 1990-tallet, idet Sovjetunionen falt fra hverandre. Med den karismatiske Boris Jeltsin som leder framsto de to som dimensjoner ved den samme vidunderlige nye verden. I det drøye tiåret som siden har gått, har forholdet mellom dem vist seg å være langt mer komplisert enn som så.

Vestlige og russiske perspektiver på Russlands politiske utvikling har vært til dels meget ulike. Kanskje spesielt de siste tre årene, med Vladimir Putin som president, vurderes forskjellig – og da særlig med hensyn til demokratiets kår. I Vesten har mange akademikere pekt på det de har sett som urovekkende tegn på svekkelse av det demokratiet man har oppnådd. Blant russere flest nyter derimot presidenten svært stor tillit, og få gir inntrykk av å bekymre seg for demokratiet.

Denne artikkelen tar for seg nettopp utviklingen av demokratiet og presidentstyret i det post-sovjetske Russland – og de ulike artede vurderingene som det har avfødt i Russland og i Vesten. Hvordan har oppslutningen om, og forholdet mellom, de to utviklet seg siden 1991? Og hvilke forskjeller finnes mellom vestlige og russiske syn på demokratiet og presidentstyret og forholdet mellom dem? Dette er problemkompleksene som artikkelen vil belyse. Heller enn å gå for «full symmetri» – å sammenligne for eksempel vurderin-

Artikkelen er basert på min prøveforelesning over oppgitt tema for graden dr. philos. (april 2002), med tittelen «The Russian Presidency and Democracy: Russian and Western Perspectives». Medlemmer i doktorgradskommisjonen var Anders Kjølborg, Richard Sakwa og Anton Steen.

ger fra vestlige og russiske akademikere, eller vestlig og russisk opinion – velger jeg en «asymmetrisk» tilnærming: å sammenligne vestlige akademikeres synspunkter med hva meningsmålinger har funnet om den russiske opinionen. En slik tilnærming får ikke bare fram den klareste kontrasten, men den bringer også fram det interessante – og kanskje litt brysomme – spørsmålet om hvilken rett vi som står utenfor har til å vurdere normativt hvilken skjebne et lands borgere velger for seg selv.

Artikkelen tar dermed utgangspunkt i to spørsmål som har vært sentrale i mye av diskusjonen omkring demokrati og regimetype i Russland: (1) Hvor demokratisk er Russland? og (2) Hva slags politisk system trenger Russland? Meningen med det siste av disse to spørsmålene, bør det legges til, er ikke å komme fram til et svar i form av en anbefaling; hensikten er å få fram kontrasten mellom akademikerens og den jevne borgers politiske vurderinger og prioriteringer.¹

Russlands presidentstyre forstås her som regimet som oppsto i den russiske sovjetrepublikken (RSFSR) i juni 1991, og fortsatte i Den russiske føderasjon etter at Sovjetunionen brøt sammen, gjennom 1993 og innføringen av en ny grunnlov og fram til i dag. Eller enklere: fra Boris Jeltsin først ble valgt til president, fram til i dag. Presidentstyret er altså *institusjonen*, men det er tett forbundet med de to personene som har hatt toppstillingen – Boris Jeltsin og Vladimir Putin.

Det finnes en overflod av definisjoner av «demokrati» i statsvitenskapen. Noen er mer komplekse, og krevende, enn andre. En enkel definisjon kan være en som forlanger lite mer enn at det holdes regelmessige valg med reell konkurranse. En mer kompleks definisjon vil kunne inkludere kriterier som ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, rettsstatsprinsipper og retten til informasjon. Den mer komplekse definisjonen kan sies å falle mer eller mindre sammen med hva vi ofte omtaler som «liberalt demokrati». Samtidig kan det være nyttig å huske at «liberal» ikke alltid kommer sammen med «demokrati» – hvis vi godtar at demokrati er definert ved at det avholdes regelmessige, konkurrerende valg. Som Fareed Zakaria har påpekt, har «demokrati» i Vesten i nesten et århundre betydning «liberalt demokrati». Men teoretisk og historisk er demokrati – igjen i henhold til en minimalistisk definisjon – noe som er distinkt fra liberalisme (Zakaria 1997: 22).

I denne artikkelen vil jeg innledningsvis ta utgangspunkt i en «minimalistisk» definisjon, formulert av Seymour Martin Lipset: Demokrati er her «et politisk system som gir regelmessige konsti-

tusjonelle anledninger til å skifte ut de regjerende embetsmenn, og en sosial mekanisme som tillater den størst mulige del av befolkningen å påvirke viktige beslutninger ved å velge blant politiske konkurrenter» (Lipset 1959). Årsaken til dette valget av definisjon er enkel: For å være et demokrati må en stat i det minste kunne bestå en slik minimumstest. Siden vil vi så kunne stille høyere krav, som inkluderer variabler som typisk blir betraktet som karakteristiske for liberale demokratier. En ekstra bonus ved å bruke en definisjon av denne siste kategorien er at den gir mer rom for en evaluering av et regime i *grader* av demokrati, heller enn bare en stempeling av staten som «enten demokrati eller diktatur». For en slik mer krevende definisjon vil jeg bruke følgende liste av kriterier for demokrati, som er blitt formulert av Robert A. Dahl (Dahl 1971: 3)

- (1) Frihet til å danne og slutte seg til organisasjoner, (2) ytringsfrihet, (3) stemmerett, (4) valgbarhet for offentlige verv, (5) politiske leders rett til å konkurrere om oppslutning, (6) alternative informasjonskilder, (7) frie og rettfærdige valg, (8) institusjoner for å gjøre regjeringens politikk avhengig av stemmegivning og andre preferanseuttrykk.

