

Tobias Ljungvall

# utländska agenter: ryssland och föreningsfriheten

Utländska agenter: Ryssland och föreningsfriheten  
Tobias Ljungvall  
Stockholm, maj 2015

Producerad av Östgruppen för demokrati och mänskliga rättigheter  
[www.ostgruppen.se](http://www.ostgruppen.se)  
[info@ostgruppen.se](mailto:info@ostgruppen.se)

Omslag och formgivning: Jon Fridholm

Rapporten är gjord med finansiellt stöd från Folke Bernadotteakademin

## Innehåll

<u>Inledning</u>	5
<u>Sovjet och de mänskliga rättigheterna</u>	5
<u>Ryssland</u>	6
<u>Putins återkomst</u>	10
<u>Att stämplas som utländsk agent</u>	12
<u>Inspektioner och tvångsregistreringar</u>	14
<u>Vilka drabbas och hur?</u>	16
<u>Putin öppnar vägar ur registret</u>	18
<u>Det internationella perspektivet</u>	20
<u>Nästa måltavla är sponsorerna</u>	22
<u>Politiska eller nyttiga organisationer</u>	23
<u>Staten tar över finansieringen</u>	24
<u>Arbetsmarknaden</u>	26

## Inledning

Författaren Solzjenitsyn skrev i sin bok Gulagarkipelagen – om Stalintidens Sovjet – att "det fanns inget steg, ingen handling, eller underlåten handling under himlen som inte kunde straffas med Paragraf 58:s tunga hand". Paragrafen hade 1937 öppnat för den godtyckliga massrepression som alltjämt kastar mörka skuggor över Ryssland. Människor dömdes utan egen förskyllan som förrädare, ekonomiska sabotörer och arbetarfiender till sibiriska fångläger eller döden. Det är svårt att tänka sig ett värre samhälle, utom möjligen ett som är upplöst i krig eller kaos.

Även om utrikesminister Margot Wallströms beskrivning av Ryssland som "Putins skräckvälde" – efter mordet på oppositionsledaren Boris Nemtsov – i ljuset av Stalintidens massrepression kan te sig överdriven, går tankarna kring dagens Ryssland naturligt tillbaka till den sovjetiska historien. Även när det gäller de mänskliga rättigheterna, och kanske särskilt den föreningsfrihet som ingår i dessa. Denna frihet, ibland även kallad organisationsfrihet, är medborgarnas rätt att bilda eller ställa sig utanför organisationer utan att staten eller till exempel arbetsgivaren lägger sig i detta.

## Sovjet och de mänskliga rättigheterna

Det sovjetiska rättsordningen har beskrivits som en där det enorma, anonyma kollektivets rätt ställdes över individens. Även om det fanns en ambition att tillgodose människornas sociala och ekonomiska rättigheter saknades perspektivet att individen också kunde ha rättigheter gentemot staten.

FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, som antogs 1948, innehåller både negativa och positiva rättigheter. Alltså både frihet från förtryck och rätt till sådant som gör livet mer värdigt. De förra stadfästes så småningom i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, de senare i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. I den mån Sovjetunionen alls brydde

sig om enskilda människors rätt var det alltså den senare kategorin som värnades. Redan i 1937 års författning fanns till exempel rätten till arbete med. När en ny sovjetisk konstitution antogs 1977 hade denna rätt utvidgats, och faktiskt liberaliserats, till en rätt att inte bara arbeta utan även att få utbilda sig och själv välja sitt yrke.

Men medan det i västvärlden fanns en tradition av vad som kallas naturrätt – alltså att varje individ av naturen har vissa rättigheter – var de sovjetiska rättigheterna alltså något som staten gav eller inte gav helt enligt eget gottfinnande. Den marxist-leninistiska ideologin erkände inte individen som bärare av sådana rättigheter. Det centrala var i stället att skydda samhällsordningen och det socialistiska kollektivet – och inte sällan mot just individen. Repressionen mot oliktankande, dissidenter, var i det sena Sovjetunionen inte lika drakonisk som på Stalintiden men ett mått på den påtvingade konformiteten är att de oliktankande kunde diagnosticeras med "mild kontinuerlig schizofreni". Detta var ett sjukdomstillstånd som den sovjetiska psykiatrin hade hittat på av politiska skäl.

Under Gorbatsjov och det sena 1980-talets perestrojka och glasnost kom dessa och andra övergrepp upp till ytan och den politiska repressionen upphörde i stort sett. Vissa hoppades att Sovjetunionen nu skulle börja likna Sverige, som ansågs vara ett land där de olika kategorierna av rättigheter kompletterade i stället för att stå i strid med varandra.<sup>1</sup>

## Ryssland

I stället upplöstes Sovjetunionen i slutet av 1991 och det nya Ryssland förvandlades till ett samhälle där – som någon har uttryckt det – staten struntade i medborgarna och medborgarna struntade i staten. Åtminstone var det så många upplevde 1990-talets turbulens. Skenande klyftor mellan rika och fattiga, ekonomisk och social

---

<sup>1</sup> För en diskussion kring ovanstående, se till exempel "The Contradiction Between Soviet and American Humans Rights Doctrine: Reconciliation Through Perestroika and Pragmatism" av Doriane Lambelet Coleman (1989) i Boston University International Law Journal.

otrygghet, och den blodiga konflikten i Tjetjenien präglar många ryssars minne av åren efter Sovjets fall. När det svenska utrikesdepartementet ett decennium senare sammanfattade utvecklingen för de mänskliga rättigheterna i Ryssland nämndes förstås detta.

Men samtidigt konstaterade man:

*Sedan Sovjetunionens upplösning har läget beträffande de mänskliga rättigheterna i de allra flesta avseenden förbättrats avsevärt. Den tidigare utbredda rädslan i samhället – främst för repression från de tidigare så mäktiga säkerhetsorganen – har i praktiken försvunnit. Rysslands medborgare tar numera rätten att välja sina politiska företrädare i allmänna och fria val för given. Självklar är också rätten att fritt yttra sina åsikter, att få del av information om händelser i och utanför Ryssland, att fritt kunna lämna och återvända till Ryssland samt att äga egendom.<sup>2</sup>*

En ny lag om enskilda organisationer som kommit till 1995 tvingade visserligen dessa att registrera sig hos justitieministeriet för att få verka som juridiska personer, men i praktiken gällde ändå föreningsfrihet. Den ryska författningens artikel 30 garanterade denna. Inte heller människorättsorganisationer motarbetades av staten, menade utrikesdepartementet, även om regionala myndigheter möjligen i någon mån kunde göra sig skyldiga till detta. Också mötesfriheten respekterades. Att demonstrationer behövde tillstånd från lokala myndigheter handlade bara om att man skulle kunna upprätthålla ordningen på allmän plats, inte om ett sätt att tysta eller straffa kritiska röster.

Dessutom hade Ryssland infört både en ombudsman och en kommission för mänskliga rättigheter, som sorterade under duman respektive presidenten.

---

<sup>2</sup> Läget beträffande de mänskliga rättigheterna i Ryska federationen 2002, Utrikesdepartementet.

Trots bristerna i det ryska samhället fanns det alltså stora landvinningar på människorättsområdet. Bland tendenser som gick i motsatt riktning nämndes i UD-rapporten intressant nog den så kallade spionmanin, som hade kommit till uttryck i tveksamma rättsprocesser mot två miljöaktivister och ett antal forskare under åren kring millennieskiftet. Även en utbredd straffrihet bland myndighetspersoner gav skäl till oro.

Sedan den sjuklige Jeltsin på nyårsaftonen 1999 hade överlämnat makten till Vladimir Putin var det också många som börjat varna för auktoritära bakslag, inte minst mot bakgrund av det förnyade kriget i Tjetjenien och hans sätt att sätta oligarkerna på plats – från Gusinskijs och Berezovskijs landsflykt till fängslandet av Chodorovskij 2003. Återinförandet av den sovjetiska nationalhymnen var kanske ett av de tidigaste tecknen.

2007 kom utrikesdepartementet med en ny rapport som också var mer kluven.

*Det finns två sidor av dagens Ryssland. Den ena sidan är i mångt och mycket lik moderna, västeuropeiska stater. I takt med ett ökat ekonomiskt välstånd har det ryska folket vant sig vid att kunna resa fritt, unna sig högre materiell levnadsstandard och uttrycka sina åsikter fritt. Detta är en stor förändring till det bättre jämfört med det tillstånd som rådde fram till slutet av 1980 och början av 1990-talet, d.v.s. under den sovjetiska perioden.*

*Den andra sidan av Ryssland är ett land som fortfarande präglas av en växande och alltmer korrupt förvaltning, ett rättssystem med stora brister och stora klyftor mellan fattiga och rika. Under det gångna valåret har i synnerhet bristen på politisk pluralism och kritisk rapportering på den ryska televisionen – den främsta informationskällan i landet – väckt särskild oro kring vilken*

*riktning Ryssland väljer avseende respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>3</sup>*

UD konstaterade också att Rysslands förbättrade ekonomiska läge – som ju berodde på kraftigt ökade oljepriser – inte hade omsatts i några mer omfattande sociala reformer, annat än att offentliga tjänstemän fått högre löner.

När Putin 2008 lämnade över presidentposten åt sin premiärminister Dmitrij Medvedev, vars plats han själv intog, var det många som hoppades att den yngre och mjukare Medvedev skulle liberalisera och modernisera Ryssland. Kanske skulle det bli mer likt ett västland. Retorik som pekade i den riktningen saknades inte, men i slutet av den fyraåriga mandatperioden hade inte mycket hänt. Sveriges utrikesdepartement sammanställde då ännu en rapport om de mänskliga rättigheterna där situationen beskrevs som motsägelsefull.<sup>4</sup>

Samtliga demokratiska institutioner fanns på plats, stod det i rapporten, men kritiska röster hade svårt att komma till tals i massmedia och fusket i parlamentsvalen 2011 hade utlöst de största demonstrationerna sedan början av 1990-talet. Mord på journalister klarades inte upp. Brottsmisstänkta hölls i överfulla och nedgångna häkten och torterades att erkänna. I domstolarna skipades så kallad "telefonrättvisa" och vart fjärde mål i Europadomstolen för mänskliga rättigheter kom från Ryssland.

Allt fler fick visserligen en dräglig levnadsstandard, stod det också i UD-rapporten, och den ryska författningen garanterade omfattande sociala förmåner. Men förvaltningen var ineffektiv och korrumperad. Ofta måste man betala mutor för att få ordentlig sjukvård, eller för antagning och examen inom högre utbildning. Det var stor skillnad i levnadsstandard mellan olika regioner.

---

3 Mänskliga rättigheter i den Ryska federationen 2007, Utrikesdepartementet.

4 Mänskliga rättigheter i Ryska federationen 2011, Utrikesdepartementet.



På våren 2012 återkom så Putin på presidentposten och de negativa följderna av detta är vad vi nu ser.

## Putins återkomst

Skriftserien Världspolitikens dagsfrågor – som publiceras av Utrikespolitiska institutet i Stockholm – ägnade sitt sista nummer 2014 åt vad som hade hänt sedan Putins återkomst. Rubriken var Ryssland i en återvändsgränd.<sup>5</sup>

I förordet skrev Lena Jonson att presidenten låtit sig återväljas på "en öppet konservativ-auktoritär agenda" som med införlivandet av Krim i början av 2014 övergick i "en konservativ konsolidering kring makten". Alltså, i klartext, skyhögt stöd från en opinion som manipulerats att tro att deras lands existens var hotad och att känna stolthet över att Putin stod upp mot en fientlig omvärld.