Hvor demokratisk er Russland?

Denne delen av artikkelen vil gjøre et sveip over russisk politikk siden 1991, i lys av Robert A. Dahls kriterier for demokrati. Hensikten her er ikke å gi den fulle diskusjonen om Russlands demokratiske rulleblad, men å skissere de vesentligste tendensene. Jeg fokuserer derfor på et utvalg av disse kriteriene – forhold som ofte berøres i diskusjoner om i hvilken grad Russland er et demokrati. Fremst blant disse er det ene som også springer ut av Lipsets «minimumsdefinisjon»:

Frie og rettfærdige valg: Russland har hatt to presidentvalg og tre parlamentsvalg siden 1991. Ved det første presidentvalget, i 1996, ble Jeltsin gjenvalgt, fem år etter at han først ble valgt i RSFSR. Ved det andre ble fungerende president Vladimir Putin valgt. I de tre dumavvalgene, derimot, har partier og valgallianser som har støttet presidenten og regjeringen gjort det mindre bra. Bare det seneste valget, i 1999, sikret en duma som regjeringen kunne regne med ville gi et pålitelig flertall for dets initiativer (Simonsen 2001, 2002). Det har med andre ord ikke bare vært avholdt regelmessige valg i Russland, men opposisjonen har hatt en mulighet til å vinne – og den har vunnet – og den har fått lov til å innta maktposisjoner etter en seier.

I en slik forstand kan man si at kriteriene er oppfylt for at Russland skal kunne beskrives som et demokrati i henhold til en «minimums-definisjon», som Lipsets.

Dette bildet bør imidlertid modereres noe. Det er rimelig å skille mellom dumavalg og presidentvalg. Grunnloven av 1993 gir presidenten svært stor myndighet. Ingen vil være i tvil om hvem som styrte landet på 1990-tallet. Hvis et flertall i parlamentet var uenig med presidenten (slik det gjerne var tilfelle), kunne det som oftest gjøre lite annet enn å obstruere hans virksomhet. I en slik fortolkning kan man si at Jeltsin og «hans folk» aldri egentlig mistet makten på riksplan. Og hvis et essensielt kriterium for en slik definisjon er det at opposisjonen ikke bare skal kunne delta i valg, men også skal ha en reell sjanse til å vinne og ta over makten, må vi slutte at det ennå er for tidlig for juryen å avsi en dom.

Et annet tema som også er del av diskusjonen om «frie og rettferdige valg», er valgfrusk. Ved alle post-sovjetske valg i Russland er det blitt fremmet påstander om valgfrusk. Noen slike påstander har fått bredere støtte enn andre, men ingen har ført til endringer i valgfallet. Formelle klager ser uten unntak ut til å fordunste i retts-systemet. I en ustabil stat er det naturligvis lett for en besetret part å anklage valgvinerne for juks. Men internasjonale observatører, fra organisasjoner som OSSE og Europarådet, har ved flere anledninger ganske eksplisitt støttet slike påstander. Enkelte av Russlands regioner har et verre rykte enn andre på dette feltet. Blant dem er viktige republikker som Tatarstan og Basjkortostan. Valg i disse republikkene påvirkes tungt av den lokale presidenten. Et spesielt tilfelle som også bør nevnes, er Tsjetsjenia. Valgresultater som føderale myndigheter har rapportert herfra, synes svært lite troverdige.

Et annet demokratikriterium gjelder adgangen til alternative informasjonskilder – som igjen er nær knyttet til kravet om ytringsfrihet. Dette er et kriterium som ikke bare berører borgernes dagligliv, men også har stor betydning for valgfallet. Dette er et tema som har fått mye oppmerksomhet, spesielt siden Vladimir Putin kom til makten. Men også før det var graden av politisk kontroll over informasjonsflyten i Russland et presserende tema, ikke minst i forbindelse med valg. For om valgene ble manipulert, var det ikke i valglokalene at den store forskjellen ble gjort – trolig har de fleste av oss som har tjent som valgobservatører vært ganske tilfredse med hvordan valgene har vært gjennomført «på bakken» – men i massemedia, i ukene og månedene før valgene.