Jonson konstaterade att Putin hade fört en auktoritär linje alltsedan han först blev president år 2000, men menade att detta berodde mer på hans personlighet än på någon genomtänkt ideologi. Både hans återkomst i början av 2012 och det aggressiva samhällsklimat som följde berodde på att opinionsstödet för Medvedev sviktade mot slutet av dennes mandatperiod. (Från att ha legat kring 75 procent sjönk det under 2011 under 60 procent.<sup>6</sup>) Putin ska ha befarat att regimen höll på att tappa kontrollen, och därför beslutat att återinstallera sig själv och öka förtrycket. Resultatet är ett anakronistiskt Ryssland som liknar inte i första hand Sovjetunionen, utan snarare mellankrigstidens europeiska diktaturer. Det är därför, menar Jonsson, som Putin är så populär inom Europas nya ytterhöger såsom franska Front National eller den ungerska regeringen. Antiliberalism och mobilisering mot inre och yttre fiender är vad som förenar dem.

---

5 Världspolitikens Dagsfrågor 11-12/2014.

6 Siffror från det oberoende Levadainstitutet. Viktiga opinionskurvor presenteras överskådligt på [levada.ru/eng/indexes-0](http://levada.ru/eng/indexes-0).

En viktig fråga är förstås hur starkt stödet för denna samhällsutveckling egentligen är bland vanliga ryssar. Att andelen som säger sig godkänna Putins arbete steg radikalt efter annekteringen av Krim vet vi tack vare det oberoende Levadacentrets opinionsmätningar. Toppnoteringen på 88 procent från hösten 2014 var i februari 2015 fortfarande nästan intakt, med 86 procents stöd. Men när frågan ställdes annorlunda – nämligen hur många som skulle rösta på Putin om det vore val i dag – blev resultatet ett inte fullt lika imponerande 55 procent. Detta trots att få kan föreställa sig något alternativ. (På andraplatsen kom kommunistledaren Ziuganov med 5 procent, medan oppositionsledaren Navalnyj bara fick 1 procent.) Även om detta är en kraftig uppgång för Putin sedan tiden före Krims annektering – då bara 29 procent var redo att rösta för honom – ger siffrorna utrymme för mer nyanserade tolkningar av opinionen än vad vi kanske är vana vid. Kanske är ryssarna inte fullt så auktoritärt lagda som man kan tro?<sup>7</sup>

Ett sätt att gå djupare är att mäta samhällsvärderingar, vilket sociologer inom den ryska Vetenskapsakademien har gjort. Resultaten presenteras av Carolina Vendil Pallin i skriften från Utrikespolitiska institutet. Forskarna har frågat människor vilken slags värderingar de anser dominerar det ryska samhället, och vilka värderingar de själva tycker borde göra det. Svaren visar tydligt att ryssarna är långtifrån nöjda med sakernas tillstånd. Runtom sig ser de ett samhälle dominerat av vinst, personlig framgång, egendom, samt våld och makt – fallande i den ordningen. Vad de allra helst vill ersätta detta med är faktiskt mänskliga rättigheter. Tätt efter dessa följer lag, familj och hem, moral och arbete. Även frihet, förtroende och jämlikhet kommer högt på önskelistan.

Ett område där människornas positivt laddade värderingar möjligen tangerar regimen chauvinism är värnandet av familj och hem, ställd i relation till den utbredda hetspropagandan mot homosexuella. Allra tydligast är diskrepansen å andra sidan när det gäller

---

7 "Support for Putin Among Russian Voters Doubles", Moscow Times 5 mars 2015, utifrån Levadainstitutets mätningar i februari.

respekt för varandras åsikter: hälften efterlyser detta men bara ett par procent anser att det råder.

Sociologerna gjorde sin undersökning 2012, innan den chauvinistiska Krimyran och under en period då stödet för Putin var betydligt svagare. Men som Carolina Vendil Pallin framhåller är värderingar av det här slaget mer stabila än politiska opinioner. Därför vågar man nog tro och hoppas att bakom denna döljer sig något som är både friskare och mer beständigt.

## Att stämpas som utländsk agent

Begreppet "utländsk agent" låter på ryska värre än på svenska.

Det ger inte bara associationer till Kalla krigets hemliga kraftmätningar mellan östliga och västliga underrättelsetjänster, som väl i dag har ett delvist romantiskt sken både där och här. Nej, begreppet hör också ihop med Stalintidens brutala massrepression mot påstådda spioner. Under 2000-talet har det fått en förnyad laddning av den reaktionära propagandan om ett Ryssland som, förnedrat och förödmjukat, återigen reser sig från knäna och står upp mot en fientlig västvärld. Därför är det kanske inte så förvånande att statsduman – på initiativ av maktpartiet Enade Ryssland – sommaren 2012 antog ny lagstiftning avsedd att stämpla viktiga men obekväma delar av civilsamhället som just utländska agenter.

Det som ibland kallas agentlagen bestod egentligen av ändringar i två olika lagar från mitten av 1990-talet, den ena om "sambandsorganisationer" och den andra om "icke-kommersiella organisationer". Två kriterier infördes, enligt vilka en organisation kunde befinnas "fylla funktionen av utländsk agent".<sup>8</sup>

Det ena kriteriet var att den tog emot pengar eller annan egendom från utländska stater eller dess myndigheter, internationella eller

<sup>8</sup> Justitieministeriets sammanfattning finns på <http://minjust.ru/ru/node/2715>, och lagändringarna i sin helhet på [www.rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html](http://www.rg.ru/2012/07/23/nko-dok.html).

utländska organisationer, utländska eller statslösa medborgare eller deras ombud. Även om man tog emot pengarna genom en rysk juridisk person – som i sin tur finansierades av en utländsk källa – ansågs kriteriet uppfyllt.

Det andra kriteriet var att organisationen deltog i politisk verksamhet i Ryssland, däribland i de utländska källornas intresse. Lägg märke till den sista meningens tvetydighet. Frågan om vems intresse man verkar i har nämligen – trots att den förstås borde vara central i sådan här lagstiftning – i praktiken kommit att lämnas därhän.

Sammantaget är det inte så svårt att begripa lagens innebörd. Utländska pengar och politisk verksamhet gör en rysk organisation till utländsk agent. Men vad som egentligen ska förstås med politisk verksamhet är också det en fråga som legat till grund för kritik mot lagstiftningen. Enligt formuleringarna i denna handlar det om politiska aktioner som är avsedda att påverka offentligt beslutsfattande – och alltså att ändra den förda politiken – eller som är avsedda att påverka den allmänna opinionen i samma syfte. Kritiken går ut på att denna definition är alltför vid.

En del verksamhetsområden är uttryckligen undantagna. Dit hör vetenskap, kultur, konst, hälsa och socialt stöd; värnande av mödrar, barn och handikappade; propaganda för en hälsosam livsstil, träning och sport; bevarande av flora och fauna; samt välgörenhet och frivilligarbete.

Märk väl att värnande av mänskliga rättigheter inte är undantaget.

Agentorganisationerna underkastas noggrann kontroll. Förutom omfattande årlig revision måste de varje kvartal inkomma med finansiell redovisning. Varje halvår ska de också rapportera om sina aktiviteter. En invändning som framfördes mot de överdrivna kontrollerna var att organisationer som fick utländska bidrag redan

tidigare hade varit ålagda att inkomma med särskild redovisning till justitieministeriet – som också hade lagt ut dessa redovisningar på sin sajt – och att lagtillskyndarnas argument om större transparens därför ekade ihåligt.<sup>9</sup>

Alla sina publikationer, brev och andra tryckta eller elektroniska material måste organisationerna märka såsom kommande från en utländsk agentorganisation. De ska alltså i princip inte kunna bedriva någon utåtriktad verksamhet utan att tala om att de är en sådan. Redan från början var det tydligt att agentlagen gick ut på att smutskasta och skapa besvär för de utpekade organisationerna.

## Inspektioner och tvångsregistreringar

21 november 2012 trädde den nya lagstiftningen i kraft. Organisationer som inte levde upp till lagens krav på att registrera sig själva riskerade böter på upp till en miljon rubel (240 000 kronor då men 150 000 efter det kraftiga rubelfallet två år senare) och dessutom kunde de stängas ned i ett halvår genom ett enkelt myndighetsbeslut. Deras ledare riskerade böter på 300 000 rubel och i teorin även flera års fängelse. Ändå var nästan inga organisationer beredda att frivilligt anmäla sig till justitieministeriets förnedrande register över utländska agenter.

Den enda som finns i registret sedan 2013 är en företagarorganisation för konkurrensfrämjande i OSS-länderna, alltså de gamla sovjetrepublikerna utom Baltikum. Denna organisations utländska sponsorer är några företag i Storbritannien, USA och Kazakstan. Hur den hamnade i registret är något oklart. Det verkar som om den, bara för att vara på den säkra sidan, på eget initiativ frågade justitieministeriet om den borde vara med där. Ministeriet tyckte å sin sida kanske att det såg pinsamt ut med ett tomt register och svarade därför ja. Företagarorganisationen är hursomhelst en främmande fågel bland dem som skulle komma senare.

---

<sup>9</sup> "Закон об НКО глазами пострадавших, сторонников и критиков", ria.ru 7 december 2012.

Myndigheterna satt inte och rullade tummarna i väntan på frivilliga till registret. Våren 2013 inleddes en inspektionskampanj som kom att omfatta hundratals organisationer. Många av dem varnades för att bryta mot agentlagen, en del ålades att själva registrera sig. Administrativa åtal väcktes mot vissa organisationer och deras ledare. I fall där åklagarna misslyckades med att få dem fällda i domstol, kunde de följa upp med civilrättsliga stämningar där samma bevisning som tidigare varit otillräcklig plötsligt visade sig duga. Somliga domstolar bedömde publicerande av rapporter, utfärdande av rekommendationer till myndigheter eller arrangerande av offentliga diskussioner som politisk verksamhet medan andra menade att sådana aktiviteter är fullt normala inom civilsamhället.

En fråga som hänger över agentlagen är dess konstitutionalitet, dess författningsenlighet. Är den en nödvändig och proportionell inskränkning i den föreningsfrihet som Ryssland åtagit sig att upprätthålla? De enskilda domstolarna har inte velat besvara den frågan. Men i augusti 2013 bestred landets dåvarande ombudsman för mänskliga rättigheter, Vladimir Lukin, agentlagen i den ryska konstitutionsdomstolen. Utslaget kom i april följande år. Domstolen var inte bara oförmögen att se den negativa laddningen i begreppet utländsk agent – och att detta skulle vara ägnat att misskreditera organisationerna – utan menade dessutom att agentstämpeln låg i samhällets och statsuveränitetens intresse.

I juni 2014 infördes så ett tillägg i lagen som gav justitieministeriet rätt att registrera organisationerna som utländska agenter mot deras vilja. Nästa dag gjorde man så med fem organisationer. Under de följande månaderna infördes nya organisationer i agentregistret i allt snabbare takt och i mars 2015 nådde antalet femtio.<sup>10</sup>

---

10 Översikter om agentlagen finns på Human Rights Watch ("Russia: Government against Rights Groups") och Norska Helsingforskommitténs ("Russia's Foreign Agent Law: Violating human rights and attacking civil society") hemsidor. Många av de enskilda fallen har rapporterats på Östgruppens nyhetssida Fokus Ryssland.