Frenddeles kan vi høre et svært bredt spekter av ideer bli uttrykt i Russland. Opposisjonspolitikere kan komme med svært kritiske

utsagn mot Kreml, og få en viss oppmerksomhet omkring det. Men når det er sagt, er ikke alt vel når det gjelder tilgangen til alternative informasjonskilder. Og situasjonen er blitt betydelig forverret de to siste årene: Den viktigste grunnen til bekymring er det faktum at alle riksdekkende fjernsynskanaler er blitt brakt inn under Kremls innflytelse. Og den viktigste enkeltsaken som har motivert Kreml til å styre mediene hardere, er krigen i Tsjetsjenia. Kritisk rapportasje finner man først og fremst i aviser og tidsskrifter med lite opplag, som ikke når langt utenfor sitt kjernemråde. Hvis vi ser på det regionale bildet, finnes det en rekke regioner hvor de lokale mediene er under hard kontroll, og hvor det er vanskelig – kanskje sågar farlig – å opprettholde uavhengig, kritisk rapportasje (Coalson *et al.* 1999). Kort oppsummert: På det nasjonale plan er det mulig å uttrykke et bredt spekter av ideer. Men den som ønsker å nå et større publikum, må holde seg inne med myndighetene. Og som medium bør en velge fjernsynet – det er den fullstendig dominerende kanalen for riksdekkende kommunikasjon, etter at det samlede opplaget av landets aviser har falt til kanskje bare en tiendedel av hva det var i 1991.

Med hensyn til et annet av Robert A. Dahls kriterier – valgbarhet – kan det være nyttig å minne om et begrep som av og til brukes for å beskrive en spesiell type stater: «kontrollert demokrati». Dette er stater hvor regimet i betydelig grad manipulerer opinionen, ikke minst gjennom massemedia, og obstruerer den politiske opposisjonen, ved opportunistisk bruk av juridiske og andre midler. I Russland kaller man gjerne den samlede «pakken» av slike midler som myndighetene disponerer, for *administrativ* – «administrative ressurser». Regjeringskontroll over riksdekkende fjernsyn faller åpenbart inn under denne kategorien. Det samme kan sies om muligheten til å utnytte reglene som sier hvem som kan stille til valg lokalt og nasjonalt.

Problemer oppstår når lovgivning brukes selektivt til fordel for den som er i posisjon. Dette problemet kan kanskje overdrives når det gjelder nasjonale valg, men det er definitivt et problem ved mange regionale valg. En «farlig» kandidat kan bli hindret fra å stille til valg av så trivelle grunner som det at han ikke har oppgitt en rusten Moskvitsj i redegjørelsen for sin personlige formue. Det åpner feltet for den som er i posisjon, eller noen med hans – eller Kremis – velsignelse. En indikasjon på en negativ utvikling for valgene som avholdes i Russlands regioner, er det fallende gjennomsnittet for antall kandidater ved guvernørvalg (presidenter).

En stat hvor det avholdes regelmessige valg, men som scorer

lavt på andre indikatorer som til sammen utgjør en mer kompleks definisjon av demokrati, kan beskrives som et «delegativt demokrati» eller «valgdemokrati». Dette er en stat hvor det er reell kamp om makten, men så snart noen har vunnet, vil han bruke den slik han måtte finne det for godt, fram til det er tid for neste valg. Mange vestlige analytikere har ment at Russland passer godt inn i en slik modell. En stat som dette har, for å følge Dahls modell, svake institusjoner for å gjøre regjeringens politikk avhengig av stemmegivning og andre preferanseuttrykk.

Det har vært mange tilfeller på 1990-tallet hvor vestlige observatører har vært tilfede med at Russlands president har vært egenrådig. Det var definitivt tilfelle da president Jeltsin ikke lot sin utenrikspolitikk bli (for) preget av stemningen i det konservative Øverste sovet, og senere i Statsdumaen. På den andre siden har Jeltsins svært utstrakte bruk av sin myndighet til å styre ved dekret blitt brukt imot Russland, når akademikere har utarbeidet anslag for nøyaktig hvor demokratisk staten er. Enkelt sagt har hans omgåselse av parlamentsflertallet gjort at landet har framslått som mindre demokratisk – selv om parlamentarikerne holdninger ikke har vært gode nyheter for demokratiet generelt.

For Vladimir Putin er det lettere enn det var for Jeltsin å samarbeide med andre statsinstitusjoner, slik som parlamentet. Slik, skulle man tro, får også opinionen en sterkere innflytelse på statens politikk. Men samtidig kan ikke denne større mottakeligheten ses bare som et enveisfenomen. Putin-administrasjonen har også vært meget effektiv i å *forme* opinionen. Å samarbeide med dumaen, for eksempel, er ikke vanskelig så lenge folket har valgt en forsamling hvis flertall kan forventes å slutte opp om praktisk talt ethvert vesentlig initiativ fra presidentens apparat.