## Vilka drabbas och hur?

I mars 2015 uppgick alltså antalet agentklassade organisationer till femtio. Bland dessa återfinns Rysslands allra främsta människorättsorganisationer såsom anrika Memorial och Sacharovcentret, Soldatmödrarna och valövervakningsnätverket Golos. Som framgår av listan arbetar de allra flesta av agentorganisationerna på ett eller annat vis med demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>11</sup>

*Konkurrensfrämjandet i OSS*

*Golos regionalavdelning i Moskva*

*Golos centralorganisation*

*Centret för socialpolitik och genusforskning i Saratov*

*Kostromas centrum för samhällsinitiativ*

*Dons kvinnoförbund*

*Jurister för konstitutionella fri- och rättigheter*

*Medborgarrättsorganisationen Samhällets dom*

*Interregionala människorättsförbundet Agora*

*Kvinnorådet Ekoförsvar i Kaliningrad*

*Memorial*

*Institutet för informationsfrihet i Sankt Petersburg*

*Soldatmödrarna i Sankt Petersburg*

*Internationella forskningscentret PIR*

*Partnerskap för utveckling i Saratov*

*Memorials informationstjänst MEMO.RU*

*Institutet för regionalpress i Sankt Petersburg*

*Moskvaskolan för folkbildning*

*HBTO-organisationen Rakurs i Archangelsk*

*Unga statsvetares förbund i Karatjajevo-Tjerkessien*

*Rörelsen för mänskliga rättigheter*

---

<sup>11</sup> Agentregistret finns på det ryska justitieministeriets webbsajt, [unro.minjust.ru/NKOForeig-nAgent.aspx](http://unro.minjust.ru/NKOForeig-nAgent.aspx).

*Krasnodarsks regionala alumniorganisation*  
*Människorättscentret i Kaliningrad*  
*Sacharovcentret*  
*Resurscentret för mänskliga rättigheter i Sankt Petersburg*  
*Centret för sociala projekt Vozrozdjenie i Pskov*  
*Pressfrihetsfonden*  
*Medborgarkontroll i Sankt Petersburg*  
*Människan och lagen i Marirepubliken*  
*Kvinnliga väljares förbund*  
*Memorials interregionala organisation i Jekaterinburg*  
*Kommittén mot tortyr i Nizjnij Novgorod*  
*Ungdomscentret för konsultation och utbildning i Volgograd*  
*Nordiska ministerrådets informationsbyrå i Sankt Petersburg*  
*Judiska kommunalakademin i Birobidzjan*  
*Institutet för pressens utveckling i Sibirien*  
*HBTO-organisationen Maximum i Murmansk*  
*Golos i Samara*  
*Sibiriska ekologicentret*  
*Oberoende forskningscentret GRANI i Perm*  
*Samaras centrum för genusforskning*  
*Centret för skydd av mediernas rättigheter i Voronezj*  
*Miljöfonden i Tjeljabinsk*  
*Miljörörelsen i Tjeljabinsk*  
*Novgorods kvinnoparlament*  
*Samaras organisation för mellanfolklig harmoni Azerbajdzjan*  
*Humanistiska ungdomsrörelsen i Murmansk*  
*Miljöorganisationen Bellona i Murmansk*  
*Studiecentret för ekologi och säkerhet i Samara*  
*Migration i 21:a århundradet*



Agentklassningen har haft reella konsekvenser både för de direkt drabbade och för det ryska samhället. Organisationen Samhällets dom kan inte längre utbilda brottsutredare att handlägga fall av fängelse- och polistortyr – och kan inte heller kartlägga övergrepp inom rättsväsendet – eftersom myndigheterna inte längre vill samarbeta med dem. Sankt Petersburgs soldatmödrar avstod från utländskt bistånd i ett misslyckat försök att slippa hamna i agentregistret, och har därför slutat kartlägga övergrepp mot värnpliktiga samt dödsfall inom armén. Deras kvarvarande resurser har gått till att försvara sig själva i ett antal rättsprocesser. Memorial kan inte längre hjälpa flyktingar eftersom inte heller migrationsmyndigheterna vill ha med en utländsk agentorganisation att göra. Dess filial i Sankt Petersburg – som arbetade uteslutande med sådana frågor – har efter flera bötesstraff tvingats stänga.

Det finns fler liknande exempel: valövervakningsorganisationen Golos, miljöorganisationen Ulukitkan, rättshjälpsorganisationen Jurister för konstitutionella fri- och rättigheter, Institutet för regional press. Alla har fått begränsa sin verksamhet eller är på väg att stänga.<sup>12</sup>

I deras spår följer andra agentklassade organisationer.

## Putin öppnar vägar ur registret

En länge kritiserad brist i lagstiftningen var att den organisation som en gång hade hamnat i agentregistret därefter aldrig kunde ta sig ur det. Det fanns inget sätt att avregistrera sig. Hösten 2014 medgav president Putin att lagen behövde förbättras och i februari 2015 lade han inför statsduman fram ett förslag som sedan snabbt antogs. I och med detta erbjuds nu i princip två huvudvägar ut ur registret.

Den sannolikt säkraste är att inte ta emot utländska pengar på ett år. Alternativet, som helt säkert öppnar för godtycke i myndigheternas

<sup>12</sup> "Россия теряет некоммерческую составляющую", *kommersant.ru* 4 december 2014.

bedömning, är att under lika lång tid avstå från politisk verksamhet. Teoretiskt finns också en annan utväg. Organisationen kan inom tre månader efter sin agentklassning lämna tillbaka de utländska pengarna.

För vad man kanske kan kalla återfallsagenter – alltså organisationer som beviljats utträde men sedan återigen hamnar i registret – förlängs de ettåriga prövotiderna till tre år.

Ansökan om utträde ur registret lämnas till justitieministeriet som sedan vidarebefordrar den till åklagare för kontroll av de faktiska omständigheterna.<sup>13</sup>

De nya utträdesmöjligheterna innebär förstås en viss lättnad i lagstiftningen, men hur stor praktisk betydelse de får återstår att se. En tydligare definition av vad som utgör politisk verksamhet – något som många också har efterlyst – har de styrande ännu inte varit beredda att formulera. Argumentet är att det skulle vara svårt att göra en sådan definition tillräckligt uttömmande. I verkligheten handlar det nog om att man då på ett alltför tydligt sätt skulle behöva definiera arbete för demokrati och mänskliga rättigheter som något önskat. Sådant kan man tillåta sig i retoriken, men det är kanske svårare att passa in i juridiken. Även Rysslands egen konstitution ska ju som sagt värna de mänskliga rättigheterna.