Som en foreløpig konklusjon, er det russiske demokratiglasset halvfyllt eller halvomt? Tatt i betraktning at det *sovjetske* demokratiglasset var knusktørt i mange tiår, har enkelte valgt å se mer positivt enn andre på 1990-tallet. Det gjelder for eksempel konklusjonene fra ulike internasjonale valgobservatører til Russland. Begge de to seneste OSSE-misjonene, i 1999 og 2000, for eksempel, konkluderte med at valgene innebar en «ytterligere konsolidering» av demokratiet i Russland. I et slikt perspektiv er med andre ord glasset så visst halvfyllt.

Om vi vedgår at mye ble oppnådd politisk under Boris Jeltsin, må vi likevel konkludere med at han i det store og hele forhindret en konsolidering av demokratiet. Og han gjorde det ofte for å tjene sine egne, kortstiklige politiske behov. Enkelte i Vesten var kanskje

ikke så oppjaget over det, gitt at hans handlinger kan ha blitt sett på som «liberale målsetninger av og til fremmet med liberale midler».

I vår diskusjon kan det være vel så viktig å si noe om retningen i de politiske forandringene som fant sted i disse årene, og i den senere tids tendenser. Og hvis vi ser på utviklingen de seneste årene, blir det mer tvil om hvor fullt glasset er. Valg er blitt avholdt regelmessig siden 1993, og således er kravene til en minimumsdefinisjon oppfylt. Men bildet er ikke så rosenrødt hvis vi tar for oss en mer krevende demokratidefinisjon. I artikkelen jeg viste til tidligere, konkluderer Fareed Zakaria med at halyparten av verdens «demokratiserende stater» er «illiberale demokrater»: stater hvor det holdes valg – de er kanskje ikke fullstendig «free and fair», men de avspeiler en folkelig deltakelse – men hvor en konstitusjonell liberalisme er mer eller mindre fraværende. Zakaria plasserer eksplisitt Russland i denne kategorien. Og vi kan notere hans kommentar til hva Jeltsin etterlot seg: «Jeltsin er muligens en liberal demokrat i sitt hjerte, men hans handlinger har skapt et russisk superpresidentstyre. Vi kan bare håpe at hans etterfølger ikke vil misbruke det» (Zakaria 1997: 34).

Presidentstyret og demokratiet: Hva slags politisk system trenger Russland?

Hvis vi går mer direkte inn i forholdet mellom presidentstyre og demokrati i Russland, kan en første observasjon være det at vestlige akademikere og den russiske opinion sannsynligvis har sammentfallende oppfatninger i mangt når det gjelder *beskrivelsen* av tingenes tilstand. Russere flest har, for eksempel, liten tillit til lokale lovgivende forsamlinger, dumaen og regjeringen, og til politiet også, for den saks skyld. Hva de derimot kan være mer uenige om, er hva denne situasjonen faktisk betyr. To viktige spørsmål trer fram her: For det første: Vil man anbefale *mer demokrati* som en løsning for å gi Russlands befolkning et bedre liv? Og for det andre: Ville man, for å bedre den politiske beslutningsprosessen i landet, anbefale en endring i politisk institusjoner? I dette tilfellet, ville man anbefale en *svækkelse* av dagens meget sterke presidentembete? Disse to spørsmålene styrer denne andre delen av artikkelen.

Bifall og alternativer: demokrati

I Jeltsin-epokens tidlige år var det optimismen som dominerte vestlige oppfatninger om russisk politikk. Jeltsin bedrev «demokratisering og markedsreformer» – og landet gjennomgikk en «overgang» eller *transition*. Det var flere problemer med dette perspektivet, og de ble mer tydelige ut på 1990-tallet. Ordet «transition» antyder en tilstand av overgang fram mot en (påny) mer stabil tilstand, og mange i Vesten har nok også tatt for gitt at det stabiliserte Russland vil ha et liberalt demokrati og markedsøkonomi. I virkeligheten er «muddling through» et reelt, om enn ikke konstruktivt, alternativ. På lignende måte har «reform» hatt en positiv klang; «tilbakeslag i reformprosessen» – et begrep vi kjenner fra medias og politikeres stenografi – lyder definitivt ikke like positivt. Dette ordet kobles gjerne retorisk til «demokrati» og «markedsøkonomi» – som ofte kommer sammen som begreper, men ikke alltid som fenomener ute i den virkelige verden.

I senere år har vi naturligvis fått en mer substansiell akademisk kritikk av Jeltsins politikk som har poengtert nettopp dette. Et veldig tydelig eksempel er tittelen på Peter Reddaway og Dmitri Glinskis bok, *The Tragedy of Russian Reforms* (2001), med en undertittel som går rett inn i denne materien: «Market Bolshevism Against Democracy». I Russland trengte folk flest ikke akademisk forskning for å kunne fasislå at livet deres ble vanskeligere som følge av disse reformene. Og det var en svært utbredt oppfatning at politiske leders selvberklivelse var en vesentlig del av problemet.

«Demokratisering» og «markedsreformer» er altså i Vesten ofte blitt sett på som to sider av samme sak. En annerledes, men samtidig parallell identifikasjon fant sted i den russiske befolkningen. Der ble demokratiet straffet for prøvelsene som fulgte med Jeltsins politikk, og med spredningen av lovløshet i landet. Det som skjedde på 1990-tallet, var at «demokrati», som hadde vært så tett forbundet med Boris Jeltsin personlig, ble diskreditert etter som russerne mistet sin tillit til og sans for Jeltsin. Valget i 1996 var siste gang at «demokrati» sto opp imot «kommunisme». Etter det befant Jeltsin seg i en bratt nedoverbakke fysisk og mental.

Hva var essensen i denne utviklingen? En pragmatisk tolkning er det at svekkelsen av demokratiet i befolkningen ikke var så dramatisk – i den forstand at den ikke innebar at demokratiet som sådant var diskreditert og ikke lenger populært, men heller at denne skjeønen var blitt «Jeltsins demokrati» til del. Det ville bety at en russer i dag ser på hva Jeltsin sto for, og sier «hvis det er demokrati, så kan du ha det for meg». Fra et mer analytisk perspektiv kunne

en slik holdning innebære at russere flest faktisk *har* tatt til seg demokratiets virkelige *innhold* – slike ting som valg, ytringsfrihet, bevegelsesfrihet etc. – og til og med tar det for gitt i sitt daglige liv. Og, videre, at det ikke er så viktig hva dette fenomenet kalles – de liker bare ikke ordet «demokrati» lenger.

Denne fortolkningen fremmes av en del russiske analytikere. En vestlig akademiker som også har uttrykt den er Michael McFaul. I en fersk rapport, skrevet sammen med Timothy J. Colton – med tittelen «Are Russians Undemocratic?» – er konklusjonen at «det ville være feil å klappt konkludere at [det russiske folk] ensidig kaster vrak på demokratiske verdier og ideer» (Colton & McFaul 2001). I studien, som tar for seg politiske institusjoner heller enn opinionen, konkluderer de med at «det russiske folk har tatt til seg demokratiske verdier raskere enn eliten har forhandlet fram demokratiske institusjoner».

En konklusjon i samme lei finner vi hos Marcial Weigle i boken *Russia's Liberal Project* (2001). I sin konklusjon innrommer hun at bildet av dagens Russland (dvs. slutten av Jeltsin-perioden) synes «ganske nedslående». Ikke desto mindre finner hun flere ting som talle imot dette bildet; framfor alt det faktum at Russland fremdeles har et konstitusjonelt liberalt politisk system. Og hun er kategorisk imot å stemple Russlands «liberale prosjekt» som mislykket etter en såpass kort levetid; det ville ikke bare være «en stor fornærmelse» mot de russerne som hadde kjempet det fram, men også «metodologisk ufornuftig» (Weigle 2001: 462).

Dette er en sympatisk innstilling, men den reiser selv et metodologisk spørsmål: Når har vi et «utfall» å studere? Selv vil jeg hevde at vi *har* et utfall nå. Ikke i den forstand at dette er Russlands «end of history», men på den måten at vi har hatt en utvikling over mer enn et tiår som har resultert i et viktig skifte – et utfall, valget av en ny president, med en ny politisk profil. Hvis vi vender tilbake til spørsmålet om hva som er essensen i den endrede holdningen til demokrati i Russland, så er det ikke nødvendig å fullstendig avskrive McFauls argument. Like fullt er jeg tilbøyelig til å tolke opinionen mer pessimistisk.

Svært mange meningsmålinger er blitt gjennomført de seneste årene med spørsmål omkring et tenkt valg mellom levestandard og lov og orden på den ene siden, og demokrati på den andre, som peker i samme retning: at russerne er villige til å oppgi mer eller mindre av sine friheter til fordel for et tryggere og materielt sett bedre liv. Og jeg er overbevist om at de fleste av dem som uttrykker denne preferansen, har en rimelig klar forestilling om hva de sier. Funn

fra meningsmålinger fra de siste par årene kan illustrere:

Hosten 1999 ble en gruppe respondenter spurt om det var situasjoner hvor Russland etter deres mening trengte en sterk og mektig leder. 45 prosent svarte at Russland «alltid» trenger en jernhånd, mens ytterligere 27 prosent mente at Russland trenger en i dag. (Popov 1999) I en meningsmåling utført bare få dager før presidentvalget i mars 2000, svarte 50 prosent at de ville stemme på Putin. Blant disse var det 50 prosent som sa at de «likte» ham, 26 prosent sa at de «respekterte» ham, og 24 prosent at de «fryktet» ham. Tilhengene oppga hans «tøffhet» som hans mest attraktive egenskap. Fire måneder senere viste en meningsmåling at så mange som 81 prosent av respondentene var villige til å oppgi «visse friheter» hvis det kunne skape mer orden. Bare 9 prosent sa at de støttet «demokratiske verdier». En meningsmåling fra våren 2000 viste at bare 9,1 prosent av respondentene sa seg enig i at «demokrati er den beste styreform», til tross for visse problemer». 38,7 prosent var «noe enig», mens 23,7 prosent var noe uenig og 4,2 prosent var helt uenig i denne påstanden (Interfax 2000). I en meningsmåling som ble publisert sommeren 2001, var respondenter blitt bedt om å peke ut blant fem opsjoner politiske oppgaver som de mente var i deres og deres families interesse. Øverst på listen kom «styrking av innenlands produksjon», valgt av 69 prosent av respondentene. To valg – «å styrke forsvarets kapabiliteter» og «å beskytte innenlands produksjon» – scoret begge 47 prosent. Nederst blant valgene kom «å fremme og styrke demokrati og ytringsfrihet». Det scoret så lite som 12 prosent (Interfax 2001).