Ombudsmannen för mänskliga rättigheter, Ella Pamfilova, anser inte heller att den nya utträdesmekanismen är tillräcklig. Så länge begreppet politisk verksamhet inte definieras tydligare kommer organisationer fortsätta att agentklassas "godtyckligt och grundlöst", sa hon vid en presskonferens i slutet av mars 2015. Det är ovanligt tydligt formulerat för att komma från en statstjänsteman.<sup>14</sup>

---

13 Se "Путин внес в Госдуму закон о выходе НКО из реестра «иностранных агентов»", rbc.ru 4 februari 2015; och "Агентом можешь ты не быть", kommersant.ru 21 februari 2015.

14 "Памфилова: надо уточнить термин "политическая деятельность" для НКО", ria.ru 25 mars 2015.

## Det internationella perspektivet

21 mars 2013 antog FN:s människorättsråd en resolution till skydd för människorättsförsvarare. Där uppmanas medlemsländerna att inte hämma sådana autonomi med särskilda rapporteringskrav, och att avstå från diskriminerande restriktioner mot deras finansiering. Resolutionen säger att "ingen lag får kriminalisera eller delegitimeras aktiviteter till försvar för mänskliga rättigheter utifrån vart dess finansiering kommer ifrån".<sup>15</sup>

Med tanke på att den ryska agentlagen i huvudsak drabbar just människorättsorganisationer står den i uppenbar konflikt med den här resolutionen. Principiellt är frågan dock inte ny. Redan 1998 antog även FN:s generalförsamling en deklaration om just människorättsförsvarare, som säger att dessa har rätt att söka och ta emot finansiering.

Samtidigt ger internationell rätt visst utrymme att begränsa förenings- och yttrandefrihet. Då måste det göras av hänsyn till nationell eller allmän säkerhet, territoriell integritet, för att förebygga oordning eller brott, skydda hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter. Som framgått ovan tycks den ryska konstitutionsdomstolen anse dels att agentlagen kan motiveras utifrån detta, och dels att den ändå inte utgör någon inskränkning av föreningsfriheten. I sitt förnekande av internationell rätt tar den på sig både hängslan och livrem.

Även i FN-sammanhang pågår förstås en dragkamp kring tolkningen av de mänskliga rättigheterna. När Ryssland våren 2013 avhandlades i människorättsrådet fick landet i huvudsak neutrala eller uppskattande kommentarer från icke-västliga länder. Västländerna (med undantag av Frankrike) hade mer kritiska frågor och synpunkter kring föreningsfrihet och andra civila rättigheter.

---

<sup>15</sup> "Report of the Human Rights Council on its twenty-second session", resolution 22/6, 9 a och 9 b.

Mest beröm fick Ryssland för sin anslutning till FN:s konvention om handikappades rättigheter, samt ett tilläggsprotokoll till barnrättskonventionen som särskilt tar upp handel med barn och barnprostitution och barnpornografi. Allra mest oreserverat stöd fick Ryssland från Nordkorea.<sup>16</sup>

Ett argument som förts fram till försvar av den ryska agentlagen är att USA sedan 1938 har en liknande lag, kallad Foreign Agents Registration Act. Den amerikanska agentlagen påminner om den ryska såtillvida att den ålägger dem som verkar i utländska politiska intressen att redovisa sina aktiviteter och pengabidrag. Men medan den ryska lagen riktar sig mot civilsamhällesorganisationer – och särskilt sådana som arbetar för mänskliga rättigheter – är den amerikanska föregångaren mer tydligt inriktad på just politisk verksamhet i den utländska finansiärens intresse.

I praktiken betyder detta att det amerikanska registret innehåller lobbyister snarare än civilsamhällesorganisationer. Söker man till exempel på Ryssland i det amerikanska registrets databas finner man två advokatbyråer, tre kommunikationsbyråer och en privatperson. Dessa arbetar på uppdrag av den ryska staten och dess utrikesminister, det politiska partiet Fäderneslandet, oligarken Oleg Deripaska, en rysk investeringsfond, Gazprom samt ytterligare ett ryskt bolag.<sup>17</sup>

Det ryska agentregistret rymmer en organisation som i princip nog hade kunnat återfinnas även i det amerikanska, nämligen Nordiska ministerrådets informationskontor i Sankt Petersburg. Detta fördes in i registret 20 januari 2015. Efter milda protester beslöt Nordiska ministerrådet att stänga ned inte bara detta utan även informationskontoret i Kaliningrad samt sina filialer i Murmansk, Archangelsk och Petrozavodsk.<sup>18</sup>

---

16 Alla länders kommentarer summeras i FN:s människorättsråds "Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Russian Federation" från juli 2013.

17 Registret finns på det amerikanska justitiedepartementets webbsida [fara.gov](http://fara.gov).

18 "Activities in Northwest Russia on hold indefinitely", [norden.org](http://norden.org) 11 mars 2015.

## Nästa måltavla är sponsorerna

Samtidigt som makthavarna öppnade möjliga vägar ut ur registret lanserades ett nytt initiativ, av allt att döma riktat mot agentorganisationernas biståndsgivare. Utländska eller internationella organisationer som hotar Rysslands försvarsförmåga eller säkerhet, författning och samhällsordning, eller befolkningens hälsa och moral, skulle enligt ett lagförslag kunna stämplas som "oönskade" och då förbjudas att verka i Ryssland. Säkerhetstjänsten FSB, utrikesministeriet och riksåklagaren skulle tillsammans få bestämma vilka organisationer som är oönskade. Bryter de mot verksamhetsförbudet riskerar deras anställda hårda straff – upp till åtta års fängelse. Eventuella mottagare av deras förbjudna bistånd riskerar å sin sida böter.

Förslaget hade lagts fram av dumaledamoten Aleksandr Tarnavskij från partiet Rättvisa Ryssland hösten 2014, men förväntades inte komma upp till behandling under våren 2015. Efter ett utskottsmöte i januari lades det ändå plötsligt fram för en första omröstning och fick nästan enhälligt stöd. I parlamentets diskussion framställdes initiativet som en geopolitisk försvarsåtgärd och det uppenbara syftet var att motverka en så kallad färgrevolution i Ryssland. Tarnavskij menade att biståndsorganisationerna ofta är en front för sina länders underrättelsetjänster. Ytterligare omröstningar krävs dock innan lagen är att betrakta som antagen, och sådana sköts av oklar anledning på framtiden.

Risken att i en snar framtid stämplas som "oönskad" är nu något som utländska aktörer måste ta med i beräkningen. Vilka biståndsgivare som drabbas är inte lätt att förutspå. Men i farozonen ligger rimligen de som redan omnämns som sponsorer i justitieministeriets agentregister. För svenskt vidkommande är detta till exempel SIDA, Handelshögskolans institut för transitionsekonomi (SITE), samt Nordiska ministerrådet. Även Sigrid Rausing's stiftelse som är baserad i Storbritannien finns med i registret.

Presidentens råd för mänskliga rättigheter inkom i mars med ett kritiskt remissyttrande till duman. Utifrån konstitutionella aspekter invände man att åklagare inte kan ges makt över utrikespolitiska frågor. Dessutom menade man att bötesstraffet för att ta emot pengar från en oönskad utländsk organisation dels strider mot principen att begränsa straff till den som gjort fel, dels är alltför kategoriskt formulerat. Vad ska till exempel den som har en helt laglig fordran på den oönskade organisationen göra för att få sina pengar? Rådets ordförande Jurij Fedotov beklagade också att utsikten att bli stämplad som oönskad nu skrämde flera större utländska biståndsorganisationer som länge varit verksamma i Ryssland. Lagförslaget upphovsman Tarnavskij lovade å sin sida att studera invändningarna men beklagade att Fedotov satte utlandets intresen framför Rysslands.

På det hela taget kommer inte Tarnavskijs laginitiativ som någon större överraskning. Sedan många år händer det att enskilda medarbetare i internationella biståndsorganisationer med mänskliga rättigheter och demokrati på agendan beläggs med inreseförbud i Ryssland.<sup>19</sup>

## Politiska eller nyttiga organisationer

Sommaren 2014 blev det känt att nya begränsningar planerades för civilsamhället. I maktens korridorer pågick diskussioner om att vid sidan av de utländska agenterna dela in återstående organisationer i politiska och samhälleligt betydelsefulla. Existensvillkoren skulle skilja sig åt radikalt. Skattelättnader, statliga bidrag och en rådgivande roll till myndigheter skulle locka organisationer att söka den samhälleligt betydelsefulla statusen. De skulle då förbjudas att bedriva politiskt arbete. De politiska organisationerna skulle samtidigt fräntas alla möjligheter till statliga bidrag och till att samverka

---

19 För turerna kring förslaget se rbc.ru: "Дума ускорит введение института нежелательных иностранных организаций", 13 januari; "Думский комитет поддержал законопроект о нежелательных организациях", 14 januari; "Госдума одобрила закон о запрете нежелательных в России организаций", 20 januari; samt "СПЧ назвал антиконституционным закон о нежелательных организациях", 13 mars 2015.

med myndigheter. Tar de emot utländska bidrag omklassificeras de förstås som agenter.<sup>20</sup>

Under hösten anammades idén även av Samhällskammaren, det officiella samverkansorganet för enskilda organisationer. Även om man där föredrog begreppet socialt inriktad framför samhälleligt betydelsefull var det samma indelning av civilsamhället i tre kategorier som man förespråkade. Samtidigt efterlyste man ett tydliggörande av begreppet politisk. Detta vore förstås välkommet. Agentlagstiftningens definition är ju så bred att den godtyckligt kan drabba varje organisation som på något vis närmar sig opinionsbildning eller lobbying. Man kan också undra hur de gynnade organisationernas rådgivande roll ska kunna uppnås utan politiska insatser. Så fort en organisation på eget initiativ söker en sådan roll handlar det ju i praktiken om lobbying.<sup>21</sup>

På det hela taget är inriktningen tydlig. Man vill försvåra för självständiga organisationer som kan vara till besvär för myndigheterna, samtidigt som man belönar de mer anpassliga.

## Staten tar över finansieringen

Om man antar att den ryska regimens övergripande mål för civilsamhället är att göra det mindre självständigt, faller agentlagen in i ett större mönster av avskurna utlandskontakter. Under Putins nuvarande mandatperiod har Ryssland avböjt vidare stöd från Globalfonden mot aids, malaria och tuberkulos, vilket kraftigt minskat ryska enskilda organisationers verksamhet inom de områdena. Även organisationer som arbetar mot narkotikamissbruk har tappat mycket av sin finansiering. Hur stor den totala minskningen av utländskt stöd till ryska enskilda organisationer är vet ingen, men en tjänsteman vid ekonomiministeriet förutspådde inför år 2013

---

20 "Для занявшихся политикой НКО введут налоги и новые ограничения", rbc.ru 30 juli 2014.

21 "НКО третьего типа", gazeta.ru 28 november 2014.

förluster på 19 miljarder rubel (4,5 miljarder kronor i dåvarande penningvärde).