Dette burde være tilstrekkelig bakgrunn når vi fører inn en annen viktig konklusjon. På grunnlag av den første seksjonen fastslo jeg at det trolig er liten forskjell i hvordan russiske borgere og vestlige akademikere ville beskrive det russiske demokratis tilstand på 1990-tallet. Jeg har argumentert for at russerne er blitt mindre entusiastiske overfor demokrati – ikke bare ordet, men også dets *innhold*. Hva dette betyr, er at de har gjennomlevd en periode med et demokrati med svært mange svakheter, og de likte det ikke. Men deres reaksjon har ikke vært å forlange *mer* demokrati – eller et *bedre* demokrati – men å ønske seg noe som ser mer ut som det motsatte. Det er her (de fleste) vestlige akademikere og den russiske opinion skiller lag. Om vi er i stand til å rasjonalisere russernes preferanser, kan vi likevel ikke så lett si oss enige i konklusjonen som uttrykkes i meningsmålingene. I de fleste vestlige land er oppslutning om demokratiske verdier og metoder et grunnleggende trekk ved politisk virksomhet. Og vi er tilbøyelige til å mene at liberal

demokrati ville gjøre seg godt også andre steder i verden – eller i det minste i et så utviklet land som Russland. Det vil kunne være uenighet om detaljer ved hvordan det ideelle russiske politiske system ser ut. Men det store flertall av oss er enige om at mindre demokrati ikke vil gjøre landet noe godt. Vi ser gjerne demokrati som en grunnleggende verdi – og valget mellom demokrati og «velstand» eller «orden» som kunstig. Stalin skal ha sagt at «du kan ikke lage en omelett uten å knuse egg». Det logiske, og liberale, svaret på en slik påstand er naturligvis det at «å knuse egg ikke garanterer at du kommer til å lage noe velsmakende i det hele tatt».

Bifall og alternativer: presidentstyret

Hvordan har det så gått med *presidentstyret* de siste elleve årene? La oss her først ta for oss begivenhetene i september-oktober 1993. Dette kunne ha vært diskutert under spørsmålet om hvor demokratisk Russland er – det som skjedde den gang var at en kamp om politisk makt låste seg og kom til en slutt først gjennom maktbruk. Fred ble oppnådd ikke ved kompromiss, men ved seier. Og måten det skjedde på var åpenbart ikke i tråd med grunnloven. Med andre ord: Det var alt som demokrati ikke er. I denne analysen tror jeg likevel at det er riktige å ta for seg russisk demokratisk funksjon før disse begivenhetene, og etter – og å se kulminasjonen av denne konflikten som en fase mellom to konstitusjonelle ordener.

Dette betyr så visst ikke at oktober 1993 ikke fikk stor betydning for den senere utviklingen, eller at det ikke forteller oss viktige ting om russisk politisk kultur. For befolkningen må det ha vært en stor skuffelse å se politikernes manglende evne til å inngå kompromisser. Og på et institusjonelt nivå benyttet Jeltsin-administrasjonen situasjonen – med presidenten iglen som seierherre på slagmarken – til å gjøre viktige endringer i grunnlovskastet som allerede forelå.

Årene 1991–93 hadde lært Jeltsin hva mange statsvitere også har funnet i sin forskning: at tvemakt – *dvoevlastie* – kan være et meget ustabilt og frustrerende system. I grunnlovskastet som nå ble lagt fram, og bifått i en folkeavstemning som ble holdt parallelt med det første dumnavalget i desember 1993, skiftet balansen avgjørende til presidentens fordel. I korte avsnitt defineres presidentens vide fullmakter. Det er han som utnevner – og eventuelt sparkar – statsministre og regjeringsmedlemmer. Han foreslår lovgivning, som dumnaen så tar stilling til. Ved uenighet kan han omgå dumnaen ved å utstede dekreter. Utenriks- og forsvarspolitikken bestemmes

i all hovedsak av presidenten.

Hvor passer dette presidentstyret, som har vært Russlands politiske system siden 1993–94, inn i vestlige akademiske betraktninger omkring regimetyper? Enkelte forskere har kommet til at «overgangsstaten», som Russland etter oppløsningen av Sovjetunionen, trenger nettopp et sterkt presidentyre. Grunnen, slik de ser det, er den at dette er tider hvor et land trenger en fast og entydig ledelse, og beslutninger må fattes hurtig. En annen side ved dette resonnementet er imidlertid at stater som velger et gitt system på et tidlig tidspunkt, som regel vil ende opp med å beholde dette systemet.

På den andre siden har flere analytikere kommet fram til at et presidentsystem – generelt, og ikke bare i Russland – kan vise seg å bli mindre demokratisk enn et parlamentarisk system. Argumentet i dette tilfellet er i korte trekk at et presidentsystem vil skape flere løsninger av «vinn–tap–typen», mens et parlamentarisk system tvinger partene til en mer konsensuell tilnærming til konflikt.

Adam Przeworski *et al.* har konkludert med at «demokraters overlevelse avhenger av deres institusjonelle systemer. Parlamentariske regimer varer lenger, mye lenger, enn [presidentregimer]» (Przeworski *et al.* 1996: 47). Przeworski og hans medforfattere viser nettopp til «vinn–tap–dimensjonen» ved presidentstyret som en forklaring på dets mindre levedyktighet.

Når dette er sagt, skal vi huske at det er et veldig stort spenn av ulike presidentsystemer i verden, og blant dem – selv blant dem med forholdsvis sterke presidenter – er det stater som vi ikke ville ha noe problem med å beskrive som liberale demokratier. I Russland er presidentstyret kanskje én grunn til at landet ikke har mer av et liberalt demokrati. Men det er også mulig å se for seg andre, parallelle forklaringer. Avhengig av forklaringsnivå kunne vi for eksempel peke på trekk ved personlighetene – Jeltsin og Putin – eller vi kunne identifisere gjenværende trekk fra sovjetsk (eller enda eldre) «politisk kultur», både hos elite og hos borgerne. I boken *Presidential Power in Russia* (1999) konkluderer Eugene Huskey med at «det finnes ikke noe bevis for at noen annen form for demokratisk styre, så som parlamentarisme, kunne ha ført mer effektivt kravene fra politiske grupperinger» (Huskey 1999: 218). Slik Huskey ser det, er dagens russiske samfunn «uforenlig med seg selv». Det minimum av konsensus som er nødvendig for å opprettholde et stabilt politisk fellesskap er fraværende».

Når det er sagt, er det mange av temaene som jeg framhevet i første del av artikkelen, som direkte angår presidentens ansvar –

hans handlinger, eller hans mangel på handling. Især – og dette vil lede oss videre til neste konklusjon – er det godt dokumentert at *Boris Jeltsin* – *presidenten* – mer enn noen annen er blitt holdt personlig ansvarlig av sitt folk for den bedrøvelige tingenes tilstand.

Ville det ikke så være en naturlig reaksjon for befolkningen å bebreide ikke bare den enkelte lederen, men institusjonen selv? Om ikke nødvendigvis ved å slutte at «alle presidentregimer er ille», så kanskje ved å si at «med så elendige politikere som vi har, er det nødvendig å spre ansvaret slik at vi unngår de verste dumhetene og overgrepene».

George Breslau har brukt mye tid på å studere Boris Jeltsins lederskap. Når han beskriver røttene til dette lederskapet – som han beskriver med ord som «patriarki» og «paternalisme» – så innleder Breslau sin liste over forklaringsfaktorer med denne: *anledning* – «han kunne komme unna med det» (Breslau 2001: 80). Det var med andre ord ingen andre krefter som var sterke nok til å moderere presidentens atferd. Like fullt har det å snakke om hva man kunne vinne på endringer i landets politiske system – så som en styrking av parlamentet på bekostning av presidenten – ikke vært reaksjonen blant russere flest. Jeg har allerede vist til flere meningsmålinger som viser at russere flest ønsker seg et sterkere, fastere lederskap – eller en sterkere, fastere leder. Ikke bare har den mest utbredte reaksjonen på utviklingen i en periode av mangelfullt demokrati ikke vært krav om mer demokrati. Presidentstyret som institusjon lastes ikke for demokratiets svakhet og svekkelse, eller for tilbakegangen på så mange andre samfunnsområder. *Jeltsin* var problemet, ikke stillingen han hadde da han svikter.

Dette understøttes igjen av funn fra meningsmålinger. I desember 1994, ett år etter at dumaaen var blitt etablert, var det for eksempel bare 12 prosent av de spurte som uttrykte stor interesse for dumaaens arbeid. Mer enn en tredjedel fulgte knapt med på hva som foregikk der, og 42 prosent sa at de visste absolutt ingenting, og heller ikke hadde noe ønske om å vite (*Kuranty* 1994). Det er ikke mye til ranking for en institusjon som kunne komme til å kreve mer innflytelse på presidentens bekostning.