En av agentlagens tillskyndare, dumaledamoten Aleksandr Sidjakin från partiet Enade Ryssland, har påstått att civilsamhällets förutsättningar ändå förbättras eftersom staten delar ut större bidrag än tidigare. Mellan 2011 och 2014 har den statliga finansieringen verkligen ökat, från 3,9 miljarder rubel till 11 miljarder, men detta täcker alltså bara en mindre del av förlusterna. Den ryske presidentens eget råd för mänskliga rättigheter menar att de inhemska bidragen är otillräckliga. En regeringsanalytiker konstaterade också nyligen att medan de utländska bidragen oftast sträcker sig över flera år och täcker kostnader för löner, skatter, lokalhyror och annat, så är statsbidragen i jämförelse både smala och kortsiktiga. Resultatet av den pågående övergången från utländsk till statlig finansiering kan alltså inte bli annat än ett både förkrympt och osjälvständigt civilsamhälle.<sup>22</sup>

Det är också tveksamt huruvida ett auktoritärt Ryssland i ekonomisk kris – vilket är läget efter det stora rubelfallet hösten 2014 – på egen hand vill och kan upprätthålla ens ett sådant civilsamhälle. Inför 2015 skars exempelvis statsbudgetens post för stöd till socialt inriktade organisationer först ned och togs sedan bort fullständigt. Detta kom som en obehaglig överraskning inte minst för dem som hade avstått från sina tidigare utländska bidrag, för att inte riskera att hamna i registret över utländska agenter.<sup>23</sup>

Samtidigt har dock president Putin uttalat en viljeriktning att överlåta vissa av statens funktioner åt just de sociala organisationerna, som i så fall skulle finansieras direkt genom de regionala budgetarna. I utredningsuppdraget ligger också att se över möjligheterna till samverkan inom OSS och Eurasiska ekonomiska unionen, av allt

---

22 "Россия теряет некоммерческую составляющую", [kommersant.ru](http://kommersant.ru) 4 december 2014.

23 "Социально ориентированные НКО не вписались в бюджет", [kommersant.ru](http://kommersant.ru) 18 mars 2015.



att döma för att genom de sociala organisationerna stärka Rysslands inflytande i det nära utlandet. Frågan är förstås om sådana offentligfinansierade och politiserade organisationer längre kan betraktas som delar av ett civilsamhälle.<sup>24</sup>

## Arbetsmarknaden

En del av det ryska civilsamhället som det inte rapporterats mycket om i Sverige är fackförbunden. Får man tro den statliga statistikkommittén, Goskomstat, är läget på arbetsmarknaden också synnerligen harmoniskt – officiellt äger inga eller bara ett fåtal strejker rum varje år.

Ändå ges ibland glimtar av en helt annan verklighet. Som när arbetarna vid Volkswagens fabrik i Kaluga – där nedskärningar är på gång – nyligen greps under pågående fackmöte och fördes till polisstationen där de förhördes av antiextremistpoliser. Eller som i fallet med ledaren för hamnarbetarnas fack i Nachodka vid Stilla havet, Leonid Tichonov. Hans engagemang belönades med ett av allt att döma fabricerat åtal för förskingring och tre och ett halvt års fängelse. När fackliga aktivister ställer sig i vägen för företags och korrupta myndighetspersoners ekonomiska intressen riskerar de sannolikt ofta mer än företrädare för andra delar av civilsamhället.<sup>25</sup>

Det fristående Centret för social arbetsrätts statistik är ett trovärdigt alternativ till den officiella. Sedan 2008 noterar centret alla uppgifter om arbetsrättsliga konflikter som går att finna i nyhetsmediers och specialiserade webbsajters rapportering. Fram till i mitten av 2014 hade man registrerat 1525 protestaktioner, varav en dryg tredjedel inneburit arbetsstopp. Mest drabbade var industri- och transportsektorerna. I den senare handlar det inte minst om städernas

---

<sup>24</sup> "С социальными поделются государственным", [kommersant.ru](http://kommersant.ru) 18 mars 2015.

<sup>25</sup> Se fokusryssland.se: "Polis grep Volkswagens arbetare i Kaluga", 25 mars 2015; och "Nachodkas hamnarbetare möter hårt motstånd", 20 december 2014.

kollektivtrafik. Den offentliga sfären – utbildning, hälsovård, kultur och förvaltning – står för en femtedel av protesterna.

De två vanligaste protestorsakerna är ledningsproblem eller obetalda löner, först därefter kommer själva lönenivån. En typisk protest börjar med att man framför krav till arbetsgivaren och ordnar ett massmöte för att synliggöra problemet. Arbetsnedläggelse kommer oftast i ett senare skede. Vad man i Ryssland kallar "italiensk strejk" – alltså att arbeta långsamt – har också blivit allt vanligare.

Centret för social arbetsrätt menar att svårigheter att genomföra strejker lagligt ger de arbetsrättsliga konflikterna ett lösare format. Uppemot hälften av protesterna sker utan facklig inblandning och var tionde protest antar radikala former som arbetsplatsockupation, vägblockeringar eller hungerstrejk. Centret varnar för att spänningarna på arbetsmarknaden kan övergå i värre social oro.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Centret för social arbetsrätt, [trudprava.ru](http://trudprava.ru).

Utrikespass inte självklart för ryska tjänstemän

**Följer du utvecklingen?** arer

Lyckad fredsmarsch i Moskva och S:t Petersburg

**fokusryssland.se** addar för oroligheter

**ryskarattigheter.wordpress.com**

Rekordliten rysk beredskap att protestera

[Elektronisk jä](#)



Nya fängelsed



**ÖSTGRUPPEN**  
för demokrati och mänskliga rättigheter

Ryssland, 2015. Ett av de första initiativ som togs efter Vladimir Putins återkomst på presidentposten för tre år sedan, var att brännmärka delar av civilsamhället som "utländska agenter". Framst har föreningar som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter drabbats. I den här rapporten tecknar Östgruppens Tobias Ljungvall en tydlig bild av den ryska agentlagen och dess konsekvenser, dess sammanhang och troliga framtid.



**ÖSTGRUPPEN**  
för demokrati och mänskliga rättigheter