La oss til sist se på oppslutningen om parlamentet og regjeringen i årene 1997–2000 – den sene Jeltsin- og tidlige Putin-perioden. Under Putin har presidentembetet vært den institusjonen som har scoret høyest for oppslutning og tillit. Det som skjedde i 1997–2000, var imidlertid at også tallene for tillit til regjeringen og dumaaen vokste (vel å merke fra et veldig lavt nivå). For regjeringen skjedde det faktisk en tredobling, fra 11 til 33 prosent. For dumaaen ble tillit-

ten dobet, fra 10 til 21 prosent (FOM 2000). Igjen skjedde dette mens folkets tiltit til *presidentembetet* vokste enda kraftigere. Dette var trolig utslag av samme valgkampdynamikk. Fra sommeren 1999 ble tilliten til regjeringen og dumaen bestemt av den økte tilliten til lederskapet personifisert ved den stigende stjernen Vladimir Putin. Mer polemisk uttrykt var det tilliten til personen Vladimir Putin som også drev opp tilliten til regjeringen og parlamentet fra sommeren 1999. Parlamentet som ble valgt i desember 1999, har kunnet surfe på denne bølgen sammen med regjeringen fordi dets majoritet nå i store trekk er på linje med presidentens administrasjon.

Konklusjoner: parallelle liv, ulike skjebner

Russlands demokrati og Russlands presidentstyre kom til verden i samme periode, på begynnelsen av 1990-tallet. Men deres skjebne siden har vært ulik. Vi har hatt regelmessige valg – igjen noterer vi oktober 1993 som et meget spesielt tilfelle og et historisk brudd – og dermed kan Russland sies å ha oppfylt kravene fra et minimums-definisjon av demokrati. Men på mange variabler som til sammen utgjør vår forståelse av liberalt demokrati, gjør landet det ikke så bra. Og de seneste årene er det russiske demokratiet, om noe, blitt svakere heller enn sterkere. De fleste russere, og de fleste vestlige akademikere, er enige om mye når det gjelder beskrivelsen av det russiske demokratets utvikling de siste 10–11 årene. Men på den andre siden er meningene mer ulike når det gjelder å tolke denne utviklingen, og hvilke «policy recommendations» den bør lede til.

I det store og hele er det rimelig å si at vestlige akademikere har sett presidentstyret som en gitt størrelse i russisk politikk. Diskusjoner om «hva ellers vi kunne hatt», har ikke virket spesielt interessant all den tid russerne selv ikke har utfordret det rådende systemet. Etter som lederskapet hans strakte seg ut gjennom 1990-årene, mistet russerne troen på Boris Jeltsin. Samtidig mistet de mye av troen på demokratiet, som hadde vært så tett forbundet med Jeltsin. De mistet imidlertid *ikke* troen på presidentstyret som institusjon. Og vi har ikke hørt utbredte krav om en forandring i statsstrukturen som en følge av Jeltsins svikt.

Så mye gikk galt på 1990-tallet, og det var «den demokratiske presidenten Jeltsin» som fikk skylden for det, og med god grunn. Men det var han, og demokratiet, som ble skadelidende, og ikke presidentstyret som institusjon. Demokratiet og presidentstyret kom til Russland i samme periode. Men i dag, elleve år senere, synes presidentstyret betydelig mer solid enn demokratiet.

Referanser

- Breslauer, George (2001) «Boris Yeltsin as Patriarch» i Archie Brown (red.) *Contemporary Russian Politics: A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Coalson, Robert (red.) (1999) *The Silent Regions*. Moscow: Sashko Publishing House for the Glasnost Defense Foundation. Tilgjengelig på <http://www.gdf.ru/books/books/silence/index.html>
- Colton, Timothy J. & Michael McPaul (2001) *Are Russians Undemocratic?* Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper No. 20.
- Dahl, Robert A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven & London: Yale University Press.
- FOM (*Fond Obysjessvennoe mnenie*) (2000) «Doverie k vlasti raslo. Reitingi doverija/nodoverija institutam vlasti». Meningsmåling laget ut på FOMs nettsted (www.fom.ru) 09. 03. 2000.
- Huskey, Eugene (1999) *Presidential Power in Russia*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Interfax 19. 04. 2000.
- Interfax, 22. 05. 2001.
- Lipset, Seymour Martin (1959) «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy», *American Political Science Review* 53. (69):105.
- Kuramy, 24. 12. 1994. «People Are Indifferent to Duma Members». Gjengitt i FBIS-SOV-94-248.
- Popov, Nikolai (1999) «The quiet appeal of dictatorship». *Izvestia MN*, 6 Desember 1999, gjengitt av RIA Novosti.
- Przeworski, Adam & Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi (1996) «What Makes Democracies Endure?» *Journal of Democracy* 7 (1) January.
- Simonsen, Sven Gunnar (2001) «Nationalism and the Russian Political Spectrum: Locating and Evaluating the Extremes», *Journal of Political Ideologies* 6 (3): 263–288.
- Simonsen, Sven Gunnar (2002) *Pains of Partition. Nationalism, National Identity, and the Military in Post-Soviet Russia*. (Dr. philos.-avhandling) Institutt for statsvitenskap, Samfunnsvitenskapelig fakultet, Universitetet i Oslo.
- Weigle, Marcia A. (2001) *Russia's Liberal Project. State-Society Relations in the Transition from Communism*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Zakaria, Fareed (1997) «The Rise of Illiberal Democracy», *Foreign Affairs*, November-December